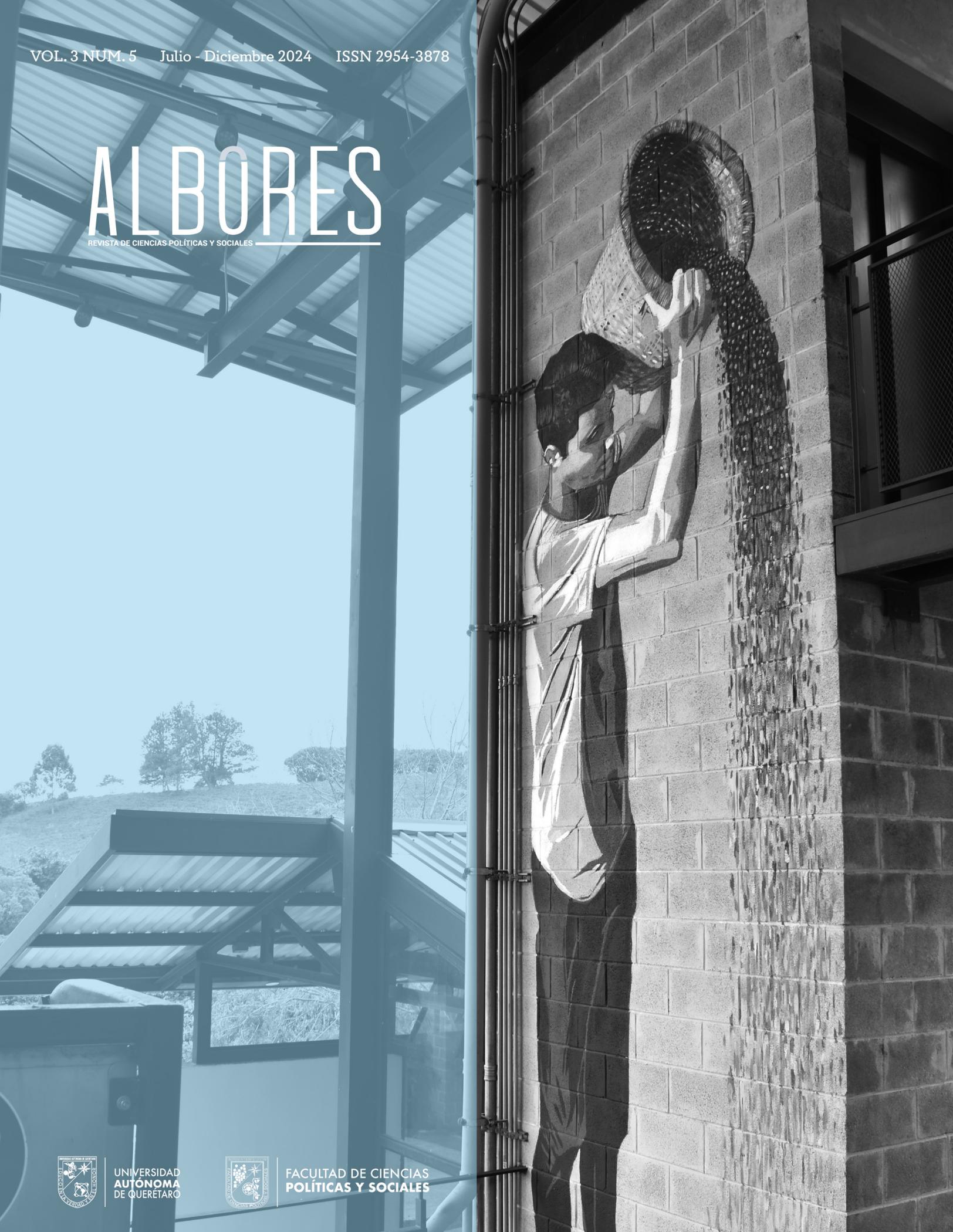


ALBORES

REVISTA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE QUERÉTARO



FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

DIRECTORIO INSTITUCIONAL

Dra. Silvia Lorena Amaya Llano

Rectora

Dr. Rolando Javier Salinas García

Secretario Académico

Dra. Vanesa del Carmen Muriel Amezcua

*Directora de la Facultad
de Ciencias Políticas y Sociales*

Dra. Oliva Solís Hernández

Secretaria Particular

Lic. Diana Rodríguez Sánchez

Directora del Fondo Editorial Universitario

ALBORES.

REVISTA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Dra. Paulina Pereda Gutiérrez

Dirección | Universidad Autónoma de Querétaro

Dra. Vanesa del Carmen Muriel Amezcua

Edición | Universidad Autónoma de Querétaro

Mtra. Anaclara Muro Chávez

Corrección de estilo | Universidad Autónoma de Querétaro

Lic. Alma Barrón Cruz

Diseño Editorial | Universidad Autónoma de Querétaro

José Carlos Baños

Fotografía de portada

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Lorena Osorio Franco | *Universidad Autónoma de Querétaro ~ México* | Dra. Betsabée Fortanell Trejo | *Universidad Autónoma de Querétaro ~ México* | Dr. Pablo José Concepción Valverde | *Universidad Autónoma de Querétaro ~ México* | Dr. Eduardo Solorio Santiago | *Universidad Autónoma de Querétaro ~ México* | Dr. Carlos Alberto Rode Villa | *Universidad Autónoma de Querétaro ~ México* | Dr. Héctor Gutiérrez Sánchez | *Universidad Autónoma de Querétaro ~ México* | Dr. Mario Armando Vázquez Soriano | *Universidad Autónoma de Querétaro ~ México* ||

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Adriana Rosa Clemente | *Universidad de Buenos Aires ~ Argentina* | Dra. Ileana Cruz Sánchez | *Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica ~ México* | Dra. Ana Díaz Aldret | *Universidad de Guadalajara ~ México* | Dra. Silvia Dutrénit Bielous | *Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora ~ México* | Dr. Stefan Gandler | *Universidad Autónoma de Querétaro ~ México* | Dra. Diana Guillén Rodríguez | *Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora ~ México* | Dra. Miriam Herrera Aguilar | *Universidad Autónoma de Querétaro ~ México* | Mtra. María Isabel Imbaquingo Pérez | *Pontificia Universidad Católica del Ecuador ~ Ecuador* | Dra. Mónica Beatriz Lacarriéu | *Universidad de Buenos Aires ~ Argentina* | Dra. Nohemí Lugo Rodríguez | *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Querétaro ~ México* | Dra. Susana Morales | *Universidad Nacional de Córdoba ~ Argentina* | Dra. Adriana Moreno Carrasco | *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Puebla ~ México* | Dr. Carlos Muñoz Muriel | *Universidad Autónoma de Nuevo León ~ México* | Dra. Rebeca Padilla de la Torre | *Universidad Autónoma de Aguascalientes ~ México* | Dr. Francisco Javier Porras Sánchez | *Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora ~ México* | Dra. Lourdes Roca Ortiz | *Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora ~ México* | Dra. Luisa Fernanda Rodríguez Cortés | *Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora ~ México* | Dra. María Soledad Segura | *Universidad Nacional de Córdoba ~ Argentina* | Dra. Natalia Stengel Peña | *University of Edinburgh ~ United Kingdom* | Dr. Jesús Alejandro Tello Cháirez | *Universidad de Guadalajara ~ México* | Mtro. Marcos Terán Peralta | *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales ~ México* | Dr. Leonardo Valdés Zurita | *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla - México* ||

Albores, año 3, No. 5, julio-diciembre 2024, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Querétaro, Cerro de las Campanas, s/n, col. Las Campanas, Querétaro Qro., c. p. 76010, Tel. (442) 192-12-00 Ext. 5463, <https://revistas.uaq.mx/index.php/albores>, albores@uaq.mx Editoras responsables: M. Vanesa del Carmen Muriel Amezcua y Paulina Pereda Gutiérrez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2022-031520041300-102, ISSN: 2954-3878, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Paulina Pereda Gutiérrez, Cerro de las Campanas, s/n, col. Las Campanas, Querétaro Qro., c. p. 76010, fecha de última modificación 29 de julio de 2024.

Índice

4 EDITORIAL

Mario Armando Vázquez Soriano

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

7 SEQUÍA, MEGAPROYECTO CERVECERO Y AGENDA CIUDADANA DEL AGUA EN BAJA CALIFORNIA

Alfonso Andrés Cortez Lara
Iván Alejandro Martínez Zazueta

24 TELETRABAJO Y SU POSIBLE REGULACIÓN EN EL SISTEMA LABORAL DE NICARAGUA

Gabriel de Jesús Gorjón Gómez
Moisés David López Pérez

37 PERCEPCIONES DE RECHAZO SOCIAL, DESGASTE EMOCIONAL Y CONSUMO DE SUSTANCIAS DE TRABAJADORAS SEXUALES EN CIUDAD JUÁREZ

Alberto Castro Valles
María Nieves González Valles
Karlotta Carrasco Castro

50 BALANCE DE LA OPERACIÓN DEL FONDO MULTIDONANTE DE NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA EN EL PERÍODO 2016-2022

Edicson Andrés Oviedo Hernández

64 REPERTORIOS DE INTERACCIÓN SOCIOESTATAL: UNA PERSPECTIVA CUALITATIVA DEL TREN MAYA EN YUCATÁN Y TABASCO

Helena Marina Canudas Madrigal

ENSAYOS

77 DISCURSOS DE INCLUSIÓN, DIFERENCIA Y NORMALIZACIÓN: EL CONCEPTO DE INCLUSIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Iván Patricio Ríos-Sangucho

RESEÑAS

91 HISTORIA Y CAMBIO SOCIAL EN SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

Jaime Uribe Cortez

Editorial

En esta edición, *Albores* reúne un conjunto de artículos que estudian diversas problemáticas que las democracias modernas enfrentan en varias partes del mundo. Las causas de los problemas que aquí se abordan (cooperación internacional, conflictos bélicos, acción colectiva a favor del medio ambiente, inclusión educativa, regulación del trabajo y rechazo social), se pueden entender mejor desde la perspectiva analítica que nos ofrece la filósofa y teórica política Chantal Mouffe.

Para Mouffe la novedad de la democracia moderna es que el viejo principio democrático de que el poder debe ser ejercido por el pueblo, emerge dentro del marco simbólico configurado por el discurso liberal, sin embargo, los valores centrales de la tradición liberal (la importancia del Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos y el respeto por la libertad individual), entran en tensión con los de la tradición democrática (la igualdad y la soberanía popular). Si bien actualmente la tendencia dominante identifica casi exclusivamente a la democracia con el respeto por el Estado de derecho y los derechos humanos, se ha ido dejando de lado la importancia de la igualdad y la soberanía popular al considerarlas valores obsoletos

Lo anterior, advierte Mouffe, ha generado un “déficit democrático” en la actualidad. De modo que la articulación de las distintas lógicas de la democracia y el liberalismo genera una “paradoja democrática” que, para Mouffe, nunca va a poder superarse, pero no por ello estamos obligados a renunciar ni a la tradición democrática ni a la tradición liberal. Solamente si comprendemos la naturaleza paradójica de la democracia moderna podremos aprehenderla, ya no como la búsqueda de un inaccesible consenso, sino como una confrontación entre interpretaciones conflictivas de los valores constitutivos de la democracia liberal.

En este sentido, los problemas que se abordan en los trabajos aquí reunidos muestran esta tensión entre las tradiciones democrática y liberal. Por ejemplo, en la acción colectiva en defensa del agua en Mexicali, Baja California, o en contra de la construcción del Tren Maya en la península de Yucatán, se puede apreciar la defensa de los derechos humanos y del Estado de derecho, así como en los discursos a favor de la inclusión educativa de las personas con discapacidad en Ecuador o la búsqueda de la regulación del teletrabajo en Nicaragua, es notable la intención de afirmar el principio de la igualdad.

Otra de las grandes aportaciones de Mouffe son sus concepciones sobre el antagonismo y el agonismo. El antagonismo surge cuando la relación entre un “nosotros” y un “ellos”, que hasta entonces había sido percibida como una simple diferencia, empieza a considerarse como la que existe entre un amigo y un enemigo. No obstante, la oposición amigo/enemigo no es la única forma que puede adoptar el antagonismo. Mouffe considera que es posible distinguir entre dos formas de antagonismo: por un lado, está el antagonismo propiamente dicho, que es la lucha entre enemigos, es decir, entre personas que no comparten un espacio simbólico común. Por otro lado, existe el “agonismo”, que es una forma distinta de manifes-

tación del antagonismo ya que no implica una relación entre enemigos, sino entre “adversarios” o enemigos amistosos, es decir, entre personas que coexisten en un espacio simbólico común, pero que quieren organizar dicho espacio de un modo diferente. En otras palabras, el agonismo es la forma democrática que toma el antagonismo.

La forma que adquirirá el antagonismo depende de situaciones históricas concretas. Esto se puede apreciar en dos de los trabajos que aparecen en este número: los referentes al rechazo social hacia las trabajadoras sexuales en Ciudad Juárez y la cooperación internacional con Colombia.

Finalmente, cabe señalar que una de las grandes lecciones de Mouffe es saber que las tradiciones democrática y liberal pueden converger en una forma pluralista de la coexistencia humana en la que puedan ejercerse los derechos, donde la libertad y la igualdad puedan arreglárselas para coexistir de algún modo. Por consiguiente, la tarea que tenemos por delante es proporcionar a la democracia moderna un contenido que permita reorientar las pasiones políticas en la dirección de la lucha democrática entre adversarios y no entre enemigos. El gran valor que tiene la democracia liberal es que permite crear un espacio en donde la confrontación agonística se mantiene abierta, en donde las relaciones de poder están siempre cuestionándose y ninguna de ellas puede obtener la victoria final.

Mario Armando Vázquez Soriano

Artículos de investigación

Sequía, megaproyecto cervecero y agenda ciudadana del agua en Baja California*

Drought, brewing megaproject and the citizen water agenda in Baja California

DOI: 10.61820/ALB.V3I5.1357

Fecha de recepción: 9 de octubre de 2023

Fecha de aprobación: 6 de marzo de 2024

Alfonso Andrés Cortez Lara

ORCID: [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-5384-6718](https://orcid.org/0000-0002-5384-6718)

Iván Alejandro Martínez Zazueta

ORCID: [HTTPS://ORCID.ORG/0000-0003-0137-8235](https://orcid.org/0000-0003-0137-8235)

Resumen

El artículo examina los procesos de acción colectiva para la defensa del agua en la región de Mexicali. Se enfatiza en un episodio reciente que dio origen a un conflicto socioambiental relacionado con la instalación del megaproyecto cervecero Constellation Brands, que resultaba intensivo respecto al uso de agua en una región que experimenta sequía prolongada. Para el análisis se utiliza el marco conceptual de Gobernanza Ambiental Democrática y la metodología de investigación-acción con enfoque cualitativo. Los hallazgos muestran las posturas de los diferentes actores sociales involucrados, así como los alcances y limitaciones de sus procesos, enfatizando el papel de la Contraloría Ciudadana del Agua de Baja California como elemento coadyuvante para lograr un uso sustentable y justo del agua.

Palabras clave: acción colectiva, cervecera Constellation Brands, Contraloría Ciudadana del Agua de Baja California, gobernanza ambiental, sequía prolongada.

Abstract

This article examines the processes of collective action for the defense of water in the Mexicali region. The study emphasizes on a recent episode that induced a socio-environmental conflict related to the Constellation Brands brewing megaproject, with intensive water use in a region experiencing prolonged drought. To analyze this issue, the conceptual framework of Democratic Environmental Governance and the Action Research methodology under a qualitative approach were used. The findings show the positions of different social actors involved and the scope and limitations of their processes, emphasizing the role of the Citizen Water Comptroller of Baja California as an adjuvant element towards achieving sustainable and equitable water use.

Keywords: collective action, Constellation Brands brewery, Citizen Water Comptroller of Baja California, environmental governance, prolonged drought.

*El presente artículo se deriva de un proceso de investigación-acción y forma parte de los resultados del proyecto de investigación e incidencia financiado por el Fondo de Desarrollo Científico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (Conacyt) No. 321079, intitulado: "Tocoyani. Hacia la planeación transformativa de la gestión hídrica en México, 2022-2024" y en el cual el autor principal de este manuscrito participa como co-coordinador técnico.

*El Colegio de la Frontera Norte - Mexicali, Baja California, México // acortez@colef.mx
Universidad Nacional Autónoma de México - Ciudad de México, México // ivan.martinez.zta@gmail.com*

Introducción

La crisis hidrológica de la cuenca del río Colorado, conjuntamente con los procesos fallidos de gestión del agua, ha motivado una intensa participación ciudadana. El caso del megaproyecto cervecero Constellation Brands en Mexicali (en adelante, megaproyecto CB), representó un detonador de conflicto socioambiental y de acción colectiva que derivó en la conformación de la Contraloría Ciudadana del Agua de Baja California (en adelante, CCABC), misma que actualmente enarbola una agenda con la premisa de llevar a cabo procesos de vigilancia social que garanticen la justicia hídrica y el derecho humano al agua.

Al revisar diferentes episodios de conflicto por el agua en la región Mexicali-San Luis Río Colorado, se observó la evolución de la participación ciudadana, la diversificación y complejidad de los temas abordados y los modos de acción colectiva. Sobresalen eventos significativos como el “Asalto a las Tierras del Valle de Mexicali” de los años treinta; la “Problemática Internacional de Salinidad del río Colorado”, durante las décadas de los sesenta y setenta, y recientemente, a partir de 2016, paralelamente a los sucesos que llevaron a la cancelación del megaproyecto CB, el proceso relacionado al rechazo a la Ley de Aguas del Estado de Baja California.

A través del análisis del caso del megaproyecto CB se busca reflexionar sobre las condiciones que indujeron la participación ciudadana en temas del agua; para ello se plantea la siguiente pregunta central: ¿cuáles son las condiciones sociales, políticas y ambientales que motivaron la participación ciudadana y la búsqueda de una gobernanza efectiva del agua en la región de Mexicali? El marco conceptual de gobernanza ambiental democrática facilita la identificación y análisis de los actores sociales, políticos y gubernamentales protagonistas, así como el papel que jugaron en las diferentes fases del conflicto, en particular para los eventos recientes que tuvieron lugar durante la segunda mitad de la década pasada. En este estudio se profundizó en la revisión de los procesos de conformación y funcionamiento de la CCABC a través de la metodología de investigación-acción implementada por los investigadores participantes. De esta manera, se resaltan las motivaciones para lograr los objetivos, subrayando que uno de estos fue abordar el tema del megaproyecto CB, mismo que representó no solo un detonador del conflicto socioambiental, sino también de la creación de dicha instancia ciudadana.

Estrés hídrico regional y el megaproyecto CB

a) Megasequía en la cuenca del río Colorado

El río Colorado es el sistema hidrológico más importante del suroeste de Estados Unidos y noroeste de México. Aguas abajo, su cauce principal representa la división geopolítica entre Baja California y Arizona, Estados Unidos, así como entre Baja California y Sonora. La cuenca abastece a una población de 40 millones de habitantes, el 90% de los cuales habitan en siete estados del territorio estadounidense; e irriga alrededor de 1.2 millones de hectáreas de cultivos (Hinojosa y Carrillo, 2010; Runyon, 2021).

La región experimenta un período de sequía prolongado, mismo que data de 1999, lo que actualmente la ubica en condición de estrés hídrico (Cortez, 2021). En el territorio se observa una condición de megasequía como resultado del cambio climático (Cook *et al.*, 2022, p. 13-14). Con base en esto, se pronostican incrementos en la temperatura del aire, aumento de las tasas de evaporación, además de reducción de la humedad y la capa de nieve, lo que afectará

los volúmenes y temporalidad de escurrimientos, reduciéndolos hasta un 30% hacia el 2050 (Udall y Overpeck, 2017).

La megasequía y el uso intensivo del agua del río Colorado son de tal magnitud que el embalse de la Presa Hoover —Lago Mead—, localizado en la frontera entre Arizona y Nevada, se encuentra en sus niveles más bajos desde que inició su llenado en la década de 1930 —34% en el invierno de 2023—. A partir de 2021, las asignaciones de agua a los estados usuarios se redujeron por vez primera desde la firma del Tratado Internacional de Aguas de 1944 (CILA, 2022).

Estas medidas se estipulan en las actas 319 y 323 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) respecto a la distribución de volúmenes en condiciones de presas con elevaciones bajas. Se establecen tres escenarios de “reducción” de asignaciones de acuerdo a la proyección del nivel de agua en el Lago Mead. Así, para el caso de México, la asignación es de 62 millones de metros cúbicos (Mm³), cuando el nivel se encuentra entre 1,075 pies sobre el nivel del mar (psnm) y 1,050 psm; de 86 Mm³ cuando la elevación está por debajo de los 1,050 psm y por encima de los 1,025 psm, y 154 Mm³, cuando la elevación esté por debajo de los 1,025 psm (CILA, 2012). A estas reducciones se suman las medidas de “ahorro” pactadas en el Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua en la Cuenca Baja del Río Colorado establecido en el Acta 323, medidas que ya han sido implementadas por ambos países para contener la sequía prolongada. El plan establece varios niveles de ahorro de acuerdo a la elevación del Lago Mead (CILA, 2017).

El primer nivel de ahorro se aplicó en 2021 y para el caso de México fue un volumen de 51 Mm³. En 2022 se aplicó el segundo nivel de ahorro, 37 Mm³ en conjunto con el primer nivel de reducción de 62 Mm³, alcanzando un total de 99 Mm³ de recorte en los volúmenes entregados a México. Para el 2023 se aplicó el tercer nivel de ahorro de 42 Mm³ y el segundo de reducción de 86 Mm³, alcanzando los 128 Mm³ de recorte, lo que representa un 7% de la asignación mexicana (CILA, 2022). Este volumen equivale a 1.3 veces el consumo urbano anual de agua del municipio de Mexicali que abastece a más de un millón de habitantes. El nivel de recorte para México en 2024 será de 99 Mm³ y la tendencia a largo plazo se mantiene negativa.

Los recortes agudizan la sobreexplotación del agua subterránea, tanto por la reducción de las infiltraciones provenientes del río Colorado, como por el incremento de las extracciones. En 2023, se reporta un déficit en el acuífero del Valle de Mexicali de -432 Mm³ anuales (Conagua, 2022; 2023).

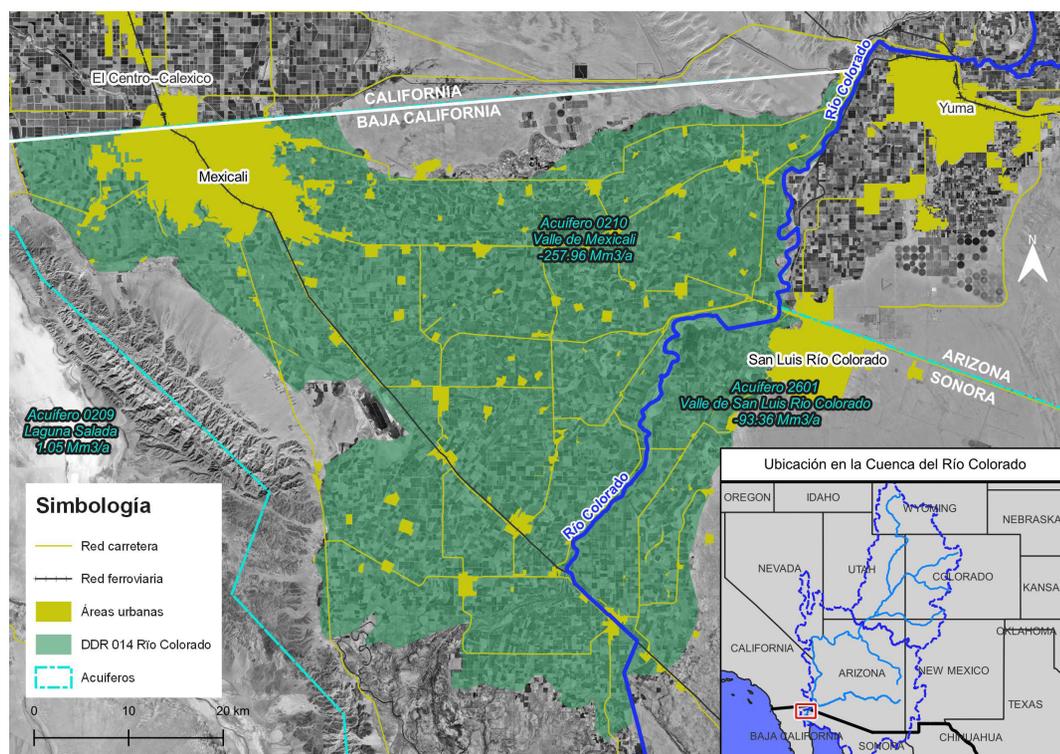
La región Mexicali-San Luis Río Colorado representa el área de interés de este estudio y se ubica en el extremo noroeste de México. Al norte colinda con los condados de Imperial, California y Yuma, Arizona; al oeste con el municipio de Tecate, Baja California; al sur con el municipio de San Felipe, Baja California y al este con el Desierto de Altar en Sonora. Esta región se caracteriza por presentar clima desértico cálido, con temperatura media anual de 22.3 °C, mínima debajo de 0 °C y máximas que rondan los 50 °C, así como una precipitación media anual de 82.9 mm (Conagua, 2022).

El municipio de Mexicali, capital del estado de Baja California, cuenta con una población urbana de 854,186 habitantes, de los cuales 195,606 se encuentran asentados en la zona rural; así mismo, San Luis Río Colorado cuenta con una población de 176,685 habitantes. Las principales actividades económicas en la región son la industria manufacturera, producción de energía eléctrica, siderurgia, comercio y agricultura (INEGI, 2020).

Los valles de Mexicali y San Luis Río Colorado conforman el Distrito de Riego 014, Río Colorado (DR 014), el cual se extiende sobre una superficie irrigable de 207,965 ha y se compone por 22 módulos de riego administrados por los usuarios (Figura 1). Los principales

cultivos durante el ciclo 2023-2024 distribuidos sobre la superficie fueron alfalfa con 44,661 ha (33.9%), trigo con 36,657 ha (27.8%), algodón con 19,241 ha (14.6%) y hortalizas y frutales con 17,096 ha (9.3%) (Sader, 2024).

Figura 1. Área de interés: región Mexicali-San Luis Río Colorado.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2020), Conagua (2021), United States Census Bureau (2021) y United States Bureau of Reclamation (2022).

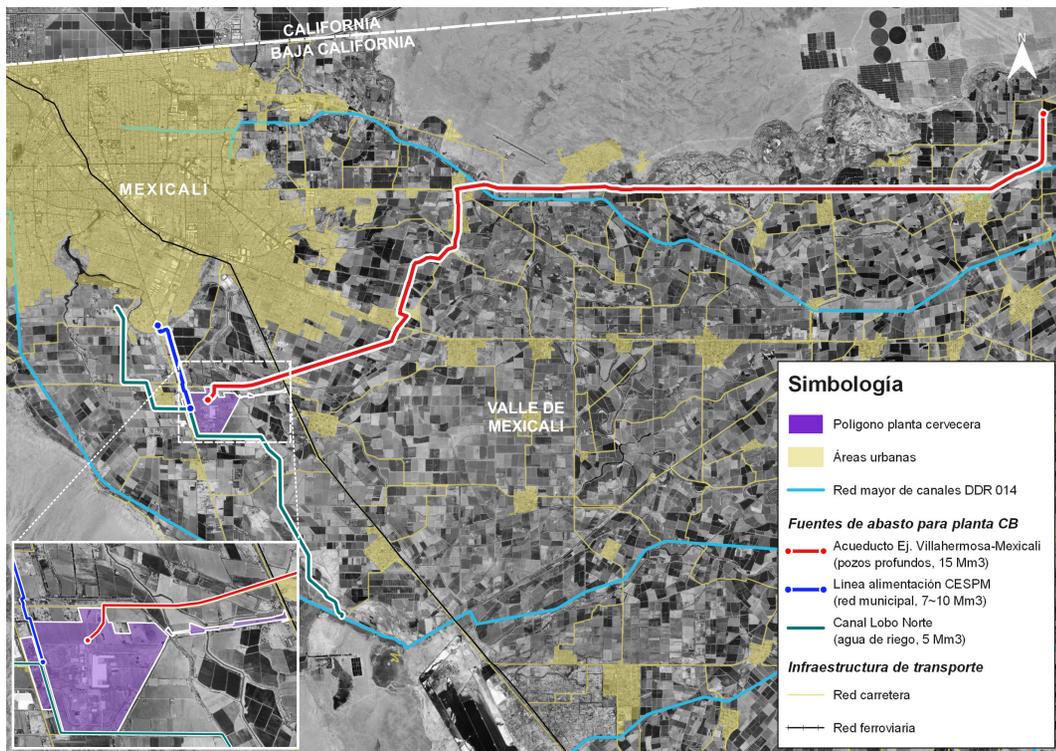
b) Megaproyecto CB: detonador del conflicto socioambiental en la región

Constellation Brands es una empresa estadounidense fundada en 1945 como productora y comercializadora de vinos que se expandió al adquirir otras empresas en el ramo de bebidas alcohólicas. En 2013 adquirió de la empresa Anheuser-Busch InBev (AB Inbev) los derechos de exclusividad para comercializar las marcas de cerveza de Grupo Modelo en Estados Unidos, adicionalmente, adquirió las plantas de AB Inbev-Grupo Modelo, ubicadas en Nava, Coahuila y Ciudad Obregón, Sonora, para abastecer la demanda transferida. Desde 2013 ha triplicado su capacidad de producción en México, pasando de producir 12.5 millones de hectolitros (Mhl) a 39 Mhl en la actualidad, lo que convierte a la planta de Nava en la más grande del mundo (Constellation Brands, 2021).

En 2016, la empresa anunció una nueva inversión de 1,400 millones de dólares para construir y operar el megaproyecto CB. La planta produciría 10 Mhl en su primera etapa, hasta alcanzar 20 Mhl en la etapa de estabilización (Constellation Brands, 2016). Para ello, solicitó al gobierno de Baja California una dotación de 20 Mm3 de agua anuales por los próximos 50 años y otra serie de requerimientos de infraestructura y terrenos (Congreso del Estado de Baja California-XXI Legislatura, 2016).

Dichos volúmenes provendrían en parte del acuífero del Valle de Mexicali y estaban respaldados mediante un convenio de carácter confidencial, firmado en octubre de 2015, entre el organismo operador de agua —Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM)— y la empresa; a pesar de que dicha fuente de agua se encuentra sobreexplotada y en veda desde 1965. Para conducir el agua al sitio donde se construiría la planta, el gobierno impulsó la construcción del Acueducto Ejido Villahermosa-Mexicali de 47.5 km con capacidad de 15 Mm³ anuales, al que se destinarían 549 millones de pesos (Figura 2). Como fuentes de agua complementarias se consideraron 5 Mm³ de los canales de riego aledaños al sitio de la planta y 10 Mm³ de la red de agua urbana de Mexicali (Sustaita y Olmos, 2016; Cortez, 2020; Gallardo, 2020).

Figura 2. Ubicación del megaproyecto CB y sus fuentes de agua.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2020) y Sustaita y Olmos (2016).

Marco conceptual y analítico

a) Gobernanza y Gobernanza Ambiental Democrática:

Las discusiones en la literatura sobre el concepto de gobernanza subrayan que, al momento de definirlo, existen elementos comunes, entre ellos la presencia de una pluralidad de actores no gubernamentales en los procesos de participación en los temas de interés común que se enmarcan en un conjunto de normas y pautas que dirigen su propia interacción. En ese sentido, la gobernanza se vuelve relevante al proponer la incorporación de una serie de actores que anteriormente no estaban incluidos en la esfera pública, como la sociedad civil, o incluso

los actores privados, para que posteriormente se vuelvan parte de un proceso horizontal y equilibrado de toma de decisiones (Cerrillo, 2005).

En años recientes, dentro de los estudios de gobernanza del agua ha habido mayor reconocimiento de actores y estructuras institucionales formales e informales, bajo esquemas de análisis multiactor, multiescala y multinivel (Termeer, Dewulf y Lieshout, 2010; DeCaro *et al.*, 2017; Mathias, Lade y Galaz 2017). Uno de los temas que destacan en el debate internacional es la propiedad transformativa de los sistemas de gobernanza para contrarrestar la crisis hídrica vinculada al cambio climático (Cosens y Gunderson, 2018). El proceso transformativo de un sistema de gobernanza hace referencia a la co-producción del conocimiento y a los procesos de aprendizaje social (Pahl-Wostl *et al.*, 2013; Klenk *et al.*, 2017).

El concepto de Gobernanza Ambiental Democrática establece que, para implementar una gobernanza efectiva del agua, es necesario que prevalezcan premisas democráticas, es decir, aquellas que enfatizan la sostenibilidad ambiental y la distribución justa de los recursos naturales. Subraya también que esto se consigue con el predominio de arreglos institucionales de autoridad y de poder, para que esta estructura de actores sociales, reglas y procedimientos sea más horizontal, interactiva y asociativa. Así, la “buena gobernanza ambiental” implica establecer arreglos institucionales que contribuyan al cuidado del sistema natural y aquellos donde la democracia facilita la representación social amplia, procesos de decisión incluyentes y objetivos de equidad y justicia social (Caldera y Tagle, 2017, p. 139).

b) Acción colectiva

Una organización es un medio para la acción de individuos dentro de un grupo. Si sus acciones son coordinadas, esto significa que es una acción colectiva. En este sentido, Olson (1965) menciona que hay personas que comparten objetivos y que no necesariamente forman una organización, a estos, los denomina “grupos latentes”. El autor argumenta que los miembros de una organización o grupo actúan colectivamente y con varios grados de consciencia dentro de un sistema más grande de conjunto de oportunidades creados por otros procesos culturales u organizaciones, tales como un Estado nación.

En el mismo sentido, Marshall (1998) establece que acción colectiva es “la acción tomada por un grupo, ya sea directamente o en nombre de una organización social formal o informal, hacia el logro de los intereses compartidos percibidos de sus miembros”; así mismo, la acción colectiva es mayormente visible en los esfuerzos a nivel comunitario para construir, mantener y conservar la infraestructura para la gestión de recursos naturales en un ámbito local. Esto resalta la idea de que los actores sociales pueden producir una acción colectiva debido a que son capaces de autodefinirse como individuos e interactuar en la arena de acción, lo cual requiere establecer relaciones sólidas con múltiples actores (Melucci, 1999).

En una situación focal de acciones, se puede dar el caso de la extracción de algún recurso de uso común. En este tipo de situaciones, algunos participantes actúan como agentes de entidades colectivas, las cuales tienen una estructura interna que determina las responsabilidades de cada integrante, así como los mecanismos de monitoreo interno (McGinnis, 2011).

c) Metodología investigación-acción (I-A)

Bajo una perspectiva de investigación crítica, este estudio utiliza la metodología I-A, misma que se apoya en métodos cualitativos de observación participante, así como en revisión documental y hemerográfica de eventos históricos, contemporáneos y en curso relacionados al conflicto del megaproyecto CB.

Las fortalezas de la I-A son su potencial para promover la investigación con los participantes en un proceso y, por ende, generar cambios en el sistema; además, la reflexión co-

lectiva sobre las consecuencias del cambio permite que se produzca un proceso para plantear adecuaciones mediante un ciclo espiral ascendente y progresivo de los actores participantes en su proceso autorreflexivo (Arias y Restrepo, 2009). Se subraya también que otra fortaleza de la I-A es la de impulsar mecanismos participativos, al incorporar a los actores sociales e investigadores en un trabajo colaborativo para iniciar acciones efectivas que apunten a la justicia social y la equidad (Crotty, 1998). Asimismo, la naturaleza cualitativa del estudio ubica a los investigadores como observadores participantes y facilita la recolección de puntos de vista, posturas, valores y experiencias personales y, sobre todo, permite crear, de manera colaborativa, una agenda para el cambio en el contexto de los mismos participantes (Creswell, 2003).

En cuanto a las formas de organizar la I-A, Colmenares (2012) plantea una serie de etapas, las cuales denomina ciclos de acción reflexiva: planificación, acción y evaluación de ésta. A partir de estas, se formulan cuatro fases: diagnóstico; construcción de un plan de acción; ejecución del plan de acción y observación, y, reflexión permanente de los involucrados e interpretación de los resultados. En caso necesario, se realiza una replanificación del proceso. En este estudio, los investigadores desempeñan funciones de guías, promotores, canalizadores, co-organizadores y co-coordinadores de las diferentes actividades para obtener información sobre las acciones en curso, lo cual favorece la explicación del caso de manera amplia y profunda.

Acción colectiva en la región Mexicali-San Luis Río Colorado: proyectos extractivistas y defensa del agua

a) Retrospectiva de la defensa del agua y el territorio en la región

El surgimiento de las interacciones entre diversos actores sociales y productivos, predominantemente del ámbito rural, se remonta al año 1937 durante el episodio conocido como el “Asalto a las Tierras del Valle de Mexicali”. En este suceso, los gobiernos locales y federal, alineados con dichos actores, lucharon para recuperar el agua y el territorio que se encontraban controlados por compañías extranjeras, entre las que sobresale la estadounidense Colorado River Land Company (Sánchez, 1990, p. 101-120; Kerig, 2001, p. 282-285). En este trascendental episodio, los campesinos de todo el país fueron impulsados por la administración del Presidente Lázaro Cárdenas del Río para poblar la región y convertirse en ejidatarios, colonos y pequeños propietarios; de esta manera, los productores agrícolas mexicanos pudieron continuar con la tradición histórica de la producción (Anguiano, 1995, p. 94-97).

Casi treinta años después, durante la llamada “Problemática Internacional de Salinidad del río Colorado”, inició una nueva lucha para exigir y asegurar la entrega de agua con calidad aceptable para los cultivos. Este suceso se observó desde principios de los años sesenta y culminó hasta 1973, durante la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez, con la firma del Acta 242 de la CILA, en la que se establecieron nuevos estándares de salinidad en el agua del río Colorado que se entrega a México (CILA, 1973).

En la actualidad, el contexto de la organización de diversos actores sociales, productivos y gubernamentales ha cambiado, aunque aún se observan similitudes en cuanto a los enfoques que se implementan en conjunto. Ante el embate neoextractivista¹ de la empresa cervecera Constellation Brands, en alianza con entes empresariales industriales y gobiernos locales, han resurgido, con el acompañamiento de la academia, organizaciones conformadas en colectivos sociales que tienen compromiso social y ambiental. Este tema central se revisa con amplitud en el siguiente apartado.

¹ El modelo de acumulación neoextractivista no sólo ha recrudecido el fenómeno global de la pobreza y la desigualdad en torno a la distribución del ingreso, sino que también ha limitado el desarrollo en las comunidades en donde se llevan a cabo proyectos de este corte, generando, además, una degradación en los territorios y sus recursos naturales, ya que este modelo construye y establece una dinámica de irrupción en el espacio, llegando incluso a desplazar a las comunidades que ahí habitan (Gudynas, 2009).

De esta manera, los procesos emblemáticos revisados muestran una constante evolución que tiene la singularidad de la presencia de un renovado diálogo horizontal y transparente entre investigadores estudiosos de temas de agua y la sociedad civil, lo cual está en línea con lo que establecen Caldera y Tagle (2017) cuando abordan los elementos de gobernanza ambiental democrática. Así, se observa una notoria articulación de esfuerzos bajo un enfoque participativo que tiende a implementar una vigilancia social estrecha para la protección de fuentes de agua, la restauración medioambiental, la procuración de la legalidad y el combate a la corrupción, elementos centrales en los principios de acción colectiva, como subraya Marshall (1998).

b) Resurgimiento de la acción colectiva para la defensa del agua

El ejecutivo estatal impulsó la Ley de Agua de Baja California, la cual promovía la privatización de los organismos operadores, además de liberalizar las tarifas por consumo y permitir el corte del suministro. Esta ley fue aprobada vía *fast track* en la XII Legislatura en su última sesión el 19 de diciembre de 2016 y fue publicada dos días antes de entrar en vigor, lo que incrementó el descontento social. No obstante, en enero de 2017 se llevaron a cabo movilizaciones sociales masivas en contra de la ley. La mayor manifestación pública tuvo lugar el 15 de enero, en la que se sumaron más de 60 mil personas. La fuerte presión social indujo la abrogación de la ley el 19 de enero de 2017, apenas un mes después de haber sido aprobada (Niño y García, 2019; Espinoza, 2020).

Paralelamente, en el transcurso de los años 2016 y 2017, inició la lucha en contra del megaproyecto CB, mismo que se consideró como una amenaza para las fuentes de agua de la zona rural y urbana. Tal proceso detonó un conflicto sociohídrico que involucró a los tres órdenes de gobierno vinculados al sector agua, agropecuario y medio ambiente; predominantemente la Comisión Nacional del Agua (Conagua), los organismos operadores de agua —para el caso de Mexicali la CESP—, el Distrito de Riego 014, los módulos de riego y la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua del Estado de Baja California (Seproa), así como los organismos empresariales con intereses industriales, todos ellos alineados al megaproyecto CB. El resurgimiento de la acción colectiva respondió principalmente a este conflicto (Gallardo y Cortez, 2022).

Los colectivos sociales y grupos de resistencia consideraron que el megaproyecto CB agravaría la problemática hídrica en la región, dejando mínimos beneficios sociales y económicos. El encono aumentó debido a la falta de transparencia y las diversas inconsistencias con las que se autorizó la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del megaproyecto CB (Cortez, 2020). De esta manera, el 20 de enero de 2017 un grupo de agricultores bloqueó la construcción del Acueducto Ejido Villahermosa-Mexicali e interpuso diversas acciones jurídicas en contra del proyecto hidráulico, lo que provocó su cancelación. Posteriormente, en agosto del mismo año, la empresa gestionó la autorización para construir un nuevo acueducto, esta vez para alimentar a la planta con el agua de la red de la ciudad administrada por la CESP (Gallardo, 2020).

Lo anterior muestra con claridad la imposición por parte de los promotores del megaproyecto CB, así como el enfoque neoextractivista —definido por Gudynas (2009)— en el que la amenaza a los recursos naturales y el desplazamiento de grupos sociales vulnerables predomina sobre el interés común. El movimiento social detonó una movilización en contra del megaproyecto CB, caracterizada por actividades como bloqueos al ingreso de maquinaria y equipo, huelgas de hambre, boicots, marchas, campañas de información y mítines políticos.

En medio de estos eventos de conflicto, otra de las actividades emprendidas fue el impulso de mecanismos fundamentados en la Ley de Participación Ciudadana de Baja California,

referentes al plebiscito (Gallardo, 2020). Para este fin fue requerida la elaboración de una opinión técnica-científica —a solicitud expresa del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) a los colectivos sociales que promovían el plebiscito y estos, a su vez, al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt)— para efecto de analizar la problemática en torno al megaproyecto CB, el cual se percibía como un riesgo para la seguridad del agua en la región (Cortez, 2020). Al final, este mecanismo no prosperó ya que el IEEBC lo determinó improcedente.

Con el inicio de la nueva administración federal en 2018, se impulsó la política de realización de consultas públicas como mecanismo participativo para decidir sobre temas y proyectos de relevancia social. Así, el presidente anunció que se realizaría una consulta pública para decidir si continuaba o se cancelaba el megaproyecto CB.² La consulta se efectuó en marzo de 2020, dando como resultado el rechazo al megaproyecto, con 76% de los votos emitidos, y, por ende, su posterior cancelación. Derivado de esto, se anunció que Conagua ya no otorgaría los permisos de agua pendientes para la operación de la planta (Cortez, 2020; Márquez, 2021).

La etapa post-consulta se caracterizó por señalamientos por parte de los colectivos sociales respecto a la inactividad del proceso de desmantelamiento de la planta. Por lo tanto, en noviembre de 2020, el presidente instruyó a la titular de Semarnat para que atendiera directamente el caso. Fue así que, en febrero de 2021, se informó que el proceso de “salida ordenada” del megaproyecto CB constaría de tres fases que se completarían en 24 meses, dando inicio formal el 18 de marzo de 2021 (Semarnat, 2021).

Como parte del proceso de desmantelamiento, se creó la *Comisión Especial para el Proceso de Desmantelamiento Ordenado de la Planta Cervecería Constellation Brands* en Mexicali, misma que se conformó, bajo la coordinación de la Semarnat, por representantes de los tres órdenes de gobierno, cuatro representantes de la sociedad civil organizada —incluida la representación de la CCABC— y un observador académico. Después del periodo establecido —más una ampliación otorgada para las reuniones mensuales de seguimiento—, los trabajos de dicha comisión concluyeron en noviembre de 2023. Esto representa un ejemplo de la práctica de una gobernanza ambiental democrática que Caldera y Tagle (2017) elaboran.

Como se muestra, las protestas sociales de 2016 marcaron el inicio del resurgimiento de un amplio movimiento social en defensa del agua y del territorio, el cual se conformó por diversos colectivos, activistas y luchadores sociales que provienen de distintos sectores de la ciudad y el campo. A modo que se evidenció el carácter multiactor de los procesos de gobernanza del agua que Termeer *et al.* (2010) exponen, así como los de relaciones sólidas que múltiples actores imprimen en la arena de acción, sugeridos por Melucci (1999).

c) Contraloría Ciudadana del Agua de Baja California: origen, agenda y retos de acción colectiva

A través del proceso continuo de observación participante de los investigadores del estudio, es posible dilucidar la gestación, desarrollo y consolidación de la CCABC, aunque el trabajo de defensa del agua y el territorio se venía realizando por los colectivos sociales de la región, una primera convocatoria cohesionó a los representantes de dichos colectivos y a miembros de la academia. A finales de 2020 se iniciaron las actividades de coordinación por medio de reuniones virtuales que tuvieron como objetivo establecer la etapa de planificación y definición de ejes de acción para el corto, mediano y largo plazo (Tabla 1).

2 Esto está en línea con el hecho de que las consultas son simultáneamente herramientas de resistencia, actos de empoderamiento y espacios de participación para los afectados por el extractivismo; así se presenta otro modo en el repertorio de acción colectiva que los movimientos sociales han utilizado en América Latina (Martínez, 2018).

Tabla 1. Descripción de las etapas de desarrollo de la CCABC.

Etapa/fecha	Descripción
I. Inicio de diálogo y reflexión colectiva/noviembre 2020.	Convocatoria y acercamiento entre actores sociales, colectivos y académicos defensores del agua.
II. Planificación/enero-mayo 2021.	Diagnóstico de la problemática hídrica de la región: amenazas, retos y oportunidades.
III. Construcción de plan de acción/mayo-julio 2021.	Elaboración del plan de acción, agenda y lineamientos de la CCABC.
IV. Ejecución de plan de acción y observación/marzo 2021 a la fecha.*	Desarrollo de trabajos de incidencia y vigilancia social.
V. Reflexión e interpretación de resultados/diciembre 2021/enero 2022.	Intensificación de diálogo interno en la CCABC, retroalimentación y generación de nuevo conocimiento. Robustecimiento y diversificación temática y regional de la CCABC.
VI. Replanificación/enero-marzo 2022.	Ajuste, ampliación y adaptación de los ejes de trabajo y la articulación de la CCABC.

Fuente: Elaboración propia con base en Arias y Restrepo (2009), adaptada a partir de la información derivada de la dinámica y agenda de la CCABC.

* La intensa dinámica y naturaleza de los trabajos en curso de la CCABC produjo traslapes en las etapas.

El punto de partida fue el diálogo inicial entre colectivos sociales, resistencias y académicos realizado a finales del 2020, teniendo como detonante el megaproyecto CB, pero visualizando la necesidad de tomar medidas de vigilancia social que buscaran reducir riesgos potenciales en las fuentes de agua, así como otras iniciativas extractivistas pudieran surgir .

Durante la segunda etapa, la de planificación, se realizó un diagnóstico general sobre la problemática hídrica de la región a partir de una discusión colectiva horizontal con los integrantes. El diagnóstico consistió en un diálogo de saberes que conjuntó la información derivada de investigaciones académicas con las experiencias de los actores sociales locales. A través de estos procesos se identificaron amenazas y oportunidades relativas al uso y gestión del agua, así como las instancias que intervienen en ello.

Se encontró que el problema abarca aspectos ambientales relacionados con condiciones adversas de la megasequía en la cuenca del río Colorado, factores sociales y económicos referentes a las actividades de alto consumo en la región, así como con los procesos institucionales que involucran a los marcos normativos y a las entidades gestoras de agua. En este sentido, el problema del agua local y regional trasciende al conflicto por la instalación del megaproyecto CB, pues se observó que este se relaciona con un modelo de gestión de agua que tiene como premisas los mecanismos instaurados por la Ley de Aguas Nacionales de 1992, mismos que facilitan su mercantilización y apropiación por los grandes usuarios. Se identificó también la opacidad que imperó respecto a las negociaciones y posterior implementación de las medidas adoptadas por la CILA en torno a los recortes de agua del río

Colorado. A partir de este diagnóstico, la agenda de la CCABC se amplió y redefinió para incluir diferentes temas relacionados con el uso y gestión del agua transfronteriza.

En esta segunda etapa se identifican los elementos de co-producción del conocimiento y los procesos de aprendizaje social que generaron los colectivos sociales en conjunto con investigadores integrantes de la CCABC. Pahl-Wostl *et al.* (2013) y Klenk *et al.* (2017) lo señalan como aspectos fundamentales para impulsar la buena gobernanza y el cambio positivo o transformación del estado de las cosas en el sector agua.

En la tercera etapa se estableció, por consenso, un plan de acción que consistió en la vigilancia social con injerencia directa en la política del agua, partiendo de las fases de planeación iniciales, hasta la toma de decisiones en los diferentes entes formales con ámbitos de competencia binacional, nacional y local. A partir de esto, se planteó una agenda de participación en distintas instancias formales, como los Grupos de Trabajo o el Foro Ciudadano de la CILA, Comisiones de Trabajo de la Semarnat, Consejo de Cuenca de Baja California y Comités de Agua Potable y Saneamiento de los Organismos Operadores del Gobierno del Estado de Baja California. También se plantearon actividades de organización de foros y conferencias de prensa para informar a la ciudadanía sobre la problemática del agua y los trabajos en curso de la CCABC.

Como parte del proceso de planificación, se definieron los Lineamientos Generales de Trabajo de la CCABC, los cuales tienen como objetivo guiar el funcionamiento de la misma y, a su vez, buscar no reproducir al interior las lógicas de gestión corporativa y vertical. Los lineamientos establecen que la CCABC se regirá por principios de comportamiento institucional ordenado, tales como autonomía, inclusión, democracia monitorizada, independencia, transparencia, rendición de cuentas y perspectiva de género. Asimismo, al ser un ente ciudadano, el código de ética establece que no debe ser utilizada con fines partidistas, sindicales o confesionales ni para intereses particulares que afecten negativamente a la colectividad.

La cuarta etapa consistió en la ejecución del plan de acción por parte de los integrantes de la CCABC. Así, desde principios de 2021 la CCABC realiza los trabajos de incidencia formal directa en instancias tales como la Comisión Especial de Semarnat para el Proceso de Dismantelamiento del megaproyecto CB, donde se revisan procesos de reordenamiento de permisos, derechos y transmisiones de agua, así como cambios de uso de suelo que se realizaron por la empresa cervecera en alianza con instancias gubernamentales locales (Gallardo y Cortez, 2022).

En la quinta etapa, que se enfocó en la reflexión colectiva alrededor de la ejecución de la agenda de la CCABC, se realizaron reuniones generales de los integrantes de la misma para valorar cada una de las acciones implementadas y así poder retroalimentar e integrar nueva información que nutriera la toma de decisiones colectivas y apuntara a la incorporación de otros temas críticos del agua y regiones problemáticas del estado. Esto permitió repensar los mecanismos para enfrentar la crisis del agua, de tal manera que se lograra impulsar el uso sustentable, equitativo y justo a través de los modos de gobernanza ambiental democrática que se fundamenta en los preceptos que Caldera y Tagle (2017) establecen respecto a la amplia participación social horizontal e informada.

A partir de lo anterior, en la sexta etapa se efectuó una replanificación de los ejes de trabajo y de la propia articulación que buscaba consolidar a la CCABC. Se incluyeron ejes temáticos pertinentes enfocados al seguimiento de proyectos de organismos operadores de agua, los procesos de municipalización de servicios de agua, la gestión de aguas transfronterizas del río Colorado y la promoción de la cultura del agua con enfoque participativo.

Se observó que estas problemáticas podrían sumar a colectivos sociales de otros municipios del estado, ya que existe una conexión de infraestructura hidráulica entre la región

Mexicali-San Luis Río Colorado y la zona costa de Baja California. Por esto, con el objetivo de robustecer su integración y ámbitos de competencia temática y espacial, la CCABC lanzó una segunda convocatoria.

Después de tres años de trabajos –noviembre de 2020-diciembre de 2023–, la CCABC se integra por representantes de 15 colectivos sociales provenientes de los municipios principales del estado, mismos que muestran intereses en los ámbitos urbano, rural, ambiental, transfronterizo y de pueblos originarios. La CCABC tiene como meta coadyuvar en el logro de la seguridad, justicia, equidad y sustentabilidad hídricas, lo cual suma a garantizar el derecho humano al agua. Esto es congruente con lo que establecen Arias y Restrepo (2009) en cuanto a que expresa una dinámica de acción colectiva que exige la autorreflexión participativa y permanente sobre la agenda y estructura de la organización.

Conclusiones

Los episodios contemporáneos de la defensa del agua, así como la experiencia reciente de las interacciones, reflexión, diálogo y actividades implementadas a través de los trabajos que se realizan en la CCABC, permitieron describir los antecedentes, entender las motivaciones de los actores sociales y conocer los factores del surgimiento y resurgimiento de la acción colectiva en la región Mexicali-San Luis Río Colorado.

Los procesos horizontales, enmarcados por los principios de gobernanza ambiental democrática (Caldera y Tagle, 2017) y transformativa (Klenk *et al.*, 2017), se distinguen a partir de los primeros episodios de acción colectiva, mismos que indican que la motivación principal que indujo la aparición del movimiento social conocido como el “Asalto a las Tierras del Valle de Mexicali de 1937”, cuyo objetivo fue recuperar las tierras y aguas. Esto se logró gracias a la capacidad de movilización que los productores agrícolas mostraron, pero también, en un marco de horizontalidad en la toma de decisiones, a la decidida acción gubernamental federal alineada a los intereses de grupos vulnerables y al de soberanía nacional, dando como resultado la creación del Distrito de Riego 014, Río Colorado.

Otro episodio significativo que produjo acción colectiva con matices de gobernanza democrática y transformativa fue el de la “Problemática Internacional de Salinidad del río Colorado”. En el marco del Tratado Internacional de Aguas entre México y Estados Unidos, la interpretación parcial y unilateral por parte del vecino país del norte ocasionó que la mala calidad del agua impactara drásticamente en la productividad agrícola. Esto dio pie al surgimiento de una nueva era de acción colectiva en donde, a través de la intensa presión social, se impulsó un acuerdo binacional que consideró la entrega del agua de mejor calidad y que, además, se lograra reparar el daño ocasionado a los suelos agrícolas de los valles de Mexicali y San Luis Río Colorado, lo cual se estableció en el Acta 242 de la CILA en 1973. Lo anterior fue el resultado de la alineación de esfuerzos de actores sociales locales con las acciones del gobierno federal.

Las motivaciones detrás del resurgimiento de un reciente episodio de cohesión social, acción colectiva e impulso de una gobernanza efectiva para la defensa del agua, que fue reconocido a nivel nacional e internacional, incluyen, por una parte, la intención fallida de implementación por parte de la administración estatal del periodo 2013-2019 de una Ley Estatal de Agua con tintes privatizadores. Esta ley, aunque se autorizó y publicó en modo fast track, fue derogada semanas después debido a la presión social expresada en una de las más grandes manifestaciones públicas de la historia de la región, a inicios de 2017. Otra de las motivaciones fue la intensa promoción del megaproyecto cervecero intensivo en uso de

agua en un contexto de estrés hídrico, esto por parte del mismo gobierno estatal en alianza con entes empresariales locales e internacionales (Gallardo y Cortez, 2022).

Este proceso particular mostró matices de gobernanza democrática y transformativa del agua, toda vez que se indujo una toma de decisiones mucho más horizontal que incluía a la ciudadanía, misma que expresó su descontento y rechazo al megaproyecto CB, a la vez que participó en la valoración del riesgo de seguridad y sustentabilidad hídricas, lo que finalmente determinó la cancelación del megaproyecto CB bajo el mecanismo de consulta pública.

Este hecho fue un detonador para la gestación de una instancia de coordinación enfocada a atender y abordar diversos temas del agua en la región. Así, diversos colectivos sociales de la entidad, con el acompañamiento de académicos, conformaron la CCABC. Mediante esta organización se logró tener incidencia directa en la conformación y actividades de la Comisión Especial de Semarnat para el desmantelamiento del megaproyecto CB. La agenda de la CCABC se diversificó considerando los retos que imprimen el estrés hídrico y la deficiente gestión del agua. Asimismo, estableció como tarea permanente el alcanzar los objetivos de seguridad, sustentabilidad, equidad y justicia hídricas, lo cual implicaba incidir en la toma de decisiones para garantizar el derecho humano al agua.

Por último, es importante poner énfasis en que las características, avances y limitaciones de los procesos de acción colectiva mostrados a través de los distintos episodios de defensa del agua y, particularmente, de las actividades de la CCABC, no son generalizables o extrapolables y, más bien, obedecen a las especificidades y contexto de la región Mexicali-San Luis Río Colorado. Aunque en ella se facilita la exposición de diferentes puntos de vista de sus integrantes respecto a la problemática hídrica, la efectividad de la acción colectiva puede verse limitada por el grado de diferencias internas, máxime si el marco institucional general de la Ley de Aguas Nacionales de 1992, no impulsa tácitamente el desarrollo de dichas instancias de vigilancia social.

Referencias

- Anguiano, M. E. (1995). *Agricultura y migración en el Valle de Mexicali*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Arias, C. I. y Restrepo, M. I. (2009). La investigación-acción en educación: un camino hacia el desarrollo profesional y la autonomía. *Íkala, revista de lenguaje y cultura*, Vol. 14, Núm. 22, pp. 109-122. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=255020476004>
- Caldera, A. R. y Tagle, D. (2017). Saneamiento del agua en León, Guanajuato: revisión de los conflictos desde el enfoque de la gobernanza ambiental democrática. En Torregrosa M.L. (Coord.). *El conflicto del agua: Política, Gestión, Resistencia y Demanda Social*. pp. 137-158. FLACSO.
- Cerrillo, A. (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública-Colecciones Goberna.
- Colmenares, A. M. (2012). Investigación-acción participativa: una metodología integradora del conocimiento y la acción. *Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación*, Vol. 3, Núm. 1. pp. 102-115.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (CILA) (1973). *Solución Permanente y Definitiva del Problema Internacional de la Salinidad del Río Colorado*. CILA-IBWC.

- Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (CILA) (2012). *Acta 319. Medidas Interinas de Cooperación Internacional en la Cuenca del río Colorado hasta el 2017 y Ampliación de las Medidas de Cooperación del Acta 318, para atender los Prolongados Efectos de los Sismos de Abril de 2010 en el Valle de Mexicali, Baja California*. CILA-IBWC.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (CILA) (2017). *Acta 323. Ampliación de las Medidas de Cooperación y Adopción de un Plan Binacional de Contingencia ante la Escasez de Agua en la Cuenca del Río Colorado*. CILA-IBWC.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) (2022). *Se informa de la evolución de las condiciones adversas en la Cuenca del Río Colorado*. [Boletín de Prensa]. Mexicali, Baja California. Recuperado el 22 de abril de 2022 de <https://www.cila.gob.mx/prensa/prensa137.pdf>
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2022). *Programa Hídrico Regional 2021–2024. Región Hidrológica Administrativa I Península de Baja California*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisión Nacional del Agua.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua) (2023). *Actualización de la disponibilidad media anual de agua en el acuífero Valle de Mexicali (0210), estado de Baja California*. Conagua. Ciudad de México. https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/Edos_Acuiferos_23/BajaCalifornia/DR_0210.pdf
- Congreso del Estado de Baja California-XXI Legislatura (2016). *Dictamen 306*. Periódico Oficial del Estado de Baja California.
- Constellation Brands (2016). Constellation Brands to build new 10 million hectoliter brewery in Mexicali and further expand its Nava Brewery to fuel the continued industry-leading growth of its beer business. *Constellation Brands*. Recuperado el 26 de enero de 2016 de <https://www.cbrands.com/news/articles/constellation-brands-to-build-new-10-million-hectoliter-brewery-in-mexicali-mexico-and-further-expand-its-nava-brewery-to-fuel-the-continued-industry-leading-growth-of-its-beer-business>
- Constellation Brands (2021). Fiscal Year 2021 Summary Annual Report. *Constellation Brands, Inc. Victor*. New York, EEUU. <https://www.cbrands.com/annual-meeting/2021-Annual-Report.pdf>
- Cook, B. I., Smerdon, J. E., Cook, E. R., Williams, A. P., Anchukaitis, K. J., Mankin, J. S., Allen, K., Andreu-Hayles, L., Ault, T. R., Belmecheri, S., Coats, S., Coulthard, B., Fosu, B., Grierson, P., Griffin, D., Herrera, D. A., Ionita, M., Lehner, F., Leland, C., Marvel, K., Morales, M. S., Mishra, V., Ngoma, J., Nguyen, H. T. T., O'Donnell, A., Palmer, J., Rao, M. P., Rodriguez-Caton, M., Seager, R., Stahle, D. W., Stevenson, S., Thapa, U. K., Varuolo-Clarke, A. M. y Wise, E.K. (2022). Megadroughts in the common Era and the Anthropocene. *Nature Reviews Earth & Environment*, pp. 1-17, DOI:10.1038/s43017-022-00329-1
- Cortez, A. A. (2020). Elementos de conflicto socioambiental: la cervecera Constellation Brands y el agua de Mexicali. *Frontera Norte*. Vol. 32, Núm. 62.

- Cortez, A. A. (2021). Avanzando hacia la seguridad del agua en la región fronteriza Mexicali-San Luis Río Colorado. En Castro, R. J. L., Cortez, L. A. A. y Sánchez, M. V. (Coords.), *Visiones contemporáneas de la cooperación y la gestión del agua en la Frontera México-Estados Unidos*, pp. 83-112. El Colegio de la Frontera Norte.
- Cosens, B. y Gunderson, L. (Eds.) (2018). *Practical Panarchy for Adaptive Water Governance*. Springer.
- Creswell, J. W. (2003). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications.
- Crotty, M. (1998). *The Foundations of Social Research. Meaning and Perspective in the Research Process*. Sage Publications.
- DeCaro, D. A., Chaffin, B. C., Schlager, E., Garmestani, A. y Ruhl, J. B. (2017). Legal and institutional foundations of adaptive environmental governance. *Ecology and Society*. Vol. 22, Núm.1. <https://doi.org/10.5751/ES-09036-220132>
- Espinoza, V. A. (2020). Desafección y Resistencia. La Irrupción De Mexicali Resiste. En Monsiváis, C. C. A. y Domínguez, J. C. (Coords.) *Incertidumbre política en América Latina*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Gallardo, M. F. (2020). Gobernanza del agua y conflictos socioambientales: el caso de la cervecera Constellation Brands en Mexicali, Baja California [Tesis de maestría]. El Colegio de la Frontera Norte, p. 232 <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/20181436/>
- Gallardo, M. F. y Cortez, A. A. (2022). Procesos fallidos de gobernanza del agua en la región de Mexicali: conflicto socioambiental por la planta cervecera Constellation Brands. En Hatch Kuri, G. (editor). *La gestión del agua en América del Norte: contrastes y asimetrías*. *Revista Norteamérica*, Núm. 2022-1 (enero-junio).
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En Schuldt, J., Acosta, A., Barandiarán, A., Bebbington, A., Folchi, M., Alayza, A. y Gudynas, E., *Extractivismo, política y sociedad*. Centro Andino de Acción Popular y Centro Latinoamericano de Ecología Social.
- Hinojosa, O. y Carrillo, Y. (2010). La cuenca binacional del río Colorado. En Cotler, A., H. (Coord.). *Las cuencas hidrográficas de México: Diagnóstico y Priorización*. Semarnat, INECC, pp. 180-187. Pluralia Ediciones e Impresiones. <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2011/02/CuencasHidrogra%CC%81ficas-1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. *INEGI*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Kerig, D. P. (2001). *El Valle de Mexicali y la Colorado River Land Company 1902-1946*. Universidad Autónoma de Baja California.
- Klenk, N., Flueraru, D. y MacLellan, J. I. (2017). Experimentalist Regional Governance for Climate Change Adaptation: A Canadian Case Study. En Leal Filho, W.

- y Keenan, J. M. (Eds.), *Climate Change Adaptation in North America. Climate Change Management*, pp. 51-66. Springer, Cham.
- Márquez, D. F. D. (2021). El derecho al agua: El movimiento de las resistencias unidas contra la cervecera Constellation Brands. *Campos en Ciencias Sociales*, Vol. 10, Núm.1, pp. 1-24. <https://doi.org/10.15332/25006681.7665>
- Marshall, T. H. (1998). Ciudadanía y clase social. En Marshall, T. H., Bottomore, T. *Ciudadanía y clase social*, pp. 15-82. Alianza. DOI: 10.2307/40184017.
- Martínez, M. I. (2018). Repertorios de Acción Colectiva frente al Extractivismo Minero en América Latina. *Andamios*, Vol. 15, Núm.37, pp. 60-61.
- Mathias, J., Lade, S. J. y Galaz, V. (2017). Multi-level policies and adaptive social networks – a conceptual modeling study for maintaining a polycentric governance system. *International Journal of the Commons*, Vol.11, Núm.1, pp. 220-247. <https://www.jstor.org/stable/26522914>
- McGinnis, M. D. (2011). Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance: McGinnis: Adjacent Action Situations. *Policy Studies Journal*, Vol. 39, Núm. 1, pp. 51–78. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00396.x>
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc0924292>
- Niño, L. M. y García, N. (2019). Participación ciudadana, actor social emergente: el movimiento por la defensa del agua en Mexicali. *Vínculos. Sociología, análisis y opinión*. Núm. 14 (enero-julio), pp. 171-190.
- North America Drought Monitor (2023). North American Drought Monitor –15 March 2022. <https://www.ncdc.noaa.gov/temp-and-precip/drought/nadm/>
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard Economic Studies, Volume 124. Harvard University Press.
- Pahl-Wostl, C., Becker, G., Knieper, C. y Sendzimir, J. (2013). How multilevel societal learning processes facilitate transformative change: A comparative case study analysis on flood management. *Ecology and Society*, Vol. 18, Núm. 4. doi: 10.5751/ES-05779-180458
- Runyon, L. (2021). Hydropower Worries Grow as Colorado River Reservoirs Keep Dropping, *KUNC NPR for Northern Colorado*. <https://www.kunc.org/environment/2021-07-13/hydropower-worries-grow-as-colorado-river-reservoirs-keep-dropping>
- Sánchez, O. (1990). *Crónica agrícola del Valle de Mexicali*. Universidad Autónoma de Baja California.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) (2024). Distrito de Desarrollo Rural 002, Río Colorado. Información relevante del distrito al 18 de mayo del 2022, Mexicali, Baja California. (Documento interno). Mexicali, B.C.

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2021). *La Semarnat coordina acciones para la salida ordenada de la cervecera Constellation Brands en Mexicali, B.C.* [Comunicado de prensa]. <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/la-semarnat-coordina-acciones-para-la-salida-ordenada-de-la-cervecera-constellation-brands-en-mexicali-b-c>
- Sustaita, N. G. y Olmos, E. (2016). Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad General Proyecto “Construcción y Operación de Planta Cervecera”. *Centro de Capacitación y Asesoría Profesional, S.A. de C.V.-Constellation Brands*.
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A. y Lieshout, M. V. (2010). Disentangling scale approaches in governance research: comparing monocentric, multilevel, and adaptive governance. *Ecology and Society*. Vol. 15, Núm 4, pp. 1-15. <http://www.ecologysociety.org/vol15/iss4/art29/>
- Udall, B. y Overpeck, J. (2017). The twenty-first century Colorado River hot drought and implications for the future. *Water Resources Research*, Vol. 53 Núm. 3, pp. 2404-2418. <https://doi.org/10.1002/2016WR019638>
- United States Bureau of Reclamation (2022). Reclamation Information Sharing Environment. *United States Bureau of Reclamation*. <https://data.usbr.gov/>
- United States Census Bureau (2021). Mapping Files 2021. *United States Census Bureau*. https://www.census.gov/geographies/mapping-files.2021.List_1421273848.html

Teletrabajo y su posible regulación en el sistema laboral de Nicaragua

Telework and its possible regulation in Nicaragua's labor

DOI: 10.61820/ALB.V3I5.1403

Fecha de recepción: 21 de diciembre de 2023

Fecha de aprobación: 5 de marzo de 2024

Gabriel de Jesús Gorjón Gómez

[HTTP://ORCID.ORG/0000-0003-2304-7672](http://ORCID.ORG/0000-0003-2304-7672)

Moisés David López Pérez

[HTTP://ORCID.ORG/0000-0002-1950-6402](http://ORCID.ORG/0000-0002-1950-6402)

Resumen

Nicaragua es uno de los países que no ha regulado el teletrabajo. Mediante esta investigación se hace una reflexión sobre la importancia de su adopción, lo cual podría evitar abusos del empleador y garantizar los derechos de los teletrabajadores. La metodología utilizada es el enfoque cualitativo, el método es el descriptivo, la técnica fue documental, lo cual permitió la obtención de datos descriptivos sobre las legislaciones de países americanos y europeos, así como estadísticos de teletrabajadores en estos continentes; de tal manera que Nicaragua pueda apelar al derecho comparado para la adopción del teletrabajo.

Palabras clave: empleador, regulación, tecnologías de la información y las comunicaciones, teletrabajo, trabajador.

Abstract

Nicaragua is one of the countries that has not regulated telework. This research reflects on the importance of its adoption, which could prevent abuses by the employer and guarantee the rights of teleworkers. The methodology used is the qualitative approach, the method is descriptive, the technique was documentary, which allows obtaining descriptive data on the legislations of countries in America and Europe, and statistics of teleworkers in these continents. In this way Nicaragua can appeal to comparative law for telework adoption.

Keywords: employer, regulation, information and communications technologies, telework, worker.

*Universidad Autónoma de Nuevo León – San Nicolás de los Garza, Nuevo León, México // ggorjon@hotmail.com
// moidav8719@gmail.com*

Introducción

Los cambios políticos, sociales, culturales y tecnológicos han desencadenado diversas transformaciones en las relaciones sociales del mundo actual. En el ámbito laboral también se han producido evoluciones debido al avance de la tecnología, a los medios y mecanismos de difusión o creación de información y comunicación, lo que ha permitido un nuevo modelo de relación laboral denominado teletrabajo. Muchos autores están de acuerdo en que este ofrece grandes ventajas y beneficios para el sector empresarial, los trabajadores, el Estado y la sociedad en general (Castillo, 2016).

El teletrabajo, como modalidad laboral, ha ocasionado una nueva visión en los operadores del derecho del trabajo, dejando atrás esos modelos enunciados en los sistemas jurídicos que eran inflexibles. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han servido de herramientas en el derecho del trabajo, y han permitido que los trabajadores puedan ejercer sus labores desde un sitio distinto al área física de la empresa.

La pregunta de esta investigación es: ¿cuál es la importancia de regular el teletrabajo en Nicaragua? Mientras que el objetivo planteado es demostrar que esta medida es necesaria para la tutela de los derechos fundamentales de los teletrabajadores.

La pandemia del Covid-19 dejó de manifiesto que varios países de la región no tienen regulado el teletrabajo, lo que generó la imperante necesidad de realizar ajustes para su reglamentación y así evitar arbitrariedades de los empleadores y tutelar los derechos de los teletrabajadores. Nicaragua es una de las regiones donde se ejerce el teletrabajo sin regulación, por lo que es necesario que se vele por mejorar esa condición a través de una norma especial o mediante una reforma al actual Código del Trabajo.

La hipótesis de esta investigación considera que regular el teletrabajo en el sistema laboral de Nicaragua permitirá la tutela jurídica de los derechos fundamentales de los teletrabajadores. Mediante la metodología del enfoque cualitativo, apoyado en la técnica de revisión documental, se hizo una revisión de las normas legales sobre teletrabajo en países de Europa y de América, así como estudios hechos por investigadores e informes elaborados por organismos internacionales especializados en temas de derecho del trabajo y asuntos económicos; además de diverso material bibliográfico que se encontró a través de diferentes bases de datos. De esta manera, a partir de los resultados hallados, se realiza una reflexión sobre los derechos fundamentales que se debe tener en consideración como país para la implementación de esta modalidad laboral.

Definiciones de teletrabajo

Conforme el informe denominado “Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, se define teletrabajo “como el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones -como teléfonos inteligentes, *tablets*, *laptops* y ordenadores de sobremesa- para trabajar fuera de las instalaciones del empleador” (Eurofound y OIT, 2019).

El Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo (CES-Confederación Europea de Sindicatos, 2002) firmado en Bruselas en el año 2002, define teletrabajo como:

El teletrabajo es una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual

un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular.

Este acuerdo tiene como objeto la elaboración de un marco legal general a escala europea para las condiciones laborales de los trabajadores y las trabajadoras, además de conciliar la necesidad de flexibilidad y seguridad comunes entre empleadores y subordinados. Además de la definición del teletrabajo, se destacan algunas áreas importantes que se deben tomar en consideración como el carácter temporal del teletrabajo, las condiciones laborales, la protección de datos e información, la vida privada, el equipo o instrumentos para la realización de las labores, la salud y la seguridad, capacitaciones y formación de los empleados, así como la organización y los derechos colectivos de los teletrabajadores.

El teletrabajo es una modalidad de trabajo en la cual se hace uso de los medios tecnológicos de la información y de la comunicación conocidos como TIC (García, 2020), siendo una manera flexible para la prestación de servicios (Lemus, Gómez y Chávez, 2023), el cual puede ejecutarse total o parcialmente desde casa del trabajador; inclusive la ubicación del teletrabajo puede ser en un espacio *coworking*, cafetería o lugares similares (Amat, 2020). Sin embargo, para tener claro que estamos ante esta modalidad, es necesario conocer y considerar sus elementos y características. Para Varela (2020), no basta con señalar que el teletrabajo es simplemente trabajar desde casa o desde un centro diferente a las instalaciones de la empresa, por eso puntualiza que es:

[...] un nuevo modelo laboral, una organización del trabajo diferente, al sistema habitual (presencia física y relaciones directa de forma generalizada) y que requiere una reorganización de los espacios, de la gestión y organización del trabajo, de las competencias de los gestores y trabajadores, así como un nuevo modelo de las relaciones laborales que posibiliten resultados e integración en la organización a pesar de la distancia física. Y todo ello vinculado con la tecnología (p. 15)

Diferentes tratadistas han planteado la definición de teletrabajo sin que haya un concepto unificado para este, pero todos coinciden en que, para que se establezca la existencia del teletrabajo, debe contarse con las herramientas tecnológicas de la información y de telecomunicaciones.

Elementos del teletrabajo

Existen tres elementos que definen el teletrabajo. Primero, es *espacial*, se caracteriza por la existencia de una prestación laboral realizada fuera de las instalaciones de la empresa, en la que habitualmente realiza el servicio sin que el empleador o su representante estén presentes físicamente; hace referencia al lugar de trabajo, es decir, donde el teletrabajador presta sus servicios. Segundo, es *cualitativo*, está referido a las herramientas o instrumentos que necesita el teletrabajador para poder realizar su trabajo, los cuales son medios tecnológicos avanzados de informática y/o telecomunicación. Tercero, hay un elemento *cuantitativo* relacionado a la habitualidad de la prestación del servicio a distancia, con un uso intensivo de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (Todolí y Pozuelo, 2020).

Cuando se encuentran estos elementos en la relación laboral, se está frente a la modalidad de teletrabajo, puesto que el trabajador realiza sus funciones en un lugar distinto a las instalaciones de la compañía. Además, ejerce esta modalidad de manera recurrente y sin la

supervisión de su empleador o quien lo represente; el equipo o materiales que el teletrabajador necesita para llevar a cabo sus labores deben ser necesariamente medios de tecnología e informática, y el uso de estos instrumentos o herramientas son indispensables para ejercer sus funciones.

Ventajas del teletrabajo

a) Ventajas para la empresa

Para las empresas, entre las ventajas del teletrabajo destacan una mayor y mejor productividad, reducción de los gastos, mejor organización del trabajo, mejor utilización de los recursos, humanos y materiales, mejores resultados en términos de calidad, mayor satisfacción del cliente, mayor flexibilidad en general, mejor estilo de gestión debido a los acuerdos sobre los objetivos, nuevas ideas de comercio por parte del personal motivado, mayor posibilidad de mantener a la empresa con trabajadores más competentes (Palomares, 2020). Otras de las ventajas son ahorro de espacio físico, descentralización y delegación en funciones, eliminación del ausentismo laboral, reducción de concentración de trabajo en el centro laboral y acceso a nuevas bolsas de trabajo (Gómez, 2020).

Lo anterior obedece a que los teletrabajadores pueden sentirse más cómodos laborando desde sus hogares o el espacio que ellos consideren adecuado; lo cual incrementa la productividad en sus labores y, a su vez, la empresa deje de pagar renta por el local físico donde los teletrabajadores desempeñarían sus labores. Por otro lado, se puede organizar mejor el trabajo conforme lo pactado con los teletrabajadores, esto provoca una mejor utilización de los recursos humanos y materiales con los que cuenta la empresa y genera resultados de mayor calidad, así como satisfacción para los clientes. Finalmente, existe mayor flexibilidad, puesto que la empresa podría tener políticas de contratación más amplia al ser menos exigente en los requisitos.

Los objetivos de la compañía pueden ser discutidos entre las partes de la relación laboral y, a través de la negociación, podrían obtener acuerdos que satisfagan los intereses de todos, lo que incentiva un mejor ambiente laboral y mayor interés por parte de los trabajadores para aportar nuevas ideas a la empresa, así como un personal motivado y competente.

b) Ventajas para los trabajadores

En cuanto a las ventajas para los trabajadores, se considera que produce mayores motivaciones; permite libertad de decidir tiempo de trabajo y tiempo libre; ofrece mayor concentración, al estar en casa, así como mayor autorresponsabilidad y autodisciplina; asegura menor tiempo pesado en el transporte entre casa y lugar de trabajo y, por lo tanto, significar ahorro de tiempo y dinero; además, genera más oportunidad de trabajo para las personas discapacitadas y las que se dedican al cuidado de enfermos (Palomares, 2020). En resumen, permite compatibilizar actividades laborales con las domésticas; ofrece flexibilidad temporal y cierto grado de autonomía, así como la mejora del medioambiente urbano e índices más bajos en la accidentalidad vial al disminuir la movilidad (Tomasina y Pisani, 2022).

Desventajas del teletrabajo

a) Desventajas para la empresa

El cuanto a las desventajas para las empresas Gómez (2020, p. 5) establece las siguientes:

Provoca reacciones negativas a los cambios de gestión, cuando no son aceptados por los directivos o el personal de la empresa. Dificultad para la seguridad de la información, por fluir por redes externas a la empresa. Disminuye el contacto entre superiores y subordinados, incluyendo los propios empleados. Dificultades de control y supervisión.

El teletrabajo, debe estar regulado por los Estados, de tal suerte que las partes no queden desprotegidas en sus derechos. La desconfianza y resistencia ante lo nuevo es algo normal en el ser humano, por ese motivo debe crearse conciencia de que los cambios en las formas de trabajo son inevitables y corresponde al Estado, a los empresarios y a los líderes sindicales discutir las formas más favorables de la regulación de este mediante las realidades económicas, políticas y sociales.

Por lo tanto, es necesario considerar la manera adecuada de protección de la información. El empleador debe buscar las formas de procurar el equipamiento de los trabajadores, para lo cual se requiere de un análisis profundo de las reservas patrimoniales con que cuenta la empresa; por ello es imprescindible considerar la asesoría del personal administrativo y legal de las compañías.

b) Desventajas para los trabajadores

Dentro de las desventajas destacan extensas jornadas laborales, inmovilización de la profesión, remuneración a destajo, control desmedido, reforzamiento de los hábitos y tendencias propias del trabajador, aislamiento o incomunicación, así como falta de interacción social, prolongada exposición a la computadora u ordenador, desprotección social, sensación de aislamiento, falta de supervisión por los superiores del teletrabajador (lo que produce la falta de motivación). Además, se presenta inseguridad por no existir aún una regulación legal del teletrabajo (Gómez, 2020).

Otras desventajas son los factores asociados a la seguridad: disminución del sentido de bienestar físico y mental en relación con factores tales como el aislamiento social; los tiempos de trabajo prolongados que provocar aumento de la carga cognitiva y la falta de actividad física; conflictos interfamiliares por la utilización de los recursos disponibles (equipos informáticos, wifi), y los distractores familiares (Tomasina y Pisani, 2022).

Se requiere trabajar en la creación de políticas internas de las empresas donde puedan existir relaciones entre los trabajadores, tales como días festivos, aniversarios de la empresa, o festividades de fin de año. De igual manera, el Estado debe velar por el reconocimiento del salario mínimo vigente para los teletrabajadores.

Hay que crear conciencia en los trabajadores del cuidado personal en sus hábitos, tales como el tiempo que emplean en su tiempo libre para desconectarse del ordenador. El Estado debe ser el garante de que se cumpla el derecho a la seguridad social de estos trabajadores, así como la protección de higiene y seguridad en el trabajo, puesto que se exponen a riesgos laborales como cualquier otro trabajador.

El teletrabajo en Nicaragua

El Teletrabajo en Nicaragua ha sido considerado dentro de las relaciones laborales atípicas, sin que exista una regulación en el ordenamiento jurídico. Algunas empresas como *call center* (centros de atención telefónica) hacen uso de esta modalidad de trabajo, sin embargo, cobró mayor interés a raíz de la pandemia de la Covid-19 en el año 2020, pues es a partir de entonces cuando empresas privadas se ven obligadas a implementar esta forma de trabajo.

En el marco legal nicaragüense, lo más cercano al teletrabajo lo encontramos en el Título VIII Condiciones Especiales de Trabajo, Capítulo II Del Trabajo a Domicilio, del Código del Trabajo de la República de Nicaragua el cual reza:

Artículo 155.- El trabajo a domicilio es el ejecutado por el trabajador en su propio hogar, en taller familiar o en lugar que él escoge libremente, por cuenta de uno o más empleadores, pero sin la dirección y vigilancia directa de éste, utilizando materiales o instrumentos propios o suministrados por el empleador o su representante mediante una remuneración (Asamblea Nacional, 1996).

En este orden de ideas, Osejo (2018) plantea:

[...] el teletrabajo es una figura que no se encuentra taxativamente regulada en nuestra legislación nacional. La única figura parecida que se encuentra prevista en el Código del Trabajo, es el trabajo a domicilio, sin embargo, [sic] el teletrabajo difiere de aquel, porque consiste en el uso de las tecnologías de la información para desarrollar el trabajo en un lugar distinto de las instalaciones del empleador. El trabajo a domicilio no hace uso de las TICS, por lo tanto, [sic] puede ser cualquier otra modalidad distinta al teletrabajo. (p. 167).

Se coincide con el autor en que el teletrabajo y el trabajo a domicilio son dos figuras jurídicas diferentes, puesto que los elementos que las componen o las características de estas modalidades son distintas. Existe una marcada diferencia en cuanto al equipo de trabajo que se utiliza; el trabajo a domicilio no requiere del uso de herramientas tecnológicas, como sí, necesaria e ineludiblemente, se demanda con el teletrabajo.

Los intentos que se han hecho respecto a regular el teletrabajo en Nicaragua consisten en que la Cámara de Industria de Nicaragua (CADIN) elaboró una Guía Laboral para afrontar el riesgo del coronavirus en las empresas con un Acuerdo de Trabajo Remoto por alerta sanitaria, además de otra guía sobre "Covid-19 abordaje desde la empresa". Por otro lado, empresas como las de zona franca implementaron esta forma de labor mediante un convenio tripartito¹ en el que participaron Estado, Zonas Francas y líderes sindicales (San Juan, 2021). Otras empresas adoptaron esta modalidad de conformidad a lo pactado por las partes, sin contar con el visto bueno ni autorización del Ministerio del Trabajo.

Estos acuerdos suscritos entre empleadores y trabajadores no siempre garantizan los derechos de estos últimos, contrario a ello, representan afectaciones para los trabajadores, quienes se ven obligados a recurrir a pagos de internet, energía eléctrica y a otros gastos generados; sumado al hecho de acondicionar un espacio desde sus hogares para llevar a cabo sus labores (Gaitán y Acevedo, 2023). Esto deja en estado de indefensión a los trabajadores, en vista de que los empleadores no se hacen cargo de gastos extras en los que incurren los trabajadores y, al no existir ninguna regulación por las autoridades competentes, les depara perjuicios. Ello conlleva a abusos por parte de los empleadores en la forma de desarrollo de la relación laboral; además, se crean muchas dudas e incertidumbres y se ven afectados beneficios que los

¹ <https://cnzf.gob.ni/es/noticias/nuevo-acuerdo-tripartito-de-zonas-francas>

trabajadores pudieran gozar si trabajaran de manera física en las empresas, poniendo en riesgo la seguridad jurídica de los trabajadores que laboran bajo esta modalidad (Castillo, 2016).

Metodología

a) Método

En esta investigación se utilizó el método descriptivo; se especifican las propiedades y características de la problemática estudiada, como la necesidad e importancia de regulación del teletrabajo en Nicaragua. Durante la investigación se realizó un análisis de la información actual sobre el fenómeno investigado y, de esta forma, se buscó generar aportes basados en los resultados encontrados (Vásquez, 2021).

b) Técnica

La técnica para la recolección y organización de la información es la documental. En este sentido, Quezada (2010, p. 35) señala que esta técnica “permite la recopilación de información para enunciar las teorías que sustentan el estudio de los fenómenos y procesos”. Para ello se hizo la revisión de bibliografía de estudios realizados sobre el teletrabajo; legislaciones acerca del teletrabajo en países de Europa y América, así como informes elaborados por organismos internacionales especializados en asuntos laborales, como la OIT, y económicos, como la CEPAL; con lo cual se obtuvo resultados cuantitativos referidos a estadísticas reportadas por los países de América y Europa.

Resultados

El teletrabajo es una modalidad laboral que en Nicaragua ha sido poco explorada. A su vez, el Poder Legislativo (Asamblea Nacional, 1996) no ha presentado una iniciativa de ley donde se pretenda regular esta forma de trabajo.

Según el informe “Desafío y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe” de la OIT, en la región latinoamericana y el caribe, alrededor de 23 millones de personas transitaron por el teletrabajo durante el segundo trimestre de 2020. Se considera que el 3% de los trabajadores asalariados trabajaba de forma remota en el año 2019, y este porcentaje aumentó del 20 al 30% durante el confinamiento como medida sanitaria del Covid-19 (Maurizio, 2021). Los países con información disponible mostraron el salto de esta modalidad durante 2020.

En los años que siguieron, si bien hubo una reducción en la proporción de trabajadores que realizaban trabajo a distancia, esta se mantuvo en niveles superiores a los previos a la pandemia. Por ejemplo, en Chile, la proporción de trabajadores desde el hogar (que incluye las personas que realizan teletrabajo) aumentó de 4,6% del total en 2019 a más de 21% en 2020. En 2023 este grupo se había reducido a 8,6% del total. Sin embargo, en valores absolutos se evidencia un aumento de un 86% en la cantidad de trabajadores en esta modalidad desde 2019 a la actualidad (OIT, 2023). En la Tabla 1 se puede observar que los países con mayor cantidad de teletrabajadores antes de la pandemia eran Brasil, México y Argentina.

Tabla 1. Teletrabajadores en América Latina y el Caribe en el año 2017.

Países	Teletrabajadores
Argentina	2,000,000
Brasil	7,500,000
Colombia	31,000
Costa Rica	20,000
Chile	500,000
México	2,600,000
Total: 12,651,000	

Fuente: ITA LAC (2017).

Existe poca información relacionada al trabajo que se realiza desde casa y es menor en relación al teletrabajo antes de la pandemia (CEPAL, 2021). Se estima que a nivel mundial el 7.9% de los trabajadores realizaban sus labores desde su casa, particularmente en labores de manufactura y artesanales, y, en menor grado, en teletrabajo (OIT, 2021).

Tabla 2. Frecuencia de labores bajo la modalidad teletrabajo en Estados Unidos

Porcentaje	Frecuencia
2.5 - 4	2.5 - 5 días por semana
6 - 10	1 - 2.5 días por semana
4 - 5	Ocasionalmente
6 - 11	Con poca frecuencia

Fuente: Lister y Tom (2019).

En la Tabla 2, encontramos que en Estados Unidos la frecuencia de días laborados por semana oscila entre un 2,5% y un 4%, es decir, entre 2,5 y 5 días por semana, y, bajo esta modalidad, con poca frecuencia, del 6% al 11%.

Tabla 3. Trabajadores ocupados que laboraban habitualmente desde casa en 2020 (Unión Europea).

Países	Porcentaje
Finlandia	25,11
Luxemburgo	23,1
Irlanda	21,5
Bulgaria	1,2
Rumanía	2,5
Croacia	3,1
Hungría	3,6

Fuente: Eurostat (2021).

Como se puede observar en la Tabla 3, Finlandia encabezó la lista de los Estados miembros de la Unión Europea, con el 25,1% de los trabajadores ocupados que trabajaban habitualmente desde casa en 2020; le siguieron Luxemburgo (23,1%) e Irlanda (21,5%). Las cuotas más bajas se registraron en Bulgaria (1,2%), Rumanía (2,5%), Croacia (3,1%) y Hungría (3,6%). Cabe mencionar que, según la Unión Europea, un 5,4% de los ocupados teletrabajaba habitualmente en 2019 y un 9%, ocasionalmente.

Antes de 2020, en varios países latinoamericanos (por ejemplo: Brasil, Colombia, Costa Rica y Ecuador) ya existía una regulación del teletrabajo a través de leyes o instrumentos administrativos. El reconocimiento de esta modalidad como herramienta para enfrentar la pandemia de Covid-19 estimuló la aprobación de leyes para regularla en otros países, como Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (San Juan, 2021; Toledo, 2021).

Si bien esos porcentajes pudieron bajar después de la pandemia, la realidad es que no volvió a la cantidad previo a esta. En el caso de Nicaragua, es uno de los países de la región que no dispone de información estadística sobre la modalidad de teletrabajo, ni antes, ni durante, ni después de la pandemia.

En la Resolución denominada “Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas en la crisis causada por la Covid-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente” (OIT, 2021) se exhorta entre otras recomendaciones a:

[...] introducir, utilizar y adaptar el teletrabajo y otras nuevas modalidades de trabajo para preservar los puestos de trabajo y ampliar las oportunidades de trabajo decente a través de, entre otros medios, la reglamentación, el diálogo social, la negociación colectiva, la cooperación en lugar de trabajo, así como la adopción de medidas para reducir las disparidades en el acceso a la tecnología digital, respetando las normas internacionales del trabajo y la privacidad, y promoviendo la protección de los datos y la conciliación de la vida laboral y la vida privada.

Discusión

El teletrabajo ha permitido sostener muchos procesos productivos y tiene características que lo vuelven atractivo a nivel individual y social, incluso para el mundo laboral después de la pandemia. No obstante, se deben tener presentes los efectos negativos para la salud mental, la productividad y la innovación. Su aplicación depende de procesos de aprendizaje y diálogo entre los actores implicados, así como de una regulación adecuada. Aprovechar el potencial de estas tecnologías para mejorar la calidad de vida de las personas en general, crear mejores empleos y al mismo tiempo contener el riesgo de la destrucción y precarización del empleo, así como de una profundización de la desigualdad en el mercado laboral, implica grandes desafíos políticos y sociales (CEPAL, 2021).

El Ministerio del Trabajo de Nicaragua, como institución estatal dependiente del Poder Ejecutivo, cuya misión es defender, tutelar y restituir los derechos laborales de los trabajadores, tampoco se pronunció respecto a la regulación del teletrabajo durante la pandemia, ni posterior a esta.

En Nicaragua, se carece de datos estadísticos oficiales acerca de las empresas que aplican el teletrabajo, tampoco se conocen cifras de la cantidad de teletrabajadores, siendo una debilidad por parte del Estado el no informar sobre esto.

Nicaragua requiere una transformación legal en materia de trabajo en la que se incorpore el teletrabajo dentro de su ordenamiento jurídico —en vista de que es una necesidad

real—, de tal manera que se garanticen los derechos y se regulen las obligaciones de los sujetos de la relación laboral.

Para la introducción del teletrabajo en Nicaragua se puede recurrir al derecho comparado, en particular a las legislaciones de los países de Latinoamérica que han regulado esta modalidad y que han tenido mucho éxito, tales como Brasil, Colombia y Argentina; además de ser países con los que se comparten ciertas características. Por otro lado, se pueden adoptar algunas regulaciones que hacen los ordenamientos de los países europeos que también tienen regulado el teletrabajo.

En los resultados encontrados se evidencia que muchos países de Latinoamérica, durante la pandemia agilizaron la regulación de esta modalidad laboral y otros procedieron a revisar sus normas y actualizarlas, encontrando ordenamientos jurídicos que se pueden adaptarse a la realidad nicaragüense.

Propuestas

Para la regulación jurídica del teletrabajo en Nicaragua, de conformidad al derecho comparado, se propone incluir las siguientes recomendaciones:

- Dejar claro los derechos y obligaciones a los que quedan sujetos las partes de la relación laboral.²
- Los teletrabajadores no podrán laborar más de las 48 horas semanales,³ además de gozar de los descansos.⁴
- Los teletrabajadores deben tener derecho a desconectarse digitalmente durante el tiempo de descanso en su horario de trabajo y desde el momento de finalizar su horario laboral.⁵
- Derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado, los horarios que establezcan las partes no pueden deparar perjuicio en las obligaciones familiares de los teletrabajadores.⁶
- En caso de que las empresas decidan cambiar de la modalidad presencial a la modalidad de teletrabajo, deben contar con el consentimiento de los trabajadores, respetando el principio de voluntariedad.⁷
- Determinar el cambio de la modalidad de teletrabajo a la modalidad presencial o viceversa, de conformidad al principio de reversibilidad.⁸
- El empleador debe ser el garante de suministrar el equipo de trabajo para que los teletrabajadores puedan cumplir sus funciones.⁹
- En caso de que los teletrabajadores, para dar cumplimiento a sus obligaciones, recurran en gastos, estos deben ser compensados por el empleador.¹⁰
- Los empleadores deben promover la capacitación constante de su personal y es obligación de los teletrabajadores asistir a estas.¹¹
- Al momento de la suscripción de convenios colectivos, deben tomarse en consideración a los teletrabajadores y se debe garantizar su derecho de afiliarse al sindicato o desafiliarse de este, o bien, formar parte de la Juntas Directivas Sindicales.¹²
- Representación sindical, es el derecho que les asiste a los teletrabajadores aun cuando los mismos no estén afiliados a determinados sindicatos.¹³
- Se debe cuidar la salud física y emocional de los teletrabajadores, por ello las empresas y el Estado deben establecer políticas que conlleven a garantizarlas, así como la seguridad e higiene ocupacional.¹⁴

- 2 México, capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, incorporado al Diario Oficial el 11 de enero del año 2021.
- 3 Ley 185, Código del Trabajo del 30 de octubre de 1996.
- 4 Portugal, Código del Trabajo, sección IX sobre modalidades de contrato de trabajo, subsección V, "Teletrabajo" y su modificación conforme la Ley N°83/2021 el 06 de diciembre de 2021.
- 5 Chile, Ley 21.220, publicada el 26 de marzo de 2020.
- 6 Argentina, Ley N°27.555, de 30 de julio de 2020.
- 7 Brasil, Capítulo II-A, sobre Teletrabajo, Ley N°13.467 de 13 de julio de 2017, regulado de forma específica en el Consolidado de Leyes del Trabajo. En 2022 esta legislación fue modificada, mediante la Ley n°14.442 del 02 de septiembre.
- 8 Irlanda, regulado a través de la disposición denominada Work Life Balance and Miscellaneous Provisions Bill 2022", que incorpora una Parte III, denominada "Requests for remote working arrangements", traducida al español, como "Solicitudes para acuerdos de trabajo remoto".
- 9 Argentina, LeyN°27.555, de 30 de julio de 2020.
- 10 Panamá, Ley 126 de 18 de febrero de 2020.
- 11 México, capítulo XII Bis de la Ley Federal del Trabajo, incorporado al Diario Oficial el 11 de enero del año 2021.

- Los teletrabajadores deben estar cubiertos por el sistema de Seguridad Social para las contingencias de la vida en las que puedan verse afectados ellos o sus beneficiarios.¹⁵
- El área de Recursos o Talento Humano debe ser garante de proteger la información de cada uno de los teletrabajadores, la cual debe ser confidencial, con las excepciones previstas en las normas jurídicas, según el caso concreto.¹⁶
- En cuestión de ciberseguridad y confidencialidad de la información, informar al trabajador de las responsabilidades y sanciones previstas en la legislación, o políticas internas de la empresa, previa aprobación del Ministerio del Trabajo. En este sentido, la información que manejen los teletrabajadores desde sus sistemas operativos debe ser totalmente confidenciales, so pena de aplicar las sanciones acordes a la falta incurrida.¹⁷
- Establecer indicadores para evaluación del desempeño, lo anterior servirá de apoyo para la promoción de los teletrabajadores a otros puestos, o bien para la aplicación de bonos o incentivos.¹⁸
- Igualdad de condiciones en relación a las personas que laboran de manera presencial.¹⁹
- Oportunidades de desarrollo profesional; se debe garantizar a los teletrabajadores que puedan aplicar a mejores puestos de trabajo y optar a beneficios profesionales como becas u otro tipo de apoyos para educación.²⁰
- Condiciones adecuadas para desarrollar las labores; lo que permitirá mejores resultados en la producción o en los servicios brindados.²¹

Conclusiones

Se ha demostrado que Nicaragua requiere regular el teletrabajo, modernizarse y estar acorde con los tiempos y cambios que se están viviendo, pero en esta transición es necesario hacer partícipe a los sectores de la sociedad que aportan con sus experiencias y conocimientos. Los resultados de esta investigación proporcionan elementos cualitativos y cuantitativos con los cuales puede contarse como parte de la experiencia de otros países que tienen regulado el teletrabajo, es decir, hacer uso del derecho comparado, puesto que existen países de la región con los que se guardan características similares y de los que se puede adaptar algunas disposiciones e integrarlas al ordenamiento jurídico nicaragüense.

La modalidad de teletrabajo no es motivo de reducción de derechos laborales regulados en el sistema legal nicaragüense, pues, ante una reforma laboral se debe cuidar que los derechos laborales no desmejoren, es decir, se debe velar por las garantías mínimas de los derechos fundamentales de los teletrabajadores.

El teletrabajo ha llegado para quedarse y es necesario que el Estado de Nicaragua ponga en marcha las discusiones para la implementación del marco jurídico que regule este tipo de modalidad laboral. Se requiere continuar los estudios relacionados al teletrabajo en Nicaragua, lo cual servirá para sentar precedentes del fenómeno estudiado y como base para la búsqueda de la regulación del mismo.

Referencias

Amat, O. (2020). Economía del Teletrabajo, impacto en las personas, la empresa y la sociedad. En X. A. Llavina, *et al.*, *Teletrabajo: vivir y trabajar mejor* (Primera Edición ed.). Profit Editorial I., S., L.

- 12 México, capítulo XII Bis Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial del 11 de enero del año 2021.
- 13 Francia, Ordenanza N°2017-1387 de 22 de septiembre de 2017.
- 14 Panamá, Ley 126 de 18 de febrero de 2020.
- 15 Perú, Ley N°31572, de 11 de septiembre de 2022.
- 16 España, Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre de 2020.
- 17 Ecuador, Acuerdo Ministerial MDT-2020-181, de 14 de septiembre de 2020.
- 18 México, capítulo XII Bis Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial del 11 de enero del año 2021.
- 19 Colombia, Decreto 884/2012, incorporado al Decreto 1072/2015.
- 20 México, capítulo XII Bis, Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial del 11 de enero del año 2021.
- 21 Portugal, Código del Trabajo, sección IX sobre modalidades de contrato de trabajo, subsección V, "Teletrabajo" y su modificación conforme la Ley N°83/2021, el 06 de diciembre de 2021.

- Asamblea Nacional. (1996). *Código del Trabajo, ley No. 185*. Managua, Nicaragua. Recuperado el 29 de junio de 2023 de <https://www.poderjudicial.gob.ni/cjnejava/image/codigo-trabajo.pdf>
- Castillo, J. A. (2016). El teletrabajo y la importancia de su adopción en los sistemas jurídicos laborales de los países centroamericano. *Cuaderno jurídico y político*, 2(6). Recuperado el 12 de enero de 2024 de <https://repositorio.unp.edu.ni/233/1/476-1895-2-PB.pdf>
- Castillo, J. A. (2016). El teletrabajo y su importancia de adopción en los sistemas jurídicos laborales de los países centroamericanos. *Cuaderno jurídico y político*, 2(6). Recuperado el 12 de diciembre de 2023 de <https://www.camjol.info/index.php/cuadernojurypol/article/view/10969/12846>
- CEPAL. (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 21 de enero de 2024 de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/dae0d47c-e8bc-4bf6-b6a4-fd9ab98ba8d6/content>
- CES-Confederación Europea de Sindicatos. (16 de julio de 2002). *Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo*. Recuperado el 04 de diciembre de 2022 de https://www.ccoo-servicios.es/archivos/altamira/20110727_acuerdo_marco_europeo_teletrabajo.pdf
- Eurofound y OIT. (2019). Recuperado el 15 de diciembre de 2023 de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_723962.pdf
- eurostat. (17 de 05 de 2021). *eurostat*. Recuperado el 04 de febrero de 2024 de https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_EHOMP_custom_899843/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=1a955ba3-e7ff-42b5-9449-69a6db8750ff
- Gaitán, M. C. y Acevedo, Y. M. (2023). Regulación jurídica del teletrabajo en Nicaragua, Costa Rica y Panamá (Análisis Comparativo). *Revista Humanismo y cambio social*, 10(21). [doi:10.5377/hcs.v21i21.16766](https://doi.org/10.5377/hcs.v21i21.16766)
- García, M. E. (2020). Las TIC como elemento de gestión de la relación laboral. En A. G. Sánchez, *TELETRABAJO elementos técnicos, jurídicos y gestión de conflictos*. Tirant lo Blanch.
- Gómez, C. A. (2020). *Senado de la República*. Recuperado el 05 de febrero de 2024 de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5018/CI_70.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ITA LAC. (2017). *Academia Internacional de Transformación del Trabajo*. Recuperado el 21 de enero de 2024 de <https://www.ita-lac.org/wp-content/uploads/2019/ITALAC-INFORME-ESTADO-DEL-TELETRABAJO-EN-LATINO-AMER%C3%8D-CA-2017.pdf>
- Lemus, R. P., Gómez, R. V. y Chávez, G. O. (2023). *Derecho del Trabajo, panorama actual u nuevas realidades*. Cosegraf.
- Lister, K. y Tom, H. (29 de 11 de 2019). *Elgaronline*. Recuperado el 05 de febrero de 2024 de <https://www.elgaronline.com/edcollchap-0a/edcoll/9781789903744/9781789903744.00009.xml>
- Maurizio, R. (julio de 2021). *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el 20 de enero de 2024 de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_811301.pdf

- OIT. (20 de junio de 1996). C177-Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm.177). Ginebra, Suiza. Recuperado el 12 de diciembre de 2022 de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312322
- OIT. (28 de marzo de 2017). *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el 25 de febrero de 2023 de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/publication/wcms_615487.pdf
- OIT. (2021). *Nuevo informe de OIT - Panorama laboral 2021 de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 02 de febrero de 2024 de <https://www.oitcinterfor.org/nuevo-informe-oit-panorama-laboral-2021-am%C3%A9rica-latina-caribe>
- OIT. (17 de junio de 2021). *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el 20 de enero de 2024 de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806097.pdf
- OIT. (2023). *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado el 21 de enero de 2023 de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_906617.pdf
- Osejo, L. (2018). *Relaciones laborales atípicas en Nicaragua*. SENICSA.
- Palomares, M. B. (2020). Recomendaciones y normativa internacional en materia de teletrabajo. En A. e. Sánchez García, *TELETRABAJO Elementos técnicos, jurídicos y gestión de conflictos*. Ciudad de México, XII: tirant lo blanch. Recuperado el 04 de diciembre de 2022 de <https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual/ebookInfo?isbn=9788413554310>
- Quezada, N. L. (2010). *Metodología de la Investigación*. Macro E.I.R.L.
- San Juan, C. (2021). Estudio comparado de la legislación sobre teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe. Recuperado el 08 de diciembre de 2022 de https://fundacionelectra.org.uy/wp-content/uploads/2021/07/Estudio_comparado_legislacion_Teletrabajo_ALC_2021.pdf
- Todolí, A. S. y Pozuelo, A. M. (2020). *El Teletrabajo*. Valencia. Recuperado el 04 de diciembre de 2023 de <https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual/ebookInfo?isbn=9788413781297>
- Toledo, P. (02 de julio de 2021). Análisis comparativo de las leyes sobre el teletrabajo en el cono sur. *JOURNAL OF MANAGEMENT & BUSINESS STUDIED*. Recuperado el 07 de febrero de 2024 de <https://revistas.uautonoma.cl/index.php/jmabs/article/view/1578>
- Tomasina, F. y Pisani, A. (15 de 04 de 2022). Pros y contras del teletrabajo en la salud física y mental de la población general trabajadora: una revisión narrativa exploratoria. *Archivos de prevención de riesgos laborales*, 25(2), 14. Recuperado el 05 de febrero de 2024 de <https://archivosdeprevencion.eu/index.php/apr/article/view/199/124>
- Varela, A. (2020). *Teletrabajo. Guía Práctica*. RA-MA Editorial.
- Vásquez, R. L. (2021). *Manual en esquemas de metodología para investigaciones mixtas en ciencias sociales*. Tirant lo Blanch.

Percepciones de rechazo social, desgaste emocional y consumo de sustancias de trabajadoras sexuales en Ciudad Juárez

Perceptions of social rejection, emotional exhaustion, and substance consumption of sex workers in Ciudad Juarez

DOI: 10.61820/ALB.V3I5.1451

Fecha de recepción: 23 de enero de 2024

Fecha de aprobación: 24 de abril de 2024

Alberto Castro Valles

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-6589-0073](https://orcid.org/0000-0001-6589-0073)

María Nieves González Valles

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9478-8366](https://orcid.org/0000-0002-9478-8366)

Karlotta Carrasco Castro

[HTTPS://ORCID.ORG/0009-0009-2015-1942](https://orcid.org/0009-0009-2015-1942)

Resumen

Debido a una persistente cultura de rechazo social y estrategias gubernamentales de atención a la salud integral insuficientes, en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, las trabajadoras sexuales realizan sus labores presentando indicadores de desbalance en su salud mental y equilibrio biopsicosocial. Casi un 45% de las trabajadoras sexuales están en condiciones psicoemocionales inadecuadas, con depresión encubierta, desgaste emocional y/o consumo de sustancias reportadas por los centros de salud de la región. Según las leyes y programas de prevención a la no discriminación, este estudio resulta relevante para avanzar en las recomendaciones de programas de atención psicosocial con equidad e igualdad para las trabajadoras sexuales considerando la cultura de rechazo social con estigmatización selectiva. El objetivo del estudio fue analizar las percepciones de rechazo social, desgaste emocional y consumo de sustancias en las trabajadoras sexuales con perspectiva cualitativa interpretativa. Se utilizó una guía de 12 preguntas validada por expertos con diez trabajadoras sexuales de Ciudad Juárez con consentimiento informado asegurando la confidencialidad y anonimato. La información se revisó utilizando matrices de comparación con categorización mediante el análisis de contenido. La recopilación de la información de campo indicó que al menos ocho de cada diez trabajadoras sexuales sufren rechazo social, esto les genera un desgaste emocional con actitud despersonalizada y nueve de cada diez han sufrido violencia por parte de los clientes o la sociedad, para ello, el consumo de sustancias psicoactivas altera la realidad para minorizar los efectos psicoemocionales percibidos.

Palabras clave: consumo de sustancias, desgaste emocional, rechazo social, trabajadoras sexuales.

Abstract

Due to a persistent culture of social rejection and insufficient government comprehensive health care strategies, in Ciudad Juárez, Chihuahua, Mexico, sex workers carry out their work presenting indicators of imbalance in their mental health and biopsychosocial balance. Almost 45% of them are in inadequate psycho-emotional conditions, they show covert depression and emotional exhaustion; also substance consumption is reported by health centers in the region. According to laws and non-discrimination prevention programs, this study is relevant to advance recommendations for psychosocial care programs with equity and equality for sex workers considering the culture of social rejection with selective stigmatization. The objective of the study was to analyze the perceptions of social rejection, emotional exhaustion, and substance consumption in sex workers with a qualitative interpretivist perspective. An eleven questions guide validated by experts used with teen sex workers from Ciudad Juárez with informed consent, ensuring confidentiality and anonymity. The information reviews comparison matrices with categorization through content analysis. The collection of field information indicated that at least eight out of every ten sex workers suffer social rejection, which causes emotional exhaustion with a depersonalized attitude, and nine out of ten have suffered violence from clients or the society, for this, the consumption of psychoactive substances alters reality to minimize the perceived psycho-emotional effects.

Keywords: substance use, emotional exhaustion, social rejection, sex workers.

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez - Juárez, Chihuahua, México // alcastro@uacj.mx

Introducción

El trabajo sexual consiste en ofrecer un servicio acordado donde se cubre la necesidad de la libido sexual a cambio de una gratificación monetaria o con un valor personal determinado (Fundación Huésped, 2021). En México, se estima la existencia de alrededor de 150 mil trabajadoras sexuales, así como doce mil en el estado de Chihuahua y dos mil en Ciudad Juárez (Maldonado, 2020).

En teoría, en México toda persona, sin importar su condición social, orientación sexual, identidad étnica, entre otras, tiene derecho a los servicios de salud en general (DOF, 2022); y en el estado de Chihuahua, los derechos civiles de las trabajadoras sexuales son reconocidos en el discurso gubernamental para operar con responsabilidad, sin discriminación ni limitaciones en el ejercicio de sus derechos humanos en general (Congreso del Estado de Chihuahua, 2018). Sin embargo, en la práctica, y a pesar de que ha sido una actividad laboral en diversas etapas de la historia de la humanidad, la labor sexual es todavía percibida con rechazo social por imperativos socioculturales a pesar del avance de la perspectiva de los derechos humanos y de género. Se entiende por rechazo social a la circunstancia de que una persona sea excluida deliberadamente de un conjunto de relaciones e interacciones socioculturales (Baumeister y Tice, 1990), lo cual está asociado al estrés psicosocial y a la ansiedad (Leary *et al.*, 2003).

En décadas recientes, diversos estudios han resaltado el aporte de grandes dimensiones a la economía que se realiza con las actividades de compraventa de sexo, el cual se presenta con mayor énfasis en ciudades cuyos habitantes son personas en movilidad, en tránsito, con desarraigo territorial, y en donde, en un lapso breve de tiempo, algunos aprovechan esta situación y se enriquecen (Lamas, 2017). Por otro lado, en algunas sociedades todavía se permean creencias que reprueban el trabajo sexual remunerado aludiendo afectaciones en la integridad de quien lo ofrece. Al cosificarlo, se convierte, desde estas miradas, en actos que atentan contra la moral social y de la propia persona (Barry, 1995 en Lamas, 2017).

Otras voces han argumentado que tales visiones ocultan una verdad insoslayable, referida a que el trabajo sexual es un trabajo, por lo que proponen que cambien ciertas creencias sociales para dejar de percibir a las personas que lo ejercen como delincuentes, víctimas, transmisoras de enfermedades y/o pecadoras, entre otros calificativos (NSWP, 2017). Las estrategias de inicio en ese cambio de creencias han sido impulsadas por la propia Organización Internacional del Trabajo [OIT], las cuales van más allá de estimar ingresos directos, pues buscan resaltar el apoyo que genera el trabajo sexual remunerado, la generación de empleo y servicios de limpieza, transporte, alimentación y, con ello, el aporte al producto interno bruto de algunos países (NSWP, 2017). En la localidad, los comerciantes que contratan temporalmente estos servicios lo hacen con limitaciones en los derechos laborales y han llegado, incluso mediante herramientas publicitarias, a expandirse para elevar costos de habitaciones en los hoteles, restaurantes y bares para generar mayores ganancias (El Diario, 2019).

Las trabajadoras sexuales tienden a estigmatizarse en un imaginario social que criminaliza y/o marginaliza colocándolas en condiciones vulnerables de violencia y/o explotación. Al realizar un trabajo que se percibe con rechazo social, también se perciben limitaciones fuera de los marcos legales del trabajo formal en México, aunque difícilmente se denuncian a las autoridades competentes. A pesar de que el trabajo sexual se visualiza como una opción que permite ingresos con cierta independencia económica según sus necesidades, sigue siendo una labor vulnerable en la que suelen violentarse los derechos humanos, a la salud, a la vida y a la dignidad; en algunos países, incluso con acciones de prohibición y encarcelamiento.

to (Escuer, 2021). Diversos colectivos organizados se han manifestado con esfuerzos para exigir derechos laborales y protección contra la violencia (El Economista, 2018), no sólo de organizaciones delincuenciales organizadas en modalidades de trata de personas (Juárez-Marrín, 2020), sino como protección jurídica ante la vulneración de los derechos humanos (Juárez, 2022).

Históricamente, uno de los fundamentos teóricos se ha inscrito en la sociología crítica del intercambio económico y del ejercicio del poder; el trabajo sexual ha sido identificado desde una perspectiva delictiva en mayor medida que comercial o de poder, el cuerpo como delito se interpreta como el ejercicio prohibido que requiere vigilancia y castigo para mantener el orden social; mientras que el cuerpo como mercancía o negocio se entiende como el uso instrumental de trabajo para generar algún ingreso según el valor monetario (Foucault, 1976). El cuerpo como poder se identifica como el ejercicio de sometimiento para producir determinadas conductas justificadas por la estigmatización que refleja el factor alterno de la sociedad al percibir a un determinado grupo por su valor social, es así que propicia discriminación y rechazo social originando devaluación cognitiva por las personas objeto (Crocker y Dodge, 1994). Otro fundamento teórico ha sido identificado desde el interaccionismo simbólico y las representaciones sociales, pues la construcción sociocultural de la prostitución ha representado una manifestación de inmoralidad que considera el uso simbólico de la función social como objeto sexual manipulable, determinado en gran parte por algunas posturas religiosas (Crocker *et al.*, 1998; Escuer, 2021).

Las implicaciones de las condiciones sociales y laborales de estigma deterioran y ponen en entredicho a la salud mental de la comunidad del trabajo sexual remunerado asociado al desgaste emocional. Se entiende por desgaste emocional al conjunto de reacciones a un estrés crónico caracterizado por agotamiento físico y psicológico, actitud despersonalizada y sentimientos de inadecuación a las tareas (Maslach y Jackson, 1981).

La Alianza Europea por los Derechos de las Trabajadoras Sexuales [ESWA] ha distinguido necesidades de atención a la salud mental en países de Europa utilizando metodologías mixtas. Por un lado, encontró que estas trabajadoras suelen presentar sintomatología derivada de exposición a eventos traumáticos en etapas previas de su vida, no relacionados necesariamente con el trabajo sexual, y que, sin embargo, en la búsqueda de atención se encontraron con dificultad para el acceso a servicios (Maciotti *et al.*, 2021 en ESWA, 2021). Por otro lado, el estudio confirma que las trabajadoras sexuales sortean gran cantidad de factores relacionados con la marginación interseccional determinada por el género, la edad, la criminalización, el estigma, la pobreza, la violencia, el racismo, incluso factores relacionados con la migración, entre otros; esto impacta negativamente en la salud mental de las trabajadoras sexuales en un 83% (ESWA, 2021).

La Organización Mundial de la Salud [OMS] definió a la salud mental como un estado de bienestar consciente de las propias capacidades para afrontar las tensiones normales de la vida con funcionalidad productiva y social (OMS, 2022). El consumo ilícito de sustancias psicoactivas, incluso de medicamentos no recetados por profesionales médicos de venta libre que alteran psicofisiológicamente el organismo, generalmente se utiliza con fines de adaptabilidad ilusoria para generar acciones aparentemente resilientes, pero con consecuencias negativas para la salud (Acién-González y Checa-Olmos, 2020). No obstante, desde hace décadas, la población vulnerable de las sexoservidoras continúa con prácticas invisibilizadas de consumo de sustancias, lo cual se considera como un fenómeno oculto para la investigación (Romero *et al.*, 2004).

Para Chapilliquén-Llerena (2021), las personas que ejercen el trabajo sexual generan constantemente estrategias para regular emociones, sin embargo, de manera paulatina, las sexoservidoras presentan indicadores de desgaste emocional que desbalancea su salud mental y equilibrio biopsicosocial, y no tienen acceso oportuno a servicios institucionalizados de salud mental porque se considera una labor económicamente informal con determinada violencia estructural (Pallarés-Ameneiro, 2019). El desgaste emocional es un padecimiento poco estudiado y consiste en la disminución de la expresión emocional, incluso de manera inconsciente, al ejecutar determinadas acciones laborales (Peyró-Outeiriño *et al.*, 2019). Las personas presentan síntomas similares al desgaste ocupacional o profesional, denominado síndrome *burnout*, que se manifiesta con agotamiento emocional, despersonalización y dificultad para identificar la realización personal (Maslach *et al.*, 1986).

El sufrimiento que ocasiona el rechazo social vivido por las mujeres que se desempeñan como trabajadoras sexuales es determinado por la cultura y la religión, este propicia una desvalorización constante y ocasiona indicadores de depresión que al principio está encubierta y luego se torna grave, incluso con ideación suicida, de acuerdo con lo señalado por Juárez (2022). El proceso de percepción constituye la forma interna de procesamiento de la información del exterior sociocultural, este origina determinadas percepciones y conductas específicas según la autovaloración cognitiva que, para las sexoservidoras, generalmente ha sido negativa (Bransford y Schwartz, 1999). Así mismo, la necesidad de aceptación social determina las emociones, motivaciones y valoraciones de sí mismas, por lo que el rechazo social provoca baja autoestima e inestabilidad emocional en las sexoservidoras (Stogdill, 1937).

En Ciudad Juárez, ante la atención gubernamental insuficiente a la salud mental que posibilite mejorar las condiciones psicosociales, así como prevenir las adicciones y la inestabilidad emocional para este grupo vulnerable (Carter, *et al.* 1997), diversas organizaciones sociales han constituido redes de apoyo que intentan atender a mujeres con situaciones de violencia sexual, física o psicológica, apoyando a las trabajadoras sexuales con servicios limitados de salud, de asesoría jurídica y trabajo social, entre otras (Esparza, 2019). Por consiguiente, el estudio fue guiado por el cuestionamiento: ¿Cómo son las percepciones del rechazo social, del desgaste emocional y del consumo de sustancias por las sexoservidoras en Ciudad Juárez, Chihuahua, México? De esta forma, se hace evidente la importancia de identificar las condiciones de salud mental en las trabajadoras sexuales, así como revisar el ejercicio de sus derechos, limitados por el contexto sociocultural, para generar recomendaciones de atención integral a las sexoservidoras.

Metodología

Se consideró como supuesto de investigación hipotético que las percepciones sobre el rechazo social, el desgaste emocional y el consumo de sustancias en sexoservidoras de Ciudad Juárez, Chihuahua, México son factores concurrentes en la afectación de la salud mental. A través de la metodología cualitativa interpretativista con alcance exploratorio de diseño no experimental transversal, se analizaron las narrativas de las trabajadoras sexuales para identificar la percepción del rechazo social, del desgaste emocional y del consumo de sustancias mediante el uso de la entrevista semiestructurada con consentimiento informado asegurando la confidencialidad y anonimato (Denzin y Lincoln, 2005; Blanco, 2011; Ortega, 2023). La información se analizó mediante la construcción de cuadros comparativos con diez participantes como casos

múltiples y se sistematizaron las respuestas de las entrevistas con transcripciones a partir de audiograbaciones que se categorizaron a través de la teoría fundamentada (Glaser, 1992).

Se utilizó un muestreo deliberado intencional, se seleccionaron mediante una invitación, a sexoservidoras voluntarias en población abierta en los lugares contextualizados. Ante el difícil acceso a la población objetivo, así como la demostración de temor y desconfianza principalmente hacia periodistas y fotógrafos; se realizó el compromiso social de, al encontrar consumo de sustancias, ofrecer contactos telefónicos de dos terapeutas y tres centros de rehabilitación que pudieran otorgar apoyo emocional con los participantes afectados. Se logró entrevistar a diez sexoservidoras en un lugar privado, aledaño a su lugar de trabajo, utilizando preguntas sociodemográficas y sobre el consumo de sustancias, así como 12 preguntas abiertas validadas por jueceo de cinco expertos con aceptación del 95 a 100%:

Tabla 1. Categorías y porcentaje de jueceo de preguntas

Categoría	Pregunta	Jueceo 5 expertos
Autopercepción	1. ¿Cómo crees que te perciben las personas por el trabajo sexual?	100%
	2. ¿Por qué decidiste ejercer el trabajo sexual?	100%
	3. ¿Cuál es tu lugar seguro (con quién hablas cuando estás triste) cuando tienes emociones negativas?	95%
	4. ¿Cómo fue tu experiencia en tu primer trabajo sexual?	
	5. ¿Cómo fue tu última experiencia en el trabajo sexual?	100%
Salud y consumo de sustancias	6. ¿Has utilizado sustancias psicotóxicas (alcohol o drogas) para llevar a cabo tu trabajo?	100%
	7. ¿Cómo te sientes al finalizar una jornada laboral?	
	8. ¿Acudes a servicios médicos cuando lo requieres?	95%
	9. ¿Cómo sales adelante ante las adversidades?	100%
Factor rechazo social	10. ¿Alguna vez te discriminaron y te rechazaron en un lugar por ejercer el trabajo sexual?	98%
	11. ¿Te ha golpeado o humillado algún cliente?	100%
	12. ¿Si pudieras describir a la sociedad por el trato que recibes, cómo sería?	100%

Fuente: Elaboración propia

Resultados

Participaron diez trabajadoras sexuales de género femenino con una media de edad de 33 años ($x=33$, $DS=10.2$) y un promedio de 124 meses y ocho días en la labor sexual, es decir, diez años y cuatro meses. De las participantes, cinco (50%) son solteras y cinco (50%) están en situación de unión libre. Tres contaban con tres hijos (30%), una con dos hijos (10%) y seis no cuentan con ninguno (60%). Una participante no cuenta con estudios de ningún grado (10%), dos cuentan con el grado académico de primaria (20%), cuatro con la secundaria (40%) y tres con la preparatoria o una carrera técnica (30%). Así mismo, tres de las trabajadoras sexuales no practican ninguna religión (30%), cinco de ellas practican la religión católica (50%) y dos, la cristiana (20%) (Ver tabla 2).

Tabla 2

Variables sociodemográficas de los participantes		
Condición civil	Soltera	50% (5)
	Unión libre	50% (5)
Descendencia	Con hijos	40% (4)
	Sin hijos	60% (6)
Escolaridad	Sin estudios	10% (1)
	Primaria	20% (2)
	Secundaria	40% (4)
	Bachillerato	30% (3)
Práctica religiosa	Sin prácticas	30% (3)
	Católica	50% (5)
	Cristiana	50% (5)
Edad	Media = 33 (DS=10.2)	
Dedicación a la actividad	Media = 10 años, 4 meses.	

Fuente: Elaboración propia

En el ámbito de las narrativas, siete de ellas han ido o van a terapia psicológica (70%) y nueve han consumido alguna sustancia psicótica (90%). La media de los clientes por día que reciben es de siete clientes varones y la media de dinero que perciben al mes es de \$20,050 pesos mexicanos. Cinco de diez (50%) indicaron tener sentimientos de rechazo social, mientras que ocho expresaron tener síntomas de desgaste emocional. Tal como lo expresó una participante:

Cuando terminé mi jornada de hoy sentí rechazo a mí misma, sentí repulsión porque siento que los demás no me aceptan (participante 2, 2023).
 En lo que llevo de experiencia, ya no hay sentimiento de culpa y me siento sola, mi mente se cansa (participante 8, 2023).

El análisis de contenido indicó que el rechazo social ejercido en las trabajadoras sexuales ha sido causa del desgaste emocional asociado a estereotipos con determinados comportamientos de discriminación y estigmatización con violencia de género, en los cuales no se respetan los derechos como personas ni permiten una búsqueda de mejorar la calidad de vida. En la categoría de autopercepción, la mayoría de las participantes se sienten discriminadas, humilladas, poco valoradas y que son motivo de burlas de las personas (Tabla 3).

Tabla 3. Categorización de respuestas para Autopercepción

P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
¿Cómo crees que te perciben las personas por el trabajo sexual?									
Forma despectiva.	Mal	Como la peor	Discriminación laboral y rechazo	Discriminación y rareza	Suciedad	Mala persona	Promiscua, enferma, irresponsable	Burla	Burla
¿Por qué decides entrar a ejercer el trabajo sexual?									
Por necesidad.	Dinero	Por necesidad y falta de recursos	Por falta de recursos	Por falta de estudios	Falta de recursos	Economía	Por falta de oportunidades y necesidad económica al principio, ahora es más por decisión propia	Dinero y falta de estudio	Necesidad
¿Cuál es tu lugar seguro (con quién hablas cuando estás triste) cuando tienes emociones negativas?									
Con mis hermanas	Amiga	Con mi coach	Con mi mamá	Con mis hijos	Con mi esposo	Con una amiga	Con amigas y mi novio	Familia y Dios.	Amiga
¿Cómo fue tu experiencia en tu primer trabajo sexual?									
Incómoda	Buena	Muy placentera	Fea	Pena y rara	Más o menos	Mala	Normal, pero fue complicado porque no tenía experiencia en relaciones Sexuales	Desorientada	Buena

¿Cómo fue tu última experiencia en el trabajo sexual?									
Ago- tador	Mala	Muy placen- tera	Sin emoción	No tenía emocion es	Más o menos	Buena persona	Normal	Sin emocio nes	Buena

Fuente: Elaboración propia

En el análisis de contenido, si bien, seis de las diez trabajadoras sexuales han utilizado una sustancia psicoactiva para llevar a cabo su labor sexual, la mayoría de las trabajadoras sexuales, al terminar la jornada, se sienten cansadas, agotadas y tienen dificultad para regular emociones; aunque la mayoría de las trabajadoras sexuales confirmaron que entraron a ejercer el trabajo sexual por falta de dinero (tabla 4).

Tabla 4. Categoría: Percepción de la salud y consumo de sustancias

P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
¿Has utilizado sustancias psicóticas (alcohol o drogas) para llevar a cabo un trabajo?									
No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí
¿Cómo te sientes al finalizar una jornada laboral?									
Cansada	Em- patía	Me siento muy satis- fecha	Sacada de onda	Tranqui- la y feliz de llevar comida a sus hijos	Nin- guna	Can- sada de esta vida	El mismo que al desempe- ñar cualquier trabajo, cansancio, pero a la vez satisfecha	Humi- llada	Segura, plena y benefi- cios
¿Acudes a servicios médicos cuando lo requieres?									
Sí, Particu- lar	No	Sí, Particu- lar	Sí, Particu- lar	Sí, Particu- lar	No	No	No	Sí, Particu- lar	Sí, Particu- lar
¿Cómo sales adelante ante las adversidades?									
Me divierto en fiestas	Me relajo en el Gym	Escu- cho música	Fuman- do y hablan- do con mis amigas	Plati- cando con amigas	Con mis hijos	Salgo a bailar con mi novio	Salgo a divertir- me	Con mi familia	Me relajo con mis amigas

Fuente: Elaboración propia

En la categoría de factor social, ocho participantes de diez han sido discriminadas por la sociedad; mencionaron ejemplos como vecinos, personas que pasan por su área laboral o en lugares públicos como plazas, baños, etcétera. Ocho de ellas han sufrido de humillaciones y han sido víctimas de violencia física por los clientes (Tabla 5), tal como lo expresaron algunas participantes:

Cuando camino por la calle me siento incómoda ya que los que me conocen saben que ejerzo el trabajo sexual y me señalan, murmuran y me hacen muchos prejuicios de mi persona, pero no saben por la necesidad que entré a trabajar (participante 1, 2023).

En lo que llevo trabajando aquí en la labor sexual, recuerdo que mi primera experiencia en la labor sexual fue de lo peor, me sentí tan humillada y conforme pasaba el tiempo, dejé de tener emociones y, simplemente, cuando termino la jornada laboral, siento que no estoy viva (participante 4, 2023).

Al momento de estar parada en la calle me gritan insultos como "pendeja", "facilona", entre otras más que me denigran como mujer y me hacen sentir que me miran como una persona sucia que no se baña o cosas así (participante 6, 2023).

Por lo general, en algunos establecimientos públicos no me quieren atender porque creen que tengo una enfermedad de transmisión sexual, me piden retirarme de baños, supermercados y entre otros lugares donde me niegan poder estar (participante 7, 2023).

La última vez que dejé de sentirme como una persona fue cuando la humillación y los golpes de los clientes eran más constantes, comencé a sentirme como un objeto sexual y no como una persona (participante 10, 2023).

Tabla 5. Categoría: Factor rechazo social

P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
¿Alguna vez te discriminaron y te rechazaron en un lugar por ejercer el trabajo sexual?									
Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
¿Te han golpeado o humillado algún cliente?									
Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
¿Si pudiera describir a la sociedad por el trato que recibes, cómo sería?									
Incomodidad social	Malo	Una basura	Gente machista	Mediocre	Malo	Discriminación	Sin apertura, ignorancia Sociedad prejuiciosa	Regular	Desinformación, sin cultura de valores y de ética

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Las percepciones de desgaste emocional y de la salud de las trabajadoras sexuales son importantes, pues las mujeres con aparente estabilidad y funcionalidad social buscan exigir derechos mientras brindan apoyo a otras trabajadoras sexuales a manera de consuelo, pero sin identificar al consumo de sustancias como factor concurrente. Las mujeres con identidad de género diverso, por ejemplo, tienden a expresar la necesidad de respetar los derechos huma-

nos y participan en las luchas de reconocimiento social y jurídico. Así mismo, otro grupo de sexoservidoras, madres solteras o en unión libre, están concentradas en la atención de sus hijos. Por consiguiente, es posible visibilizar el fenómeno de la prostitución no sólo desde las implicaciones generales morales, civiles o comerciales, sino desde el sujeto intersubjetivo que considera la existencia de diversos subgrupos de sexoservidoras, de acuerdo con da Silva-Góis *et al.* (2020), desde la perspectiva teórica de la sociología crítica del poder y la postura del construccionismo social.

Discusión

Para Ación-González y Checa-Olmos (2020), el sufrimiento que ocasiona el rechazo social que viven las mujeres que se desempeñan como trabajadoras sexuales es determinado por la cultura y la religión, las cuales propician desvalorización, disonancia cognitiva propia, inexpresividad emocional y hasta depresión grave, de acuerdo con lo señalado por Imhoff, *et al.* (2020) y por Juárez (2022), de la misma manera esto provoca, según las respuestas que dieron las trabajadoras sexuales, un desgaste emocional relevante, principalmente cuando no se cuenta con familia ni hijos. Como lo han expresado, el hecho de no interesarles los prejuicios sociales, así como la negación, ha posibilitado ejercer la labor sexual desprovista de emocionalidad y mediante la compensación del consumo de sustancias, esto les permite continuar laborando y sobresalir de distintas formas de una realidad estigmatizada y con rechazo sociocultural. Algunas expresiones fueron:

No me importa estar muerta, pero tampoco viva, ya que el sentimiento de rechazo que vivo día a día es como estar muerta en vida, aunque quiera aparentar que ya no está sucediendo nada en este mundo que me haga sufrir más [...] ya no soy una persona, sino un objeto sexual (participante 10, 2023).

Ante un constante rechazo social, el desgaste emocional y el consumo de sustancias afecta la salud de las sexoservidoras, principalmente de las que carece de redes de apoyo socioemocional y, de acuerdo con Stogdill (1937), les afecta más a medida que se cuenta con mayor experiencia en la labor. Por otro lado, la violencia estructural y cultural de género en la prostitución forzada y, por lo visto, también en la prostitución independiente, ha invisibilizado el consumo de sustancias en poblaciones ocultas y vulnerables que llega a constituir un estilo de vida determinado, por lo que la despersonalización aparente con desgaste emocional representa un mecanismo de defensa en sí mismo para continuar sobreviviendo con su propia resiliencia (Romero *et al.*, 2004; Cacpata-Calle *et al.*, 2022).

Mientras realizan su labor, la aparente desconexión moral no implica desconexión cognitiva para las trabajadoras sexuales, pues las formas de afrontar una realidad social determinada culturalmente muestran diversas estrategias conscientes de afrontamiento para la adaptación y la subsistencia económica que les ayudan a sobrellevar las vicisitudes interaccionales del propio contexto sin reconocimiento pleno de derechos laborales. Aunque los procesos de cognición se identifican como estrategias de autodefensa consciente, el contenido cognitivo generalmente de autodesvalía, propiciado por el rechazo social, genera dificultades de regulación emocional con negación de su expresión, lo que a largo plazo genera desgaste emocional y, en consecuencia, es reconfortado por el consumo de sustancias, siguiendo a Peyró-Outeiriño *et al.* (2019).

Es relevante continuar con los procesos jurídicos de reconocimiento de los derechos de las sexoservidoras que posibiliten la validación de sus derechos laborales y del acceso a la salud mental. Las políticas públicas sociales y de salubridad pueden considerar el enfoque humanista al incorporar procesos psicoeducativos con información civilizatoria de derechos humanos de manera integral, con acciones psicosociales para el reconocimiento de los efectos y posibilidades de resolución pacífica no violenta ante las nuevas masculinidades con perspectiva de género; así como de expresividad socioemocional con redes de apoyo social suficientes (Márquez-Roa, 2022); empero, en México, se requiere de voluntad política para legislar ampliamente al respecto.

Referencias

- Ación-González, E. y Checa-Olmos, F. (2020). Estigma, políticas públicas y violencia. Discursos de trabajadoras sexuales activistas sobre la violencia institucional en Argentina y España. *RELIES: Revista Del Laboratorio Iberoamericano Para El Estudio Sociohistórico De Las Sexualidades*, (4), pp. 8-37. <https://dx.doi.org/10.46661/relies.4793>
- Baumeister, R.F. y Tice, D.M. (1990). Anxiety and social exclusion. *Journal of Social and Clinical Psychology*, 9, pp. 165-195.
- Blanco, M. (2011). Investigación narrativa: una forma de generación de conocimientos. *Argumentos*, 24(67), pp. 135-156. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000300007&lng=es&tling=es
- Bransford, J. D. y Schwartz, D. L. (1999). Rethinking transfer: A simple proposal with multiple implications. *Journal of research in education*: 24, pp. 61-100.
- Cacpata-Calle, W.A, Larrea-Vélez, K.B, Andrade-Olvera, G.A. y Garcés-Mayorga, D.V. (2022). Los servicios sexuales como una forma de violencia contra las mujeres. *Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos* 14(S4), pp. 260-269. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/3134/3077>
- Carter, K. H., Harry, B. P., Jeune, M. y Nicholson, D. (1997). Percepción del riesgo, comportamientos riesgosos y seroprevalencia del VIH en trabajadoras sexuales de Georgetown, Guyana. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 2(4), pp. 238-246.
- Chapilliquén-Llerena, J. (2021). *Repensando el trabajo sexual: representaciones de las propias trabajadoras sexuales sobre temas de identidad y relaciones de género*. [Tesis de Magister]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://www.proquest.com/openview/5b01a98b2cf860bff9bc621e01ad3b8d/1?cbl=2026366>
- Congreso del Estado de Chihuahua (2018). *Ley de la salud mental en el estado de chihuahua*. Congreso del estado de Chihuahua. <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1428.pdf>
- Crick, N.R y Dodge, K. A. (1994). A review and reformulation of social information-processing mechanisms in children's social adjustment. *Psychological Bulletin*, 115, pp. 74-101. DOI: 10.1037//0033-2909.115.1.74
- Crocker, J., Major, B. y Steele, C. (1998). Social stigma. In S. Fiske, D. Gilbert, G. Lindzey, (ed.) *Handbook of Social Psychology*, 2, pp. 504-553.

- Da Silva-Góis, A. R., Dos Santos, C. N. S., da Silva-Filho, J. C., Garcia, E. G. C., de Oliveira, R. C. y da Silva-Abrão, F. M. (2020). Representaciones sociales de trabajadoras sexuales homosexuales, travestis y mujeres transgénero sobre el síndrome de inmunodeficiencia adquirida. *Revista Enfermería Actual en Costa Rica*, 38
- Denzin, N.K. y Lincoln, Y.S. (2005). *The SAGE handbook of qualitative research* (3rd ed.). Sage Publications.
- Diario Oficial de la Federación [DOF] (2022). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de Salud Mental y Adiciones*. SEGOB. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5652074&fecha=16/05/2022#gsc.tab=0
- El Economista (2018). *Trabajadoras sexuales de España crean un sindicato*. <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Trabajadoras-sexuales-de-Espana-crean-un-sindicato-20180830-0046.html>
- Escuer, E. F. (2021). *Historia de la prostitución*. Nueva tribuna.
- Esparza, A. (2019). *Directorio nacional de organizaciones de la sociedad civil con acciones hacia las mujeres. Derechos de las mujeres*. Instituto Nacional de las Mujeres. <https://www.inmujeres.gob.mx>
- ESWA Alianza Europea por los Derechos de las Trabajadoras Sexuales. (2021). *Trabajo sexual y salud mental: Resumen de los factores que afectan la salud mental y el acceso a los servicios a las trabajadoras sexuales en Europa y Asia Central*. [https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eswa/pages/168/attachments/original/1633509787/ES - Briefing Paper.pdf?1633509787](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eswa/pages/168/attachments/original/1633509787/ES_-_Briefing_Paper.pdf?1633509787)
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar*. Siglo XXI.
- Fundación Huésped (2021). *¿Por qué reconocer el trabajo sexual como trabajo?* Fundación Huésped. <https://www.huesped.org.ar/noticias/reconocer-trabajo-sexual-como-trabajo/#:~:text=El%20trabajo%20sexual%20se%20refiere,se%20desarrolla%20de%20manera%20>
- Glaser, B.G. (1992). *Emergence v forcing basics of grounded theory analysis*. Sociology Press.
- Imhoff, D., Dreizik, M. y Brussino, S. (2020). Análisis psicosocial del prejuicio hacia trabajadoras sexuales. *Revista CS*, 30, pp. 173-196. <https://doi.org/10.18046/recs.i30.2879>
- Juárez-Marín, A. J. (2020). *La trata de las sexoservidoras víctimas de organizaciones delictivas en Santiago: Provincia de Veraguas*. [Tesis Licenciatura]. Universidad Especializada de las Américas. <http://168.77.210.164/handle/123456789/371>
- Juárez, B. (2022, mayo 26). *Empleo femenino: Los tres trabajos más vulnerables y con alta violación de derechos*. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Empleo-femenino-Los-tres-trabajos-mas-vulnerables-y-con-alta-violacion-de-derechos-20220525-0096.html>
- Lamas, M. (2017). Trabajo sexual e Intimididad. *Cuicuilco. Revista de Ciencias Antropológicas*, 24(68), pp.11-34. <https://www.redalyc.org/journal/5295/529558394002/movil/>
- Leary, M.R., Kowalski, R.M. y Smith, L. (2003). Teasing, rejection, and violence: Case studies of the school shootings. *Aggressive Behavior*, 29, pp. 202-214.

- Maldonado, E. (2020, febrero 15). *Las sexoservidoras*. El Diario <https://diariomx.pressreader.com/search?query=sexo+servidoras>
- Márquez-Roa, U. (2022). La masculinidad y las agresiones sexuales bajo un enfoque jurídico y de género. *YachaQ: Revista De Derecho*, (13), pp. 237-255. <https://revistas.unsaac.edu.pe/index.php/ry/article/view/930>
- Maslach, C. y Jackson, S.E. (1981). The measurement of experienced burnout. *Journal of Occupational Behavior*, 2, pp. 99-113. <http://www.rci.rutgers.edu/~sjacksox/PDF/TheMeasurementofExperiencedBurnout.pdf>
- Maslach, C., Jackson, S.E. y Schwab, R.L. (1986). *Maslach Burnout Inventory*. Consulting Psychologists Press.
- NSWP Red Global de Proyectos de Trabajo Sexual. (2017). *Trabajo Sexual como Trabajo*. https://www.nswp.org/sites/default/files/documento_de_politica_trabajo_sexual_como_trabajo_nswp_-_2017.pdf
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (2022). *Salud mental: fortalecer nuestra respuesta*. Centro de prensa OMS. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>
- Ortega, C. (2023). *¿Qué es un estudio transversal?* QuestionPro. <https://www.questionpro.com/blog/es/estudio-transversal/>
- Pallarés-Ameneiro, L. (2019). Violencia, prostitución y reconstrucción de identidades. *Sémata. Ciencias Sociais e Humanidades*, 31. <https://revistas.usc.gal/index.php/semata/article/view/5982>
- Peyró-Outeiriño, B., del Fresno García, M. y Urada, L. (2019). Prostitución online Transgénero y Salud Pública. Un Estudio Etnográfico en Tenerife. *Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 15, pp. 243-262. <https://doi.org/10.5944/comunitania.15.12>
- Romero, M., Rodríguez, E.M., Durand, A. y Aguilera, R.M. (2004). Veinticinco años de investigación cualitativa en salud mental y adicciones con poblaciones ocultas. *Salud Mental*, 27 (1), pp. 73-84.
- Stogdill, R. M. (1937). Survey of experiments on children's attitudes toward parents: 1894-1936. *Journal of Genetic Psychology*, 51, pp. 293-303. doi: 10.1080/08856559.1937.10532504

Balance de la operación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia en el período 2016-2022

Balance of the operation of the United Nations Multi-Donor Fund in Colombia in the 2016-2022 period

DOI: 10.61820/ALB.V3I5.1495

Fecha de recepción: 26 de febrero de 2024

Fecha de aprobación: 30 de abril de 2024

Edicson Andrés Oviedo Hernández

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-2081-4226](https://orcid.org/0000-0002-2081-4226)

Resumen

Este artículo tiene por objetivo realizar un balance de la operación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia, establecido para apoyar la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, centrándose en sus dos primeras fases: 2016-2022. La estrategia metodológica consistió en análisis documental con base en la normatividad del mecanismo, sus reportes e informes. Entre los resultados se destaca que existe una dinámica inestable de financiación, así como que operativamente se dio preponderancia a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Se concluye que se enfrentaron fuertes limitaciones en la intervención de problemáticas críticas en los territorios.

Palabras clave: Acuerdo de Paz, Colombia, Fondo Multidonante de Naciones Unidas, Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Abstract

The objective of this article is to assess the operation of the United Nations Multi-Donor Fund in Colombia, established to support the implementation of the Peace Agreement with the FARC-EP, focusing on its first two phases: 2016-2022. The methodological strategy consisted of documentary analysis based on the regulations of the mechanism and its reports. Among the results, it is highlighted that there is an unstable funding dynamic, as well as that operationally preponderance was given to the Development Plans with a Territorial Approach. It is concluded that there were strong limitations in the intervention of critical problems in the territories.

Keywords: Peace Agreement, Colombia, United Nations Multi-Donor Fund, National Government, Development Plans with a Territorial Approach.

Universidad Nacional Autónoma de México – Ciudad de México, México // aoviedo@politicas.unam.mx

Introducción

Con la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, en 2016 se buscó acabar con un conflicto armado de vieja data. Fue así como, luego de múltiples intentos de negociación pacífica y de una degradación del conflicto en todas las dinámicas sociales, políticas y económicas del país, se logró establecer una agenda que plasmó las demandas del grupo armado para su desmovilización. Esta incluyó una apuesta de transformación de las condiciones históricas de marginalización y vulneración de derechos en las zonas rurales, por lo que implícitamente reconoce una afectación diferencial y propende por la movilización de la institucionalidad gubernamental hacia estos entornos.

Diferentes actores internacionales se vincularon a la implementación del Acuerdo de Paz, si bien algunos tuvieron una participación relevante en las etapas de pre-negociación, negociación y firma del mismo. Se instauraron así formas de cooperación internacional a través de las cuales se buscó potencializar las intervenciones del Estado en los territorios y contextos locales donde existieron dinámicas progresivas de declive de las capacidades institucionales y de pérdida del monopolio de la violencia legítima. Entre los principales mecanismos de cooperación que se constituyeron se encontró el Fondo Multidonante de Naciones Unidas, una entidad tripartita compuesta por el Gobierno Nacional, la oficina de Naciones Unidas en Colombia y los donantes interesados en contribuir a la implementación.

Para quienes se han dedicado a estudiar la participación de este tipo de actores en la implementación del Acuerdo de Paz es evidente que su forma de articulación no sólo recoge experiencias anteriores, sino que también formula un nuevo escenario de cooperación: la financiación de intervenciones a nivel local con las cuales se busca impactar problemáticas sociales vinculadas a la confrontación armada (Barrios, 2017; Rodríguez, 2022). Los estudios que se orientan en este sentido pueden clasificarse en dos grandes ámbitos: por un lado, los que privilegian una perspectiva territorial enfocada en cómo operan estos actores en los contextos locales; y, por otro lado, los que se mantienen en un nivel institucional y de gobierno (Jiménez, Vera y Gamboa, 2019; Quintero, 2020; Álvarez *et al.*, 2021; Lara, 2022).

El Fondo Multidonante de Naciones Unidas pone de relieve cómo, si bien se canalizan recursos en función de promover cambios dentro de las instituciones de gobierno y enfrentar problemáticas como la ausencia estatal, una parte significativa de estos se dirige a intervenir directamente las problemáticas territoriales vinculadas al conflicto. Debido a ello, existe una ausencia de investigaciones que se concentren en la relación entretrejida entre ambas cuestiones, esto es, considerando cómo operan mecanismos que tienen la capacidad de usar herramientas gubernamentales a partir de las cuales, con base en su marco operativo e institucional, buscan contribuir a la ejecución de intervenciones a nivel local.

En este artículo se interrogó acerca de cuál fue el rol del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en la implementación del Acuerdo de Paz durante el período 2016-2022 y se planteó como hipótesis de trabajo que el rol desempeñado por este mecanismo resulta efectivo en la articulación para contribuir a la consolidación de la paz en cuanto a la operatividad de sus lineamientos y frente a las problemáticas críticas que se presentan en los territorios. Se desglosa de tal forma que se brinda un bosquejo teórico sobre consolidación de la paz y la cooperación internacional como conceptos que permiten pensar analíticamente el objeto de estudio; posteriormente, se describe la estrategia metodológica utilizada; se aborda lo referente a la arquitectura institucional y sus características fundamentales, y, finalmente, se analiza lo referente a la financiación del mecanismo y las intervenciones llevadas a cabo.

Consolidación de la paz y mecanismos de cooperación internacional

En la propuesta de Galtung (1998) se realiza un mapeo de las formas de violencia que propone una diferencia cualitativa entre violencia directa y violencia estructural y cultural. A su vez, esto conduce a una distinción entre la paz como mero alto al fuego o cese de las hostilidades y, por otra parte, paz estructural o cultural como procesos sociales más amplios que involucran la atención de las causas del conflicto. Esto a través del reconocimiento de variables históricas, las cuales dan relieve a la violencia directa, por lo que la paz se concibe como un fenómeno multidimensional que requiere la puesta en marcha de cambios sociales que conlleven, directa o indirectamente, a una convivencia pacífica general.

En un contexto de renovación de las operaciones de paz de Naciones Unidas, principal organización internacional que contiene la paz como ámbito de operaciones, surge un concepto de *consolidación de la paz* enmarcado en esta diferenciación entre paz reducida y paz ampliada o estructural. Es Boutros-Ghali (1992) quien realiza de forma magistral la diferenciación de cuatro momentos: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. Esta última se entiende como “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto” (p. 6). Por ende, se refiere al conjunto de acciones que tienen por objeto sentar las bases de una sociedad capaz de auspiciar los espacios institucionales que impidan que los actores beligerantes regresen a las armas.

El nuevo enfoque de las Naciones Unidas estaría dirigido a “la prestación de apoyo para transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes y para fortalecer las nuevas instituciones democráticas” (Boutros-Ghali, 1992, p. 18). Esto implicó que brindar apoyo en este tipo de contextos en transición posconflicto atravesara por la necesidad de llevar a cabo intervenciones encaminadas a las problemáticas sociales que, en principio, desencadenaron el conflicto. Es así como Boutros-Ghali (1994), posteriormente, menciona que “pueden surtir efectos notables la reforma agraria, los proyectos de suministro de agua, las zonas de empresas económicas comunes, [...] Si se restablece el aumento del empleo, los jóvenes tendrán un buen aliciente para abandonar la vocación de la guerra” (p. 8).

Se establecieron entonces un conjunto de marcos institucionales a través de los cuales regular la forma de actuación de Naciones Unidas en contextos de consolidación de la paz. Para Keohane (1988) todo proceso de cooperación internacional se da en un contexto institucional de algún tipo, el cual facilita o impide los esfuerzos cooperativos (p. 380). Esto significa que la cooperación se lleva a cabo dentro de entornos formales e informales que llenan de sentido la conducta de los participantes. Es decir, se asume como proposición general que los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de los demás (Axelrod y Keohane, 1985, p. 226) y que, por tanto, la cooperación internacional se presenta como interacciones para lograr objetivos comunes cuando las preferencias no son idénticas –armonía– ni irreconciliables –conflicto– (Paulo, 2013, p. 3).

Resulta de ello que, para evaluar el impacto efectivo generado por la cooperación, sea necesario medir la diferencia entre el resultado real y la situación que se habría obtenido en ausencia de esta: ese es el equilibrio “ciego” que se impone en el juego, de tal forma que la cooperación mejora las recompensas de ambos jugadores haciéndola sostenible (Keohane, 1988, p. 380). Precisamente son las instituciones las que brindan las condiciones necesarias para que los actores, en un entorno cargado de incertidumbre (anarquía internacional), puedan cooperar y alcanzar beneficios comunes, por lo que, si bien cada uno se puede presentar con intenciones egoístas, al hacer previsible la conducta existe un equilibrio parcial.

Entre los mecanismos institucionales empleados para hacer posible la cooperación en el ámbito de la consolidación de la paz, se encuentran los fondos multidonantes. Este tipo de mecanismos consisten en entidades formales con asignaciones específicas, a través de los cuales se aglutina la oferta de financiación disponible —proveniente principalmente de actores internacionales interesados en escenarios que se enfrentan a un proceso de transición—, canalizándola a través de socios estratégicos con capacidades a nivel local para llevar a cabo intervenciones. En el caso de Colombia, con este se buscó apoyar la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, lo que determinó su forma de operación y prioridades.

Estrategia metodológica

Se recurrió a una estrategia sistemática de análisis documental con base en la normatividad del mecanismo, sus reportes e informes. A partir de ello se estructura un panorama que busca plantear la forma de operación en el escenario nacional teniendo en cuenta su arquitectura institucional, así como las intervenciones territoriales financiadas durante el período 2016-2022. Por tanto, se conforma un cuadro analítico en el cual es posible contrastar la coherencia de las implicaciones de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la relevancia de las intervenciones financiadas frente a las problemáticas que estos abordan.

La arquitectura institucional del Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia

La participación de Naciones Unidas en la implementación del Acuerdo de Paz fue resultado de una vinculación anterior a la negociación con las FARC-EP. Si bien algunas agencias de la organización ya desempeñaban labores en el país —incluso llegaron a apoyar otros procesos de paz con grupos armados—, como antecedente principal se encuentra el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el cual, a partir de 2008, permitió al Gobierno y al equipo de la organización coordinar, monitorear y alinear las acciones para contribuir al desarrollo nacional, lo que dio como resultado un “ejercicio de planificación estratégica que enmarca las actividades de cooperación de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas con representación en Colombia, por lo tanto, resume la programación conjunta de las distintas agencias, fondos y programas del Sistema” (Presta, 2020, p. 251).

El MANUD se vinculó con los Planes Nacionales de Desarrollo, por lo que tuvo una disposición clara en torno a acoger las necesidades locales identificadas en los procesos de coordinación con el Gobierno Nacional. Esto muestra que la organización contaba con una base institucional sólida, la cual permitió el desarrollo de otros mecanismos planificados de cooperación. Cuando la firma del Acuerdo con las FARC-EP se hizo inminente, y teniendo en cuenta que Naciones Unidas ya había participado como garante de las negociaciones, se apoyaron los objetivos políticos del Gobierno a través de la Oficina del Coordinador Residente, lo que, finalmente, desencadenó en la firma del entendimiento con la Consejería para el Posconflicto a través del cual se crea el Fondo Multidonante de Naciones Unidas.

El mecanismo atravesó dos fases acordes con el cambio de gobierno (2016-2018 final del Gobierno Santos y 2018-2022 Gobierno de Iván Duque) y funcionó bajo cuatro áreas:

- **Estabilización:** fortalecer la presencia y capacidad estatal en los municipios más afectados por el conflicto, con el objetivo de cerrar brechas históricas entre entornos rurales y urbanos, así como reducir la inequidad;
- **Reincorporación:** implementar acciones que promuevan, como fundamento de la paz territorial, la coexistencia, la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización de quienes dejaron las armas;
- **Víctimas y justicia transicional:** brindar una reparación colectiva e integral a las víctimas con enfoque diferencial y de género, garantizando las dimensiones de verdad, justicia, reparación, así como la no repetición;
- **Comunicación:** llevar a cabo un seguimiento permanente y comunicar de manera eficaz y periódica los avances de la implementación y del proceso de estabilización (Fondo Multidonante de Naciones Unidas [FMNU], 2018a, p. 6).

Como se observa, las tres primeras áreas tuvieron, de forma directa o indirecta, un enfoque territorial. Esto significa que buscan producir procesos de pacificación a partir de las zonas afectadas por el conflicto o desde grupos sociales directamente involucrados, lo que se acopla no sólo con los objetivos de transformación plasmados en el Acuerdo, sino que también articula lo correspondiente a la consolidación de la paz como marco de referencia utilizado por Naciones Unidas para operar en este tipo de contextos. Lo anterior consiste, esencialmente, en lo que se denomina como programación catalítica, esto es, que la organización busca establecer las condiciones para que se transforme la causa raíz o se resuelva un desencadenante que produce el conflicto (Scharbatke-Church *et al.*, 2010, p. 9).

Desde la perspectiva de la organización se reconocen las limitaciones de operar en contextos donde las causas del conflicto se encuentran fuertemente arraigadas, lo que hace que se propenda por brindar herramientas o capacidades que permitan a los actores involucrados en la confrontación avanzar gradualmente hacia estadios de paz. Por consiguiente, que el mecanismo de cooperación ejecute acciones “alineadas con necesidades territoriales, las políticas y propuestas de desarrollo que el gobierno ya tiene en marcha, sea del nivel nacional, departamental o municipal, integrando a las instituciones y actores públicos que tengan presencia en los municipios y departamentos” (FMNU, 2018a, p. 6), lo que significa potenciar sus acciones a partir de intervenciones estratégicas y multiescalares, con una orientación clara en torno a la articulación frente a las necesidades que se presentan.

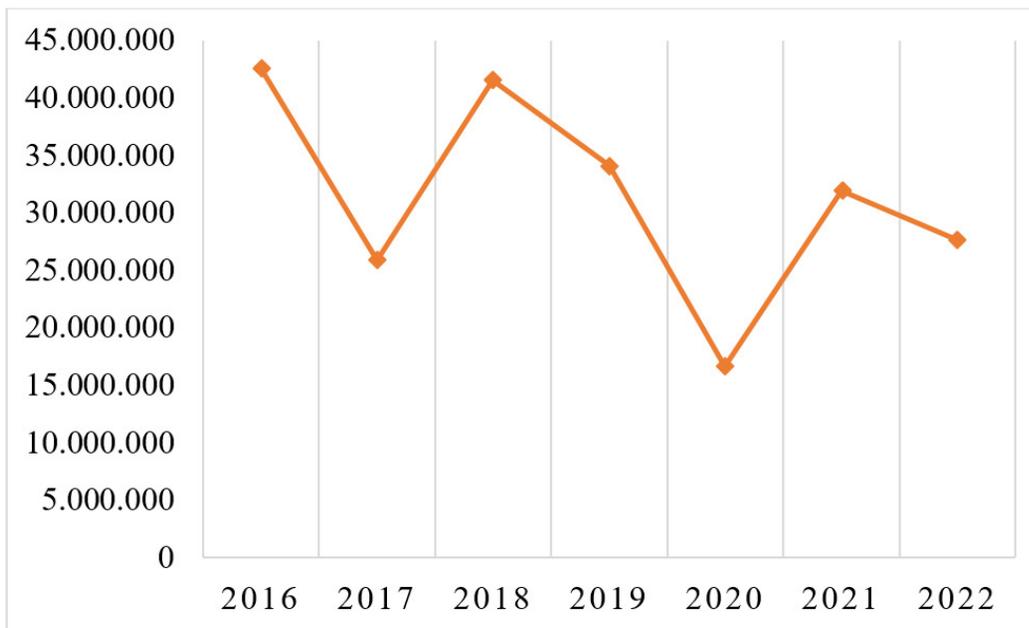
Financiación e intervenciones gestionadas por el Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia

El mecanismo de cooperación se financió a través de donaciones de los actores interesados en contribuir a la implementación del Acuerdo de Paz. Algunos de estos hicieron parte de los ciclos de negociación como garantes o intermediarios, mientras que otros se articularon después de la creación del mismo. Entre los donantes se cuentan Estados, organizaciones internacionales y organizaciones internacionales no gubernamentales, los cuales en algunas ocasiones también participaron como socios ejecutores de los proyectos que se financiaron. Por la estructura institucional del propio fondo, que los montos variaran significativamente a través del tiempo fue producto, en gran medida, de que las donaciones, al tener un carácter voluntario, fueron susceptibles a la influencia de factores externos al mecanismo.

La financiación que se obtiene a través de Naciones Unidas es resultado de dos canales institucionales: la distribución de recursos existentes (prorrates) y las donaciones voluntarias de los Estados miembro. En el primer caso se distribuyen los presupuestos disponibles de la organización para satisfacer las necesidades del área de operaciones de consolidación de la paz (es el Fondo para la Consolidación de la Paz el que otorga los recursos a nivel nacional). En cuanto al segundo, se reciben donaciones de los Estados interesados en contextos específicos de transición, considerando en este caso al Fondo Multidonante como un mecanismo funcional y operativo para alcanzar sus intereses y objetivos particulares.

Se ha observado que el Fondo para la Consolidación de la Paz, como actor intergubernamental, también ha desempeñado un papel significativo en la suma total de los montos acumulados durante el período establecido. Este panorama revela la diversidad de actores y fuentes de financiamiento, al tiempo que subraya la importancia de considerar tanto las aportaciones estatales como las intergubernamentales en el respaldo del mecanismo. A continuación, se muestra una gráfica que sintetiza el comportamiento de las donaciones a lo largo de las dos fases del Fondo Multidonante: 2016-2018 y 2018-2022 respectivamente.

Figura 1. Comportamiento de las donaciones al Fondo Multidonante de Naciones Unidas en Colombia (millones USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del portal de socios del Fondo Multidonante de Naciones Unidas

Como se puede observar, las donaciones durante el período de tiempo analizado presentan una tendencia al declive, expresión de ello es que mientras en 2016 se obtuvieron \$42.619.498 USD, para 2022 fueron \$27.644.382 USD, es decir, hubo una disminución de alrededor del 35,2%. Asimismo, se evidencian dos descensos significativos en 2017 y 2020, siendo este último año el punto más bajo de toda la serie. Esto muestra que el mecanismo de cooperación fue susceptible a influencias externas relacionadas estrechamente con el cambio de gobierno y la pandemia provocada por el Covid-19, asimismo, pone de relieve que no se lograron fuentes constantes y sostenibles de recursos, sed contra, la financiación fue inestable. Aunado a ello, se encuentra la alta concentración de las donaciones, lo que refleja la poca flexibilidad del mecanismo en la articulación de nuevos donantes.

De acuerdo con información del Fondo Multidonante de Naciones Unidas (2023), tan solo seis donantes proporcionaron alrededor del 92,1% del total de las donaciones durante el período estudiado, estos fueron: Noruega, Reino Unido, Alemania, el Fondo para la Consolidación de la paz, Canadá y Suecia (si bien se logra vincular otros doce donantes, estos tuvieron un peso mínimo dentro de los montos totales). A su vez, no solo se limitaron a otorgar los recursos, sino que desempeñaron actividades en los niveles de Dirección Técnica, principalmente en lo que refiere a la revisión, aprobación y evaluación de proyectos que fueron financiados.

Para Ripoll y Ghotme (2015), la arbitrariedad debido a la búsqueda de reconocimiento y la concentración en la dirección de la ayuda, “tanto en actores donantes como receptores, reduce las posibilidades de muchos Estados urgidos de ella, lo que provoca que haya zonas deprimidas a las que no les llega suficientemente, a pesar de la necesidad imperiosa por recibirla” (p. 62). Siguiendo su análisis, se generan desigualdades distributivas en la asignación de las donaciones, las cuales son susceptibles a intereses que pueden ocasionar que, quienes las reciben, se enfrenten a altos flujos de recursos, seguidos de contracciones que dificultan que los actores locales emprendan procesos de largo plazo.

Lo anterior se ve reflejado en los recursos obtenidos vía Asistencia Oficial al Desarrollo que, si bien en los países afectados por conflictos han aumentado, alcanzando más del 31% en 2018 y 2019, la proporción de esa Ayuda que se centra en la consolidación de la paz ha disminuido del 19,9% en 2012 al 13,5% en 2019 (Fondo para la Consolidación de la Paz [FCP], 2021, p. 4). En consecuencia, la consolidación de la paz no se ha convertido en una prioridad para este tipo de donantes, pues optan por otros mecanismos acordes con sus intereses particulares. Esto repercute en la degradación de los objetivos que se proponen a través de instancias como el Fondo Multidonante de Naciones Unidas, puesto socavado por el poder que poseen los donantes sobre el destino que tendrán las mismas.

Al momento de caracterizar las intervenciones gestionadas por el mecanismo, hay que tener en cuenta, como se ha mencionado, que atravesó una fase de afianzamiento y otra de consolidación. Durante la primera se aprobaron proyectos dirigidos a la sociedad en general que consistieron en una estrategia pedagógica sobre el Acuerdo de Paz. Debido a ello, no puede referirse *strictu sensu* a intervenciones sistemáticas encaminadas a problemáticas territoriales, sino que se correspondieron con un primer momento de engranaje y articulación con el Gobierno Nacional, lo cual estuvo relacionado con las dificultades políticas que enfrentó el Acuerdo en su etapa inicial, pues su referendación vía plebiscito se frustró y se enfrentaron fuertes debates legislativos para su reglamentación.

Posteriormente, el énfasis se puso en el Plan de Respuesta Rápida del Gobierno Santos, con lo que se buscaba adoptar medidas de urgencia que coadyuvaran al proceso de desmovilización de los excombatientes de las FARC-EP. En función de esto, se incluyeron intervenciones de desminado de las zonas donde gravitaba la guerrilla, mantenimiento y construcción de vías terciarias que facilitarían la movilización desde y hacia las zonas donde realizarían su tránsito a la vida civil, entre otras (Presidencia de la República de Colombia [PRC], 2016, p. 1). Por ende, consistió en un alistamiento inicial para la implementación, a fin de garantizar que el grupo en transición contase con garantías mínimas durante el proceso.

El área de comunicación por su parte perdió la importancia que manifestó en los meses precedentes. En su lugar, las intervenciones se plantearon en torno a la intervención social y el trabajo con las comunidades, es decir, las áreas de estabilización y víctimas recuperaron su rol estratégico para el mecanismo, esto se debió al nuevo contexto que se presentó respecto

al Acuerdo de Paz, pues, al estar impulsado por el Gobierno Santos, adquirió el marco normativo necesario para su implementación. En este período las agencias de Naciones Unidas se convierten en los principales socios para las intervenciones, tanto como ejecutores de los proyectos como contrapartes, lo que reflejó una articulación progresiva.

El mecanismo adquirió mayor madurez en su forma de operación, por un lado, en todo lo que tenía que ver con la reparación de las víctimas y el proceso de desmovilización de los combatientes; por otro, en lo que respecta al fomento dentro de la institucionalidad gubernamental de los espacios necesarios para que el Acuerdo fuera implementado. Fue así como, con la reglamentación de los PDET como herramienta prioritaria para el Gobierno Nacional, se encontró el asidero que permitió adoptar una metodología de identificación de los territorios críticos objeto de ayuda, por lo que se apostó "por proyectos en municipios afectados por el conflicto y que presentan condiciones de pobreza, en particular los municipios PDET donde una de cada tres personas es víctima" (FMNU, 2018b, p. 8).

A partir de entonces, la operación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas se llega a articular principalmente con los PDET. Estas herramientas de planificación se propusieron como ventanas para considerar las demandas de las comunidades afectadas, por lo que consistieron en un conjunto de diálogos comunitarios que tuvieron el acompañamiento de la cooperación internacional, lo que dio como resultado a los PATR (Planes de Acción para la Transformación Regional), guías de acción que presentaron ocho pilares prioritarios:

Tabla 1. Pilares prioritarios de los PDET plasmados en la formulación de los PATR

<i>Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo</i>	<i>Infraestructura y adecuación de tierras</i>	<i>Salud rural</i>	<i>Educación rural y primera infancia rural</i>
<i>Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural</i>	<i>Reactivación económica y producción agropecuaria</i>	<i>Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación</i>	<i>Reconciliación, convivencia y construcción de paz</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible sobre los PATR.

Cada uno de estos pilares contó con iniciativas construidas en diálogo con las comunidades de cada una de las subregiones PDET (llamados diálogos colectivos), lo que dio como resultado guías de implementación para los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales interesados. Como se observa, se plantea una agenda predominantemente rural que condensa ámbitos clave para atender las condiciones de marginalización de las comunidades afectadas, resaltando el papel que tiene la tierra como eje articulador en cuatro de los ocho pilares. Frente a esto se propone, en términos generales, un reordenamiento de la propiedad rural y una potencialización de la producción agrícola.

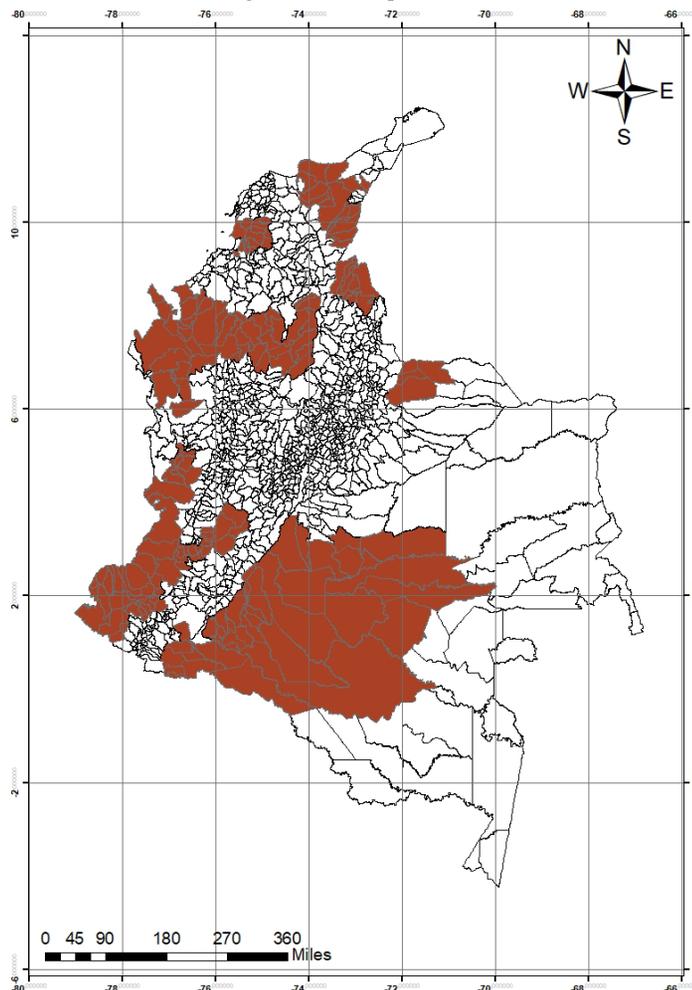
Por su parte, a través del proyecto "Capacidades locales para la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET", participaron el Fondo Multidonante de Naciones Unidas (financiador), el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y la ART (Agencia para la Renovación del Territorio) en la formulación de los PATR. Como meta inicial se planteó alcanzar un 90% de Grupos Motor informados e in-

volucrados en el proceso de formulación de los PDET, de los cuales se alcanzó un 88,2%, así como se acompañó la realización de 96 encuentros locales con los diferentes actores (Centro Nacional de Consultoría [CNC], 2021, pp. 16-17). Por tanto, se logró que hubiera una fuerte articulación en los diálogos colectivos con el fin de garantizar la participación comunitaria.

Es una expresión manifiesta de este cambio hacia una perspectiva asociada con los objetivos de los PDET que el área de estabilización obtuviera la importancia no obtenida en años anteriores, acaparando \$29.000.000 USD en 38 proyectos, mientras que, por el contrario, el área de comunicación contó con apenas \$2.000.000 USD y tres proyectos (FMNU, 2018b). Aunque el propósito no es describir las características de cada uno de estos, para el año siguiente se destacaron el Programa de Construcción de Confianza y Paz Territorial en clave PDET para Chocó, Meta y Guaviare (que incluyó siete municipios y fue ejecutado de forma interagencial) y el proyecto Manos a la Obra para la Paz en su segunda fase (FMNU, 2019).

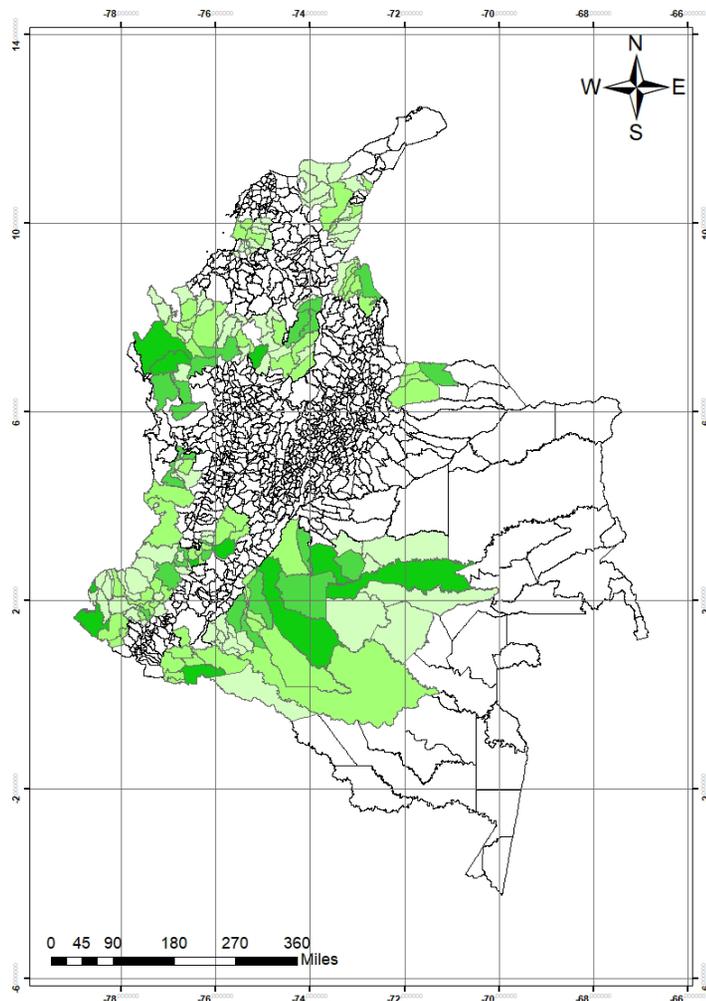
A continuación, se muestran dos mapas que resumen cómo direccionó los recursos el Fondo Multidonante de Naciones Unidas a los municipios PDET en el período 2016-2022.

Figura 2. Municipios PDET



Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por el área de Gestión del Conocimiento del Fondo Multidonante de Naciones Unidas.

Figura 3. Distribución de los proyectos con participación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas



Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por el área de Gestión del Conocimiento del Fondo Multidonante de Naciones Unidas.

Como se observa, hay una correspondencia entre la figura 2 (municipios PDET) y la figura 3 (proyectos con participación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas), lo que evidencia que en mayor o menor grado se cubrió la propuesta de acompañar acciones en estos territorios. Asimismo, resaltan los departamentos del Caquetá, Meta, Antioquia y Nariño con municipios que recibieron el mayor número de proyectos, mostrando que su forma de operación, lejos de ser homogénea, manifestó desigualdades territoriales. Cabe recalcar que el mecanismo de cooperación se limita a operar como financiador, por lo que los proyectos variaron tanto en los problemas que abordan como en los socios ejecutores a nivel local.

Aunque este panorama expresa que se lograron articular exitosamente acciones en los territorios PDET, esto no significa que sean relevantes para la atención de las problemáticas objeto de los PATR. Paradójicamente, a la par de su implementación el Gobierno Nacional, promovió un desfinanciamiento de programas surgidos a partir del Acuerdo de Paz, tales como el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), de lo que “es diciendo que en 2019 no se hayan reportado nuevas vinculaciones al PNIS, lo cual significa que

las 99.097 familias fueron inscritas, casi en su totalidad, durante el gobierno Santos, entre 2016 y 2018” (Bulla y Henao-Izquierdo, 2021).

Lo anterior se vio reforzado por el funcionamiento de la política de Paz con Legalidad, instrumento político que, “contrastado con el contenido del Acuerdo de paz, se caracteriza por una grosera simplificación que quiebra el principio de integralidad y lo reinterpreta para ajustarlo a los propósitos más generales del Gobierno y a su particular visión” (Estrada, 2019, p. 55). De este modo vino a propiciarse una institucionalidad paralela a la dispuesta para la implementación de los PDET, que se expresó en las denominadas Hojas de Ruta, con las cuales, más que complementar, se trató de reemplazar los objetivos buscados con los PATR. Esto impactó, por ejemplo, en el ámbito de estabilización, donde únicamente dos intervenciones se centraron en la producción agrícola y la sustitución de cultivos ilícitos. Una de ellas tuvo como meta mejorar la infraestructura y el desarrollo productivo en áreas rurales, mientras que la otra contempló un plan de respuesta diseñado para brindar respaldo a las familias que se dedican al cultivo de coca y que formaban parte del PNIS. Indudablemente, la causa detrás de la ausencia de un mayor número de proyectos con enfoque estratégico de intervención hacia problemáticas críticas en los territorios, como los cultivos ilícitos, estuvo relacionada con la orientación política del Gobierno Nacional, ya que se redujeron los posibles impactos de los PDET en la configuración de procesos de transformación territorial. Dicho panorama también ocasionó que el mecanismo se propusiera contribuir a la implementación desde otras aristas que sí fueron impulsadas por el Gobierno Nacional. Expresión de ello es que el 24% de las obras PDET —327 obras de las 1.350 obras finalizadas con recursos del OCADPAZ— tuvieron como contraparte al Fondo Multidonante de Naciones Unidas (FMNU, 2020, p. 24). Este tipo de obras se caracterizaron por consistir en pequeños proyectos de infraestructura comunitaria y mejoramiento vial, por lo que, a diferencia de las demandas de transformación territorial, su alcance fue limitado. Si bien no se puede afirmar que este tipo de intervenciones no generaron un impacto en la consolidación de la paz, es innegable que relevaron a un segundo plano problemáticas como los conflictos por la propiedad de la tierra, los cultivos ilícitos, los derechos de las comunidades, entre otras.

Se plantea que el mecanismo de cooperación afrontó dificultades para abordar de manera efectiva las problemáticas críticas en áreas relacionadas con los PATR. A pesar de la intención inicial del Acuerdo de Paz, y especialmente de los PDET, el proceso de implementación se mostró debilitado, lo que pudo haber tenido un impacto negativo en la ejecución de proyectos enfocados en este tipo de problemáticas, lo cual se ve reflejado, por ejemplo, en el hecho de que el mecanismo de cooperación no financió ninguna intervención encaminada a la promoción de la reforma rural integral, tanto a nivel institucional como desde los procesos locales de titulación y entrega de tierras. Lo anterior representa una de sus falencias fundamentales, pues la tierra ha sido factor históricamente desencadenante del conflicto.

Otras investigaciones que se concentran en experiencias de implementación de acuerdos de paz en países como Mali, Burundi, Somalia, entre otros, se han planteado que la ineficacia de este tipo de mecanismos está asociada a la complejidad de los factores locales (Djiré *et al.*, 2017; Mahiga, 2018; Hegazi, Krampe y Seymour, 2021). Sin embargo, las orientaciones analíticas que se enfocan en cuestionar cómo operan —esto es, cómo estructuran sus lineamientos y objetivos y qué acciones llevan a cabo—. Aunque en los ejemplos anteriores son mucho más reducidas, por lo que este artículo pone de relieve que la interacción entre variables ligadas a la cooperación y las vinculadas al contexto local se intrincan en un sentido que dista de ser unilateral.

Este trabajo constituye un aporte inicial que permite entrever cómo se entretrejen ambos fenómenos y cuáles son las posibilidades reales de atender las causas del conflicto. Al respecto,

una de las principales limitaciones del mismo consiste en tratar superficialmente puntos del Acuerdo de Paz como la sustitución de cultivos ilícitos y la reparación a las víctimas, lo que también fue un medio de articulación del Fondo Multidonante de Naciones Unidas. Asimismo, resulta necesario ampliar el diafragma de observación de investigaciones subsecuentes hacia cómo se interrelacionan las intervenciones con la implementación de estos puntos en un contexto de conflicto armado.

Conclusión

Como se ha visto, el funcionamiento del Fondo Multidonante de Naciones Unidas enfrentó dificultades asociadas a la ausencia de un instrumento estable de financiación, lo cual repercutió en una dinámica de fluctuaciones significativas a lo largo del tiempo con una clara tendencia al declive en el monto total de los recursos. El mecanismo operó a través de ámbitos estratégicos de intervención en dos fases: inicialmente con acciones orientadas a una estrategia pedagógica y, posteriormente, vinculándose con los PDET como herramientas prioritarias para direccionar los recursos hacia territorios afectados. Si bien el mecanismo es exitoso al acompañar acciones en estos territorios, se enfrentaron a limitaciones en lo referente a la atención de problemáticas críticas que dieron sentido a la proposición de los PATR.

Por lo tanto, esto pone de relieve que el mecanismo de cooperación requiere de marcos institucionales propios orientados a cuestiones como el acceso y la formalización de la tierra, la productividad agrícola y el fortalecimiento de las capacidades para transitar hacia economías legales. En este sentido, es necesaria una revaloración de los PDET para proponerlos como partes integrales de operación más allá de la referencia territorial de los proyectos financiados; y es precisamente aquí donde se encuentra el meollo que puede desencadenar en un redireccionamiento de la respuesta del mecanismo hacia una estrategia sistemática de pacificación desde las zonas directamente afectadas por el conflicto armado.

Referencias

- Álvarez, D., Mendoza, A., Idrobo, J. y Pinzón, J. (2021). Enfoque territorial y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en Colombia y su papel en la sostenibilidad social. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 3(6), pp. 147-168. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8696974>
- Axelrod, R. y Keohane, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), pp. 226-254. <https://doi.org/10.2307/2010357>
- Barrios, V. (2017). *La cooperación internacional en el marco del conflicto y el posconflicto en Colombia*. [Tesis de Maestría, Universidad de San Buenaventura-Universidad de Pavia]. Repositorio Universidad de San Buenaventura <https://shorturl.at/cjoqx>
- Boutros-Ghali, B. (1992). *Un programa de paz*. Asamblea General de Naciones Unidas.
- Boutros-Ghali, B. (1994). *Un programa de desarrollo*. Asamblea General de Naciones Unidas.
- Bulla y Henao-Izquierdo, (2021). La muerte lenta del PNIS en el Gobierno Duque. *Revista Cien Días Vistos por Cinep*. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/la-muerte-lenta-del-pnis-en-el-gobierno-duque/>

- Centro Nacional de Consultoría. (2021). *Informe final de Resultados. Evaluación final del proyecto que permita identificar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones y los productos esperados del Proyecto Capacidades Locales PDET, según lo establecido en su marco de resultados*. <https://shorturl.at/chtjZ>
- Djiré, M., Sow, D., Gakou, K. y Camara B. (2017). *Assessing the EU's conflict prevention and Peacebuilding interventions in Mali*. <https://shorturl.at/aszKW>
- Estrada, J. (2019). Elementos para un análisis político de los efectos del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación. En J. Estrada (coord.), *El Acuerdo de paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora* (1 ed., pp. 23-60). CLACSO, Gentes del Común y CEPDIPO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rknj>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. (2018a). Términos de Referencia Fase II del Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. [Archivo PDF]
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas. (2018b). *Informe Anual 2018*. <https://www.fondoonu-col.org/publicaciones>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas. (2019). *Informe Anual 2019*. <https://www.fondoonu-col.org/publicaciones>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas. (2020). *Informe Anual 2020*. <https://www.fondoonu-col.org/publicaciones>
- Fondo Multidonante de Naciones Unidas. (2023). Portal de socios. <https://mptf.undp.org/fund/4co00>
- Fondo para la consolidación de la Paz. (2021). Financing for peacebuilding: A primer. <https://shorturl.at/DFVY9>
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika Gogoratuz.
- Hegazi, F., Krampe, F. y Seymour, E. (2021). *Climate-related Security Risks and Peacebuilding in Mali*. Stockholm International Peace Research Institute.
- Jiménez, L., Vera, C. y Gamboa, R. (2019). Gestión de paz con alianza de cooperación internacional para la región del Catatumbo. *Revista de Ciencias Sociales*, 25, pp. 187-207. <https://www.redalyc.org/journal/280/28065583012/movil/>
- Keohane, R. (1988). International institutions: Two approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396. <https://doi.org/10.2307/2600589>
- Lara, M. (2022). *Análisis del papel de la cooperación internacional en la reincorporación económica y social de los firmantes del Acuerdo Final de Paz*. [Tesis de Máster, Universitat Jaume]. Repositori Universitat Jaume <https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/199311>
- Mahiga, A. (2018). The Practice of Peacemaking and Peacebuilding in Somalia. En T., Karbo y K., Virk (Eds.), *The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa* (1 ed., pp. 355-375). https://doi.org/10.1007/978-3-319-62202-6_20
- Paulo, S. (2013). International Cooperation and Development. A Conceptual Overview. *Bonn*, pp. 1-31. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2430206

- Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Plan de Respuesta Rápida*. [Archivo PDF].
- Presta, D. (2020). La presencia de las Naciones Unidas en Colombia. La cooperación al desarrollo y la preocupación por los Derechos Humanos. *Revista Anuario Español de Derecho Internacional*, 38, pp. 245-288. [10.15581/010.36.245-288](https://doi.org/10.15581/010.36.245-288)
- Quintero, S. (2020). *La cooperación internacional e intervención en escenarios de posconflicto*. ESMIC Sello Editorial.
- Ripoll, A. y Ghotme, R. (2015). La cooperación internacional: herramienta de desarrollo o de atraso. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 15(1), pp. 54-63. <https://www.redalyc.org/pdf/1270/127033012005.pdf>
- Rodríguez, M. (2022). *Aportes de la cooperación internacional sobre la construcción de paz en el posacuerdo: una revisión desde el Caribe colombiano en el periodo 2017-2020*. [Tesis de Maestría, Universidad del Norte]. Repositorio Universidad del Norte <https://manglar.uninorte.edu.co/handle/10584/11341>
- Scharbatke-Church, C., Campbell, S., Doehrn J., Thomas, P. y Woodrow, P. (2010). *PeaceNexus Foundation. Catalytic Programming and the Peacebuilding Fund. A Concept Note for the UNPBF*. Advisory Group. <https://shorturl.at/cwHZ2>

Repertorios de Interacción Socioestatal: Una Perspectiva Cualitativa del Tren Maya en Yucatán y Tabasco

Repertoires of Socio-State Interaction: A Qualitative Perspective of the Mayan Train in Yucatan and Tabasco

DOI: 10.61820/ALB.V3I5.1492

Fecha de recepción: 26 de febrero de 2024

Fecha de aprobación: 7 de mayo de 2024

Helena Marina Canudas Madrigal

[HTTPS://ORCID.ORG/0009-0003-4151-1253](https://orcid.org/0009-0003-4151-1253)

Resumen

El artículo estudia la variación de repertorios de interacción socioestatal en Yucatán y Tabasco ante el mismo proyecto de infraestructura, el Tren Maya. El propósito de este trabajo es proporcionar un significado contextualizado de los repertorios de interacción socioestatal activados (o no) por los actores locales de Yucatán y Tabasco ante el Tren Maya. Para alcanzar este propósito se emplea una metodología cualitativa que pone énfasis en el contexto, la complejidad y las particularidades, frente a las generalizaciones. Los resultados de la investigación indican que en Tabasco los patrones históricos de interacción socioestatal han moldeado un repertorio concentrado en la política contenciosa. En contraste, en Yucatán durante las últimas décadas, los actores estatales y sociales han innovado creativamente con los patrones de interacción, diversificando su repertorio mediante la incorporación de estrategias de movilización sociolegal.

Palabras clave: acervo de legados, repertorio de interacción socioestatal, tradición socioestatal.

Abstract

The article studies the variation of socio-state interaction repertoires in Yucatan and Tabasco in the face of the same infrastructure megaproject, the Mayan Train. The purpose of this paper is to provide a contextualized meaning of the repertoires of socio-state interaction activated (or not) by local actors in Yucatan and Tabasco in the face of the Mayan Train. To achieve this purpose, a qualitative methodology that emphasizes context, complexity and particularities is employed, as opposed to generalizations. The results of the research indicate that in Tabasco the historical patterns of interaction have shaped a repertoire concentrated in contentious politics. In contrast, in Yucatan, during the last decades, state and social actors have creatively innovated with patterns of interaction, reinterpreting and diversifying their repertoire through the incorporation of socio-legal mobilization.

Keywords: stock of legacies, repertoire of socio-state interaction, socio-state tradition.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Ciudad de México, México // helena.canudas@estudiante-flacso.mx

Introducción

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el Tren Maya es la principal obra de infraestructura de la administración actual. La Presidencia de la República lo define como “[...] el más importante proyecto de infraestructura, desarrollo socioeconómico y turismo del presente sexenio” (Plan Nacional de Desarrollo, 2019). En el discurso oficial se presenta como una obra de infraestructura que rescata la historia ferroviaria del país, así como un proyecto de interés público y seguridad nacional (Jiménez Pons, 2020; Presidencia de la República, 2021).

Contará con un recorrido de 1,525 kilómetros que atraviesan Chiapas, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo para interconectar los sitios turísticos de la Península de Yucatán (Plan Nacional de Desarrollo, 2019). Se espera que contribuya a reducir desigualdades y aumentar la prosperidad en territorios y regiones, así como impulsar la acción climática y promover la resiliencia (ONU-HABITAT, 2019). Sin embargo, se ha señalado también que se inserta en una geopolítica extractivista que promueve la expansión espacial del capital en territorios biodiversos habitados por pueblos indígenas. El Tribunal por los Derechos de la Naturaleza (2023) ha responsabilizado al Estado mexicano por violar derechos fundamentales de la Naturaleza y del Pueblo Maya.

Las divergencias territoriales respecto al Tren Maya se manifiestan en los actores comunitarios, lo que sugiere que su implementación podría causar conflictos debido a sus intereses y valoraciones heterogéneas. En los casos estudiados, se observa que las comunidades tienen demandas y actitudes distintas hacia el megaproyecto. Además, las formas de interacción entre la sociedad y el estado en Yucatán y Tabasco muestran la diversidad subnacional en las protestas socioambientales. El presente artículo explora cómo los legados históricos interactúan con los repertorios de interacción socioestatal en el contexto del Tren Maya. La hipótesis sostiene que los acervos de legados influyen en la elección de estas formas de interacción, las cuales se fundamentan en la evaluación (correcta o no) de repertorios anteriores, lo que lleva a las organizaciones a imitarlos, reinterpretarlos o rechazarlos de manera consciente.

Movimientos sociales frente al extractivismo

Para enero del 2024 el Atlas de Justicia Ambiental (EjAtlas) registraba un total de 3944 casos de conflicto en todo el mundo, 417 de los cuales estaban relacionados con “Infraestructura y Entorno Construido”. Los estudios sobre movilizaciones y conflictos en el contexto extractivista proponen tipologías de conflictos relacionadas con la extracción de recursos naturales. Torres-Wong (2018) analiza las dinámicas de estos conflictos, considerando las condiciones de la extracción de recursos y los derechos indígenas. Su investigación muestra que la gestión de recursos naturales por parte de gobiernos y empresas multinacionales afecta el ejercicio de los derechos indígenas y la configuración de los movimientos indígenas; de esta manera demuestra que la Consulta Libre Previa e Informada (CLPI) beneficia a las comunidades pro-extractivistas con poder político y capacidad de movilización, pero es ineficaz para los movimientos anti-extractivistas (Torres-Wong, 2018). Por lo tanto, las actitudes hacia el extractivismo dependen de las condiciones presentes en los territorios. En los grupos indígenas hay facciones a favor y en contra de la industria extractiva, pues están influenciados por la economía local, la integración al mercado, la dependencia de recursos naturales y el acceso a la información.

Martínez-Alier (2006) define los conflictos como disputas de distribución ecológica, y los clasifica según el punto en la cadena de producción en que emergen. Identifica tres tipos: relacionados con la extracción de materiales; con la manufactura y transporte, y con la disposición de residuos. Estos conflictos se expresan mediante diversos lenguajes de valoración, desde valoraciones monetarias hasta términos inconmensurables, y debido a su complejidad, no pueden ser reducidos a una sola dimensión. Este autor identifica dos niveles de poder en los conflictos ecológico-distributivos: la capacidad de imponer decisiones sobre otros y el poder de establecer un lenguaje de valoración o método de decisión.

Arellano-Yanguas (2011), en su estudio sobre conflictos relacionados con la industria extractiva, argumenta que estos conflictos suelen estar vinculados con la diversidad de intereses y valores de los actores en un mismo territorio. El autor sistematiza cuatro tipos de conflictos: 1) movimientos anti-extracción; 2) negociación de condiciones de explotación; 3) negociación de compensaciones materiales, y 4) control de transferencias fiscales. Los tipos uno y dos se caracterizan como reclamos de derechos, el tipo tres como reclamo de beneficios y el tipo cuatro, especialmente en el contexto del canon minero en Perú, como reclamo por el control y uso de las transferencias fiscales ligadas a la extracción de recursos naturales.

Para resumir, en el estudio de movilizaciones y conflictos contra el extractivismo, los conflictos sociales se entienden como procesos dinámicos y heterogéneos a nivel subnacional (Arce, 2015). Se caracterizan como ecológico-distributivos con diferentes lenguajes de valoración (Martínez-Alier, 2006), y ocurren en contextos de asimetrías de poder (Paz y Risdell, 2014); enfrentan a actores con intereses y valores diversos y a menudo antagonicos (Pacheco-Vega, 2021), y, a pesar de su limitado impacto en el bienestar social (Arellano-Yanguas, 2011), gobiernos de diferentes orientaciones políticas continúan respaldando estrategias extractivas como motor de desarrollo (Torres-Wong, 2018; Solorio I., Ortega J., Romero R., *et al.*, 2021).

Aunque la literatura sobre movilizaciones en el contexto extractivista se ha centrado principalmente en gobiernos neoliberales que promueven políticas de liberalización económica (Arellano-Yanguas, 2011; Arce, 2015), en este estudio se aborda un megaproyecto estatal bajo un gobierno de izquierda. Se utiliza el marco teórico de Torres-Wong (2018), Arce (2015), y Arellano-Yanguas (2011) para entender cómo los actores plantean demandas. Además, se incorporan aportes de la sociología política relacional y la perspectiva histórica-colectiva para analizar cómo los actores colectivos eligen sus repertorios, ofreciendo así un enfoque contextualizado.

La corriente relacional se basa en la literatura clásica sobre movimientos sociales que abarca teorías de movilización de recursos, oportunidades políticas y procesos de enmarcamento. Estas teorías han examinado los impactos de la acción colectiva en diversos contextos (McCarthy y Zald, 1977; Tarrow, 1999; Snow, Burke, Worden y Benford, 1986). Sin embargo, esta literatura se ha enfocado principalmente en analizar los procesos de confrontación y conflicto entre movimientos sociales y Estado, considerándolos adversarios (Melucci, 1991). A pesar de esto, varios estudiosos han señalado que, al centrarse en la dinámica disruptiva, se descuida el estudio de la relación y mutua configuración entre estos dos actores.

El artículo retoma el concepto de repertorio de interacción socioestatal de Abers, Serafim y Tatagiba (2014) para ampliar el enfoque más allá de lo disruptivo. Estas autoras amplían la noción original de repertorio de contención, definido como un conjunto limitado de rutinas que se aprenden, se comparten y se ejecutan mediante un proceso de elección relativamente deliberado (Tilly, 1992, como se citó en Abers, Serafim y Tatagiba, 2014, p. 330). Su propuesta analítica no sólo examina los eventos contenciosos y públicos de la acción colectiva, sino que también incorpora la diversidad de acciones colectivas y personales que los movimientos sociales utilizan para promover su agenda.

En este artículo, los repertorios de interacción socioestatal hacen referencia a las prácticas y rutinas de interacción, tales como la comunicación, negociación, confrontación, cooptación y colaboración, las cuales han sido construidas históricamente entre el Estado y la sociedad civil (Abers, Serafim y Tatagiba, 2014). Se distinguen cuatro rutinas comunes de interacción: protestas y acciones directas; participación institucionalizada; política de proximidad, y ocupación de cargos en la burocracia. Considerando las particularidades del caso de Yucatán, se agregó un quinto repertorio: la movilización socio-legal, ya que, dentro de los conflictos socio-ambientales en México, este repertorio ha sido popular y ha demostrado su efectividad como recurso de los actores sociales para frenar megaproyectos.

De acuerdo con Abers, Serafim y Tatagiba (2014), el repertorio de protestas y acciones directas tiene como principal objetivo ejercer presión sobre los actores estatales mediante la capacidad de movilización. Por su parte, la participación institucionalizada se caracteriza por activar canales de diálogo oficialmente sancionados, los cuales están regulados y guiados de manera normativa. En cuanto a la política de proximidad, ésta opera a través de contactos o lazos personales entre actores estatales y sociales. Respecto al repertorio de ocupación de cargos en la burocracia, esta rutina apunta a una suerte de “colonización estatal” por parte de los actores sociales, quienes ocupan puestos en el gobierno como estrategia para avanzar en sus agendas. Finalmente, la movilización socio-legal se refiere al uso explícito y autoconsciente de la ley como herramienta y recurso de los actores colectivos (Lehoucq y Whitney, 2019), así como a la apropiación y movilización del derecho por parte de movimientos sociales (Tavera Fenollosa, 2020).

Por otro lado, para fundamentar el estudio de los procesos históricamente arraigados en la elección y ejecución de los repertorios, se introduce el concepto: acervos de legados de Federico Rossi (2015). Rossi (2015) propone este concepto para incorporar un enfoque centrado en las estrategias y en su construcción histórica. Inspirado en el concepto de “stock de experiencia” de Schutz (1967, como se citó en Rossi, 2015), el autor define a los acervos de legados como

la concatenación de luchas pasadas que, a través de la sedimentación de lo vivido y percibido como vivido, así como de lo aprendido intencionadamente, produce una acumulación de experiencia que añade o elimina estrategias específicas del repertorio de estrategias como un proceso tanto autoconsciente como inconsciente. (p. 31)

El enfoque teórico de Rossi (2015) expande el análisis más allá de las acciones disruptivas y públicas, centrando la atención en las rutinas desplegadas por los actores. Rossi destaca la importancia de éstos, sus intenciones, así como las interacciones múltiples y simultáneas entre ellos que dan sentido y orientan las acciones colectivas. En un acervo de legados, el actor elige rutinas basadas en un conjunto de opciones disponibles, identificadas y abiertas a la innovación.

En resumen, establecer un diálogo entre autores permite desarrollar un marco analítico que examina la elección y ejecución de repertorios locales en el contexto del Tren Maya que considera la trayectoria histórica de las interacciones entre actores estatales y sociales. Dado que el megaproyecto está liderado por el Estado, la relación histórica entre éste y la sociedad en Yucatán y Tabasco es crucial para el análisis. El artículo se enfoca en cómo dichos repertorios se relacionan con la tradición de la relación Estado-sociedad para describir su variación en el contexto del Tren Maya.

Metodología

Se estableció un enfoque cualitativo-interpretativo, basado en la premisa de la estrecha vinculación entre realidad objetiva y subjetiva (Della Porta y Keating, 2013). Este enfoque, centrado en casos, prioriza las motivaciones e interpretaciones que los actores dan a sus acciones en lugar de buscar explicaciones externas. La recolección de datos incluye la revisión de fuentes académicas, notas periodísticas, bases hemerográficas, mapas y observatorios de conflictos,¹ así como documentos oficiales.² Además, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con académicos, miembros de una cooperativa pesquera en Balancán y organizaciones locales.

Debido a la complejidad del contexto que contempla: obstáculos por la pandemia, la escasa presencia de organizaciones activas en Tabasco y la desconfianza de las comunidades de Yucatán, la investigación empleó un muestreo de bola de nieve y un enfoque histórico. La primera etapa, de carácter exploratorio, incluyó la revisión de 55 notas de periódicos nacionales y locales sobre el Tren Maya, la consulta de un mapa colaborativo y observatorios de conflictos neo-extractivistas y ambientales. Esta revisión proporcionó información sobre las características de los conflictos socioambientales previos al Tren Maya y los tipos de demandas en cada estado. Ante la escasa información sobre conflictos del Tren Maya en Yucatán y Tabasco, se seleccionaron periódicos con datos específicos de cada estado sobre el megaproyecto³ enfocados en los repertorios implementados y en los actores involucrados. Con base en esta información, así como en el marco teórico, se realizó el trabajo de campo mediante entrevistas.

Se utilizó la entrevista semiestructurada como método de recolección, mediante una guía de preguntas fundamentada en la teoría y en la operacionalización de los conceptos de la hipótesis: acervos de legados y repertorio de interacción socioestatal. El instrumento aplicado a los actores sociales se dividió en tres secciones: la primera abordó la tradición asociativa local, la segunda, los tipos de repertorios y demandas relacionadas con el Tren Maya y la tercera, los cambios observados en la configuración de los repertorios. Se aplicaron preguntas similares debido a la lógica secuencial del estudio de casos, donde cada unidad proporciona hallazgos que informan el siguiente caso (Small, 2009).

En el caso de Yucatán, se estableció contacto con integrantes de la Asamblea Muuchxiimbal, quienes promovieron un amparo contra el Tren, pero no se logró concretar la entrevista. Tampoco se pudo entrevistar a los actores estatales, especialmente el enlace territorial del tramo 1, debido a respuestas evasivas y demoras. A causa de las dificultades señaladas, se entrevistó sólo a organizaciones locales con enfoque en derechos humanos y académicos de la región. Además, se rastreó el discurso oficial mediante el video "Reunión de conclusiones de los foros de la frontera sur: el Tren Maya de la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur y documentos oficiales como los protocolos de consulta y fichas técnicas del megaproyecto".

En el estudio se reconoce un sesgo al priorizar las voces de organizaciones locales y académicos, dejando de lado las subjetividades de actores centrales como las comunidades y el Estado. A pesar de esta limitación, las entrevistas permitieron rastrear la historia de los repertorios de interacción para ofrecer un significado contextualizado de estos. Las entrevistas se analizaron con el software MaxQDA mediante una codificación flexible basada en la teoría y la evidencia empírica (Deterding y Walters, 2018).

Tabasco: "Democracia Salvaje"⁴ y la fuerza de la oposición

En Tabasco, después de los años cincuenta, los gobiernos promovieron la modernización con proyectos agrícolas como el Plan Chontalpa y el Plan Balancán-Tenosique y, más tar-

1 Se consultó el proyecto: *Conversando con Goliat* (Zarembeg y Guarneros, 2018), el *Atlas de Justicia Ambiental* (EjAtlas, 2024) y el *Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina*.

2 Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada; Ficha técnica del Tren Maya.

3 Fuentes consultadas: *Diario de Yucatán*, *Universal*, *Noticieros Peninsulares*, *Diario de la Península*, *Tabasco Hoy*, *la Verdad del Sureste*, *Rumbo Nuevo*, el *Diario de la vida tabasqueña*, el *Heraldo de Tabasco*.

4 Este término se recupera de una entrevista realizada durante el trabajo de campo.

de, con el auge petrolero (Tudela, 1989). Estos proyectos buscaban modernizar a través de la colonización ambiental y la asimilación social, reflejada en las políticas castellanizadoras y anti-indigenistas de diversos gobiernos (Uribe, 2003). Aunque los proyectos estatales anteriores causaron impactos ambientales, los movimientos contra estos no surgieron sino hasta la década de los setenta, intensificados por la extracción. El primer movimiento socioambiental articulado en Tabasco fue el Pacto Ribereño, éste recibió una respuesta estatal específica, incluyendo negociaciones y espionaje a líderes (Académico ECOSUR, marzo de 2022, comunicación personal).

Simultáneamente al auge petrolero, en el ámbito político, surgió una oposición al PRI liderada por López Obrador (a partir de ahora AMLO), quien en ese entonces era del Frente Democrático Nacional (FDN) y canalizó el malestar social de los sectores marginados por la economía petrolera. El descontento social provocado por años de injusticias y desigualdades se manifestó vía electoral, por primera vez, en las elecciones estatales de 1988. A pesar del habitual fraude electoral, los habitantes de zonas indígenas se organizaron y aseguraron la victoria del FDN.

Como menciona un integrante de una organización local, en Tabasco los movimientos sociales han estado estrechamente vinculados con las afectaciones petroleras y con la lucha por la democracia (febrero 2022, comunicación personal). Se relatan una serie de sucesos para dar sustento a esta idea, comenzando con el fraude electoral del PRI en 1991. Ante esto, AMLO (ahora con el PRD) lideró una marcha a la Ciudad de México, acompañado principalmente por personas de comunidades chontales de Nacajuca, conocida como “Éxodo por la democracia” (Uribe, 2003, p. 130).

Las protestas no sólo generaron acuerdos entre los distintos niveles de gobierno (las autoridades federales acordaron que el PRD estuviera al mando de Cárdenas), sino que también llevaron a negociaciones entre líderes indígenas y el gobierno. Simultáneamente, una demanda contra PEMEX ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos se resolvió a favor de los campesinos y se formó una comisión para identificar y pagar a los afectados. Sin embargo, el funcionario público designado utilizó los recursos de manera sesgada, lo que llevó a la reanudación de bloqueos en instalaciones petroleras, acompañados de violencia policial y firma de nuevos acuerdos.

A pesar de los compromisos acordados (mejorar servicios públicos, reabrir la radiodifusora yokot’an y gestionar frente a PEMEX), los acuerdos no se cumplieron, provocando la reactivación de “tapes” petroleros y las subsecuentes acciones de violencia por parte del Estado. Durante los años siguientes, ante las pruebas del fraude electoral del PRI, se realizaron movilizaciones, bloqueos y plantones. Finalmente, en 1996, el PRD⁵ y comunidades indígenas de Nacajuca y Centla realizaron tapes en siete campos petroleros en cinco municipios. Como respuesta, un escuadrón paramilitar, apoyado por batallones del ejército, llevó a cabo desalojos violentos y encarcelamientos (Uribe, 2003, pp. 124-125).

Los hechos narrados, como señala Uribe (2003), demuestran que en Tabasco la resistencia indígena fue fundamental para la formación del Movimiento Democrático Tabasqueño (MDT), posteriormente PRD. Además, históricamente, en este estado ha habido una baja participación de la sociedad civil, salvo por el papel de las iglesias. Las negociaciones políticas se han canalizado principalmente a través del sistema de partidos. AMLO integró y coordinó diversas resistencias indígenas mediante el Consejo Supremo Chontal en la formación del MDT (Académico CRIM, comunicación personal, marzo de 2022). Así, aunque el gobierno considera el problema como un asunto de indemnización monetaria, para los yokot’anob el conflicto persiste, lo que lleva a entender la democracia como el control local de los sucesos (Uribe, 2003).

5 Participaron cuatro presidentes municipales del PRD en la entidad (Uribe, 2003).

En esta trayectoria los actores socioestatales apelaron constantemente a repertorios contenciosos mediante protestas y acciones directas, pues, ante la indefensión frente a la extracción de petróleo, buscaban una redistribución de recursos (Integrante S.T. comunicación personal, febrero 2022); mientras que el Estado recurrió a la indemnización económica, en el mejor de los casos, y a la represión estatal y violación de derechos humanos en el peor (Integrante C.D.H.T. comunicación personal, enero 2022). A lo anterior se sumaron estrategias adicionales como la deslegitimación mediática de los movimientos y sus demandas, la creación de instituciones y mecanismos para amortiguar el descontento mediante la redistribución, como la CIMADES y acciones de espionaje hacia los movimientos sociales (Académico ECOSUR, marzo de 2022, comunicación personal).

Dentro de esta articulación, es importante analizar las dinámicas que se desencadenaron entre PEMEX y las comunidades. Destacan las reivindicaciones recurrentes de las comunidades indígenas frente a los daños causados por PEMEX. Asimismo, pese a los trámites legales realizados, se evidencia la indefensión de los ciudadanos ante la ley del petróleo donde "la actividad petrolera es más importante que la vida" (Integrante S.T. comunicación personal, febrero 2022). En este panorama, la paraestatal ha asumido responsabilidades, utilizando la promesa de infraestructura y servicios como moneda de cambio con las comunidades (Torres-Wong, 2021).

En Tabasco los movimientos sociales han utilizado históricamente repertorios contenciosos, especialmente los tapes para negociar demandas redistributivas, debido a su mayor efectividad y a la inviabilidad de acciones legales en este contexto. A su vez, los actores estatales han respondido con cooptación, negociación y represión. En contraste, se ha utilizado poco la movilización socio-legal, en parte porque los antecedentes han cimentado aprendizajes sobre la ineffectividad de este repertorio ante la extracción de hidrocarburos, fomentando un activismo resignado (Lora-Wainwright, 2013). A pesar de la escasa efectividad de la movilización socio-legal, ahora está emergiendo una incipiente organización que recurre a la vía jurídica (Integrante C.D.H.T. comunicación personal, enero 2022).

Yucatán: alianzas con empresario y alternancia PRI-PAN

Hasta la década de los ochenta, el poder económico en Yucatán estuvo dominado por funcionarios paraestatales y empresariales. Esta situación cambió significativamente con la reducción, quiebra y privatización de empresas públicas, lo cual permitió que otros grupos empresariales ocuparan los espacios liberados por el sector paraestatal durante la privatización (Macossay-Vallado, 2005). Los cambios resultantes de la crisis del modelo henequenero y la adopción del modelo neoliberal impulsaron el crecimiento del comercio, servicios, turismo y maquiladoras extranjeras. Estas transformaciones económicas también generaron reajustes en las alianzas con la élite política (Ramírez, 2004, pp. 55-72).

En el ámbito económico se distingue un proceso de privatización que cristalizó en la apertura creciente al capital extranjero, junto con la expropiación, venta y privatización de ejidos mediante los organismos públicos. Se estableció un proyecto estatal para promover la diversificación de actividades no-agrícolas (Baños, 1993), especialmente impulsando la maquila mediante una privatización preferencial y corrupta de las reservas territoriales del Estado (Ramírez, 2004). Los cambios políticos incluyen la disputa con el PRI y el ascenso del PAN, la descentralización administrativa, el establecimiento de nuevas alianzas con empresarios industriales, los intentos fallidos de planes estatales de desarrollo a través de los Coplade y una mayor democratización electoral (pp. 56-76).

Históricamente en Yucatán, la guerra de castas es el ejemplo más representativo de movilización. Este conflicto, que es constitutivo de la identidad del pueblo maya, persiste como una disputa latente con violencia de baja intensidad (Académico ECOSUR, comunicación personal, abril, 2022). En cuanto a los movimientos sociales, también hubo movilizaciones campesinas, obreras y estudiantiles que sentaron precedentes en la región en términos de organización y represión. Sin embargo, los movimientos socioambientales son un fenómeno relativamente reciente en Yucatán (Académica CIESAS-Peninsular, comunicación personal, noviembre de 2021). Además, aunque los procesos identitarios en este estado son de largo aliento, las movilizaciones por causas ambientales que utilizan la identidad como recurso legal son recientes (Integrante E.I. comunicación personal, noviembre 2022).

Durante la gubernatura de Cervera en los ochenta hubo un movimiento masivo de expropiación de tierras ejidales que pasaron al control estatal (Ramírez, 1991). Esto generó grandes reservas territoriales que, bajo esa administración, se gestionaron de forma discrecional y fueron usadas para favores políticos, alianzas empresariales y financiar gastos gubernamentales. En resumen, el control estatal del territorio se convirtió en una fuente tanto económica como política (pp. 261-269). En las últimas décadas, la expansión en Yucatán sobre tierras ejidales ha sido impulsada por tres sectores: energías renovables, desarrollo turístico-inmobiliario y agroindustrias. Esta expansión ha promovido la explotación intensiva de recursos naturales y la intensificación de la privatización de tierras comunales (Geocomunes, Torres-Mazuera, Godoy, 2020). En respuesta a los impactos ambientales causados por megaproyectos en los últimos años, las comunidades de Yucatán se han organizado inicialmente en torno a demandas económicas y sociales, pero han evolucionado hacia un discurso de defensa del territorio, autonomía y libre determinación (Integrante E.I. comunicación personal, noviembre 2022).

La lucha contra la soya transgénica iniciada en 2012 por la comunidad maya en Yucatán fue un punto de inflexión en la serie de luchas ambientales, lo cual sentó un antecedente importante y desencadenó otras luchas en la región (Integrante E.I., comunicación personal, noviembre 2022). Como señala Torres-Mazuera (2018), esta lucha, que comenzó como una problemática social hacia el cultivo de soya, se convirtió en una lucha legal por los derechos indígenas de las comunidades mayas.

En la trayectoria de estos movimientos en torno a megaproyectos en Yucatán, los actores sociales han consolidado redes y estructuras de soporte para la movilización (Rosales y Llanes, 2003), generando también una articulación de saberes. Dentro de este legado, las experiencias de participación institucionalizada en consultas por megaproyectos y ordenamientos ecológico-territoriales han fortalecido los conocimientos y las redes entre la academia, las organizaciones civiles y las comunidades (Integrantes A.Y., comunicación personal, marzo de 2022). Estos procesos, que involucran a la sociedad, al estado y al capital nacional y extranjero, han dado lugar a un repertorio diverso y han permitido el sostenimiento de acciones legales mediante la resistencia organizada.

Aunque los actores sociales han recurrido históricamente a las protestas y acciones directas, las luchas se han desplazado hacia la arena jurídica, esto se ha reflejado en el uso creciente de repertorios socio-legales. En el siguiente apartado se examinan brevemente dos protestas realizadas frente al Tren Maya en Yucatán y Tabasco para ilustrar cómo los actores sociales están utilizando los repertorios en este contexto.

Repertorios de interacción socioestatal ante el Tren Maya

En Tabasco la construcción del Tren Maya contó con el apoyo mayoritario de la población en las comunidades de Balancán y Tenosique, sin generar oposición significativa (Académico

ECOSUR, marzo de 2022, comunicación personal). La falta de protestas se atribuye, en parte, a la desarticulación en Tabasco, la baja incidencia de Organizaciones Civiles, los apoyos federales a través de programas sociales y la histórica cercanía de AMLO con las comunidades (Integrante C.D.H.T. comunicación personal, enero 2022). Sin embargo, se registraron protestas a favor del proyecto, como el bloqueo de una carretera en noviembre de 2020 por volqueteros de Balancán, Tenosique y Emiliano Zapata debido al desplazamiento de mano de obra local.

Según la radiodifusora XVET (2020), los volqueteros bloquearon la carretera Palenque-Tenosique, impidiendo los accesos a los trabajos del Tren Maya. Los manifestantes protestaron porque la obra del megaproyecto empleaba a trabajadores foráneos y exigían una redistribución económica con empleos para los locales. Por otra parte, la evidencia muestra que las comunidades en Tabasco han comenzado a utilizar el repertorio de protestas y acciones directas, no sólo para solicitar redistribución económica, sino también para exigir información. Por ejemplo, en la localidad de San Pedro en Balancán, los habitantes se manifestaron con un plantón debido a la falta de información sobre la ubicación de los puentes peatonales para el cruce de vía (Cooperativa, comunicación personal, mayo de 2022). Esto es relevante porque indica que las protestas ya no se limitan a un esquema de derechos por servicios, sino que también se utilizan para exigir derechos a la información.

En Yucatán, en la localidad de Izamal, un grupo de vecinos se organizó y expresó públicamente a través de medios de comunicación, su incertidumbre sobre el megaproyecto (Pech Ku, 2020). Asimismo, en Maxcanú, los habitantes desconocían la fecha de inicio de las obras y, alertados por el Equipo Indignación A.C., pidieron pacíficamente a los operadores el paro de labores debido a la falta de levantamiento de daños y el incumplimiento en el pago de afectaciones (Universal, 2020). Después de una asamblea exprés, se estableció la posibilidad de estar abiertos al diálogo, pero, ante la falta de respuesta, se reactivaron las redes de soporte y se dio paso a la movilización socio-legal.

Según las narraciones de las personas entrevistadas, los actores sociales han utilizado poco el repertorio de protestas y acciones directas, favoreciendo en su lugar la movilización socio-legal. Un ex-miembro de una organización local mencionó que se utilizaron 15 amparos entre Chiapas, Yucatán y Quintana Roo, con la participación destacada del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil (CRIPX), de los cuales aproximadamente cinco fueron presentados en Yucatán (Ex-integrante E.I.Y., comunicación personal, noviembre de 2021). Los amparos se presentaron por diversas cuestiones, incluyendo la autodeterminación, la ausencia de manifestación de impacto ambiental y por omisiones en la consulta (Integrante E.I.Y., comunicación personal, noviembre 2022).

Conclusiones

La elección sobre los repertorios está influenciada tanto por las prácticas pasadas como por las diversas condiciones y características de la población presente. En Tabasco la relación entre los repertorios y los acervos de legados se manifiesta en una dinámica histórica marcada por un uso predominante de repertorios contenciosos como protestas, acciones directas, intercambios clientelares, el uso de la violencia y la represión estatal. Esto ha configurado un activismo resignado y un repertorio de interacción concentrado en pocas vías, tales como protestas y acciones directas (como los tapes, plantones y toma de edificios), así como participación institucionalizada limitada mediante la consulta indígena. A su vez, en Tabasco los reper-

torios implementados no han transicionado sin problemas de contenciosos a movilización socio-legal ni de un enfoque de redistribución a uno de derechos colectivos.

En Yucatán, la relación entre repertorios y acervos de legados muestra que estos últimos han influido en la conformación de repertorios diversificados, particularmente mediante la incorporación de la movilización socio-legal. Un punto relevante en el caso de este estado es la conformación de las estructuras de movilización-soporte que resultan vitales para las capacidades de organización, coalición y sostenimiento de la acción colectiva. Debido a ello, la relación entre Estado y movimientos sociales ha oscilado entre dinámicas contenciosas y colaborativas, como las protestas y participación en los espacios institucionales, así como jurídicas a través de la movilización socio-legal. Igualmente, los repertorios implementados muestran que en el caso de Yucatán se ha dado un tránsito fluido entre repertorios contenciosos y movilización socio-legal, así como un cambio en el encuadre hacia derechos colectivos.

Este estudio ha resaltado la importancia de las interacciones históricas entre el Estado y los movimientos sociales en el contexto de un megaproyecto estatal como el Tren Maya en Tabasco y Yucatán. Los casos muestran que los riesgos ambientales de un megaproyecto no son la única razón para la oposición y conflicto, o la ausencia de éste por parte de las poblaciones locales. Además, el estudio destaca el papel fundamental de la movilización socio-legal en conflictos socioambientales, como evidencia el caso de Yucatán, donde las comunidades indígenas y rurales han utilizado su identidad étnica como recurso legal. Esto contrasta con Tabasco, donde la relación histórica entre el Estado y los movimientos sociales ha sido principalmente contenciosa y ha habido escasa orientación jurídica debido a la falta de estructuras de soporte para la movilización socio-legal, entre otras razones. Los hallazgos presentados abren la puerta a futuras investigaciones sobre el uso (o falta de éste) de la identidad étnica en la movilización socio-legal y sus implicaciones en la configuración de los conflictos socioambientales en México. En resumen, este estudio proporciona un punto de partida para un análisis más exhaustivo de las complejas dinámicas entre el Estado y los movimientos sociales de cara a los conflictos socioambientales.

Referencias

- Abers, R., Serafim, L. y Tatagiba, L. (2014). Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 57(2), pp. 325-357.
- Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. (Primera edición ed.). Fondo Editorial PUCP.
- Arellano-Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones minera en Perú*. (Primera edición ed.). IEP; Fondo Editorial PUCP.
- Baños, O. (1993). Reconfiguración rural-urbana en la zona henequenera de Yucatán. *Estudios Sociológicos*, XI(32), pp. 419-443.
- Della Porta, D. y Keating, M. (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales*. Cambridge University Press.
- Deterding, N. y Waters, M. (2018). Flexible coding of in-depth interviews: A twenty-first-century approach. *Sociological Methods & Research*, pp. 708-739.

- Diario Oficial de la Federación. (12 de julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. SEGOB.
- EjAtlas. (2024). Global Atlas of Environmental Justice. <https://ejatlas.org/>
- Geocomunes, Torres-Mazuera, G., Gómez-Godoy, C. (2020). *Expansión capitalista y propiedad social en la península de Yucatán*. Geocomunes.
- Jiménez-Pons, R. (s.f.). Con el Tren Maya empezamos a rescatar la historia ferroviaria: Rogelio Jiménez Pons. Gobierno de México. FONATUR.
- Lora-Wainwright, A. (2013). Introduction. Dying for Development: Pollution, Illness and the Limits of Citizens' Agency in China. *The China Quarterly*. pp. 1-12 <https://doi.org/10.1017/S0305741013000313>
- Macossay-Vallado, M. (2005). El arte de la resistencia popular: Yucatán 1980-2004. *Revista de Geografía Agrícola*. (36), pp. 69-81.
- Martínez-Alier, J. (2006). Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad. *POLIS. Revista Latinoamericana*, 13.
- McCarthy, J. y Zald, M. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, pp. 1212-1242.
- Melucci, A. (1991). La Acción Colectiva como Construcción Social. *Estudios sociológicos IX*: 26, pp. 357-364.
- ONU-HABITAT. (2019). El Tren Maya puede ser un nuevo modelo de bienestar.
- Pacheco-Vega, R. (2021). Teoría de conflictos socioambientales: un panorama de las diversas explicaciones del surgimiento de disputas por megaproyectos y extractivismo. En A. Azamar Alonso, y C. Rodríguez Wallenius, *Llover sobre mojado. Conflictos socioambientales frente al extractivismo y megaproyectos en tiempos de crisis múltiples*, pp. 24-50. UAM.
- Paz, M. y Risdell, N. (2014). *Conflictos, conflictividades y movilizaciones socioambientales en México: problemas comunes, lecturas diversas*. CRIM.
- Pech Ku, C. (04 de 08 de 2020). En Izamal, temen por la cercanía de las vías del Tren Maya. *Diario de Yucatán*.
- Ramírez, L. A. (1991). Empresarios y monopolios regionales. El escenario de la industrialización en Yucatán. *Argumentos*, 14, pp. 81-97.
- Ramírez, L. A. (2004). *Las redes del poder. Corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México. El caso de Yucatán*. UADY
- Rosales González, M. y Llanes Ortiz, G. (2003). La defensa y la transformación de un legado: organizaciones indígenas en la Península de Yucatán. En *Los Investigadores de la Cultura Maya* (Vol. Tomo II, pp. 548-563). UACAM.
- Rossi, F. M. (2015). Conceptualizing Strategy Making in a Historical and Collective Perspective. In *Social Movement Dynamics New Perspectives on Theory and Research from Latin America*, pp. 15-41.
- Senado de la República. (2021, octubre 25). *Hasta ahora, 25 amparos en contra del Tren Maya, in forma titular de Fonatur al Senado*. Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República.

- Small, M. (2009). How many cases do I need? On science and the logic of case selection in field-based research. *Etnography*, pp. 5-38.
- Snow, D., Burke, E., Worden, S. y Benford, R. (1986). Frame alignment processes, microbilitation, and movement participation. *American Sociology Review*, Vol. 51.
- Solorio, I., Ortega, J., Romero, R. & Gúzman, 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, 249-273. <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00486-5>
- Tarrow, S. (1999). Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. En D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, pp. 71-99. Ediciones Istmo.
- Torres-Mazuera, G. (2018). Nosotros decimos Ma': La lucha contra la soya transgénica y la rearticulación de la identidad Maya en la Península de Yucatán. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, pp. 1-19.
- Torres-Wong, M. (2018). *Natural resources, extraction and indigenous rights in Latin America. Exploring the Boundaries of Environmental and State-Corporate Crime in Bolivia, Perú and México*. Routledge.
- Torres-Wong, M. (2021). Resource Nationalism and the Violation of Indigenous Rights in Mexico's Oil Industry: The Case of the Chontal Community in Tabasco. *Journal of white collar and Corporate Crime*. 0(0), pp. 1-12.
- Tudela, F. (Coord.). (1989). *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco*. COLMEX; CINVESTAV.
- Tribunal por los Derechos de la Naturaleza. (2023). Décimo Tribunal local por los Derechos de la Naturaleza. Caso: Megaproyecto Tren Maya.
- Uribe, R. (2003). *La transición entre el desarrollismo y la globalización: ensamblando a Tabasco*. UNAM – CRIM.
- Universal. (25 de noviembre de 2020). Obras del Tren Maya detenidas por falta de indemnización a familias. Diario de Yucatán
- XVET. (2020, noviembre, 6). volqueteros de la zona de #Balancán, #Tenosique y #EmilianoZapata mantienen bloqueado los accesos a los trabajos del @TrenMayaMX [Tweet]. Twitter
- Zaremborg, G. y Guarneros, V. (2018). Conversando con Goliat: participación, movilización y represión en torno a conflictos neoextractivistas y medioambientales.

Ensayos

Discursos de inclusión, diferencia y normalización:
El concepto de inclusión en la construcción de las personas con discapacidad
Discourses of inclusion, difference and normalization:
The concept of inclusion in the construction of people with disabilities

DOI: 10.61820/ALB.V3I5.1405

Fecha de recepción: 25 de diciembre de 2023

Fecha de aprobación: 16 de abril de 2024

Iván Patricio Ríos-Sangucho

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-6953-1553](https://orcid.org/0000-0001-6953-1553)

Resumen

El presente trabajo se inserta en el debate sobre inclusión educativa en el Ecuador durante el periodo 2013-2023. Bajo la mirada teórica de la pedagogía crítica, se hace un análisis del discurso sobre la definición del concepto de inclusión educativa presente en el acuerdo ministerial N° 0295-13. Se toman en cuenta documentos normativos, acuerdos e informes de instituciones técnicas y especializadas que trabajan sobre el tema de inclusión educativa en el país. Asimismo, se contextualiza, analiza y contrasta la definición de inclusión con algunos ejemplos expuestos en los informes elaborados por Unidad de Apoyo a la Inclusión UDAI, denominados DIAC (Documento Individual de Adaptaciones Curriculares) de una institución pública emblemática de la ciudad de Quito. Finalmente, se concluye que el concepto de inclusión educativa que aparece en la normativa legal y en los discursos de política pública muestra contradicciones que devienen en el desarrollo de nuevas tecnologías y formas de clasificación de las personas con discapacidad a partir de la imposición de una cultura dominante vista desde la no discapacidad.

Palabras clave: diversidad, inclusión educativa, personas con discapacidad, subjetividades

Abstract

This paper is part of the debate on educational inclusion in Ecuador during the period 2013-2023. Under the theoretical perspective of critical pedagogy, a discourse analysis of the definition of the concept of educational inclusion present in the ministerial agreement No. 0295-13 is carried out. In addition, normative documents, agreements and reports of technical and specialized institutions working on the issue of educational inclusion in the country are taken into account. Likewise, the definition of inclusion is contextualized, analyzed and contrasted with some examples exposed in the reports elaborated by the Inclusion Support Unit UDAI, called DIAC (Individual Document of Curricular Adaptations) of an emblematic public institution in the city of Quito. Finally, it is concluded that the concept of educational inclusion that appears in legal regulations and in public policy discourses shows contradictions that result in the development of new technologies and forms of classification of persons with disabilities based on the imposition of a dominant culture seen from the perspective of non-disability.

Keywords: diversity, educational inclusion, persons with disabilities, subjectivities

Unidad Educativa Fiscal 24 de Mayo - Quito, Ecuador // ivan.rios@educacion.gob.ec

Introducción

La inclusión en educación ha sido considerada como un problema social, tanto por los Estados nacionales como por organismos a nivel mundial, regional y local (Dueñas, 2010). En este marco, la inclusión ha sido un tema de política pública recurrente en los discursos oficiales de los Estados nación en las últimas décadas del siglo pasado y en las primeras décadas de este nuevo milenio. El objetivo de estas políticas públicas, relacionadas a la inclusión han pretendido, por un lado, resignificar el concepto de personas con discapacidad como actores capaces de adecuarse e integrarse a las dinámicas sociales, políticas, económicas, culturales y científicas de los Estados nación. Por otro lado, dichas políticas públicas han buscado resguardar y proteger a los individuos de la nación en su totalidad como parte de una “comunidad imaginada”; idea según la cual todos los miembros de una comunidad velan por los derechos políticos y sociales de quienes la conforman, independientemente de sus diferencias.

Comunidad política imaginada como inherente limitada y soberana. Es imaginada porque aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión. (Anderson, 1993, p. 23)

El Ecuador, como comunidad imaginada, tiene un marco de referencia legal extenso sobre inclusión en educación a partir del 2008. En este sentido, se entiende a la inclusión educativa a partir de principios de equidad, cooperación y solidaridad, entre otros (Constitución de La República del Ecuador, 2008), su propósito es asegurar, entre otras cosas, el derecho a la educación de todas las personas con discapacidad. Este concepto de inclusión que se interpreta desde un enfoque socio cultural, como lo mencionan Blanco (2006) y Skliar (2010), implica el respeto a las diferencias. Por lo tanto, dicha concepción invita a pensar en una escuela en la cual todos y todas deben educarse juntos y en igualdad de oportunidades, es decir, en comunión (Rubio-Aguilar, 2017).

Pese a lo anterior, según McLaren (2005), estos discursos y prácticas discursivas tienen como objetivo modelar las formas de comprender el mundo. Esta construcción de subjetividades que parte del lenguaje como instrumento que crea las diversas realidades sociales ha presentado a las personas con discapacidad como sujetos incompletos que, fuera del sistema hegemónico impuesto por los límites de esta comunidad imaginada, se presentan como seres ahistóricos.

De esta forma, en el espacio educativo, el currículo, entendido como aquel plan de vida que posibilita a los estudiantes oportunidades equitativas de aprendizajes en conjunto (Giroux, 1990), representa en la actualidad, más bien, un instrumento de reproducción de la cultura dominante (Bourdieu y Passeron, 2009). En esta, a través del discurso y el lenguaje, se construyen subjetividades bajo relaciones de poder en las cuales se invisibilizan y naturalizan el privilegio de ciertos grupos, ya sea por cuestiones de raza, género, clase o simplemente por proteger y resguardar el estatus quo de un grupo hegemónico dentro del ámbito social (Giroux, 1990; McLaren, 2005).

Es por todos conocido que la escuela ha estado atravesada por relaciones asimétricas de poder basadas en raza, clase o género. El objetivo ha sido reproducir la cultura de las élites mediante la construcción de subjetividades que permean el ser “escolar”. Esta reproducción de la cultura dominante se ha sostenido bajo imperativos reformistas y de mercado, enmarcados en discursos que propenden la excelencia académica. Sin embargo, dichas prácticas

reproductoras han privilegiado ciertos conocimientos que legitiman la segregación de ciertos grupos de personas en pro del bienestar social (McLaren, 2005).

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo cotejar el concepto de inclusión presente en la normativa referente a la atención de los Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales¹ (NEE) presentado en el acuerdo ministerial N° 0295-13 con el Documento Individual de Adaptaciones Curriculares (DIAC) a partir de la mirada de la pedagogía crítica, misma que será el instrumento teórico que guíe dicha lectura. Así pues, para cumplir con dicho objetivo se procedió con la construcción de un corpus.

Las consideraciones metodológicas para el análisis y sistematización del corpus se establecieron a partir de dos criterios: temático y temporal. En el primero, se enmarcaron los documentos que hacían énfasis en el concepto de educación inclusiva. En el segundo, se consideraron los acuerdos ministeriales, documentos legales y cinco DIAC emitidos por el Ministerio de Educación del Ecuador durante el periodo 2013-2023.

Tabla 1. Documentos de análisis 2013-2023

Autor/ Institución	Documentos	Criterio temporal	Criterio temático
MinEduc	ACUERDO_295-13	2013a	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consideraciones sobre las personas con discapacidad ■ Art. 3.- Definición.- Educación Especializada ■ Art. 11.- Concepto.- Educación Inclusiva ■ Art. 20.- Definición.- La Unidad de Apoyo a la Inclusión -UDAI
MinEduc	Guía de trabajo adaptaciones curriculares para la educación especial e inclusiva	2013b	<ul style="list-style-type: none"> ■ Definición.- Adaptaciones curriculares ■ Adaptaciones curriculares según grado de afectación
MinEduc	ACUERDO Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-00084-A	2023	<ul style="list-style-type: none"> ■ Definición.- Adaptaciones curriculares ■ Definición.- Servicio educativo especializado
UDAI	Documento Individual de Adaptación Curricular (DIAC)	2023	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conclusiones ■ Recomendaciones Generales ■ Estrategias pedagógicas en el aula ■ Estrategias para la evaluación de aprendizajes

Fuente: Elaboración propia

1 El término “Especiales”, nominación que se utiliza para identificar a los estudiantes que están por fuera de los parámetros de aprendizaje regular, en la actualidad ha sido cambiado por “Específicas”, a partir de la reforma a la Ley de Educación Intercultural sucedida en el 2021, sin embargo, su connotación sigue siendo la misma, clasificar a los estudiantes según parámetros médico psicométricos. Por tal motivo, se utilizan las siglas NEE que son las abreviaturas utilizadas por la UNESCO y que aparecen en los distintos acuerdos internacionales, tales como la declaración de Salamanca o el informe Warnock. Ya que por inclusión no se comprende un cambio de términos sino de sentires.

El estudio tiene un enfoque cualitativo, fundamentado en la revisión de la literatura. La perspectiva metodológica es el análisis crítico del discurso que comprende al lenguaje como un instrumento que estructura, reproduce y transforma la cultura y la sociedad a partir de relaciones de poder que subyacen en los discursos (Vich y Zavala, 2004).

Finalmente, la investigación está dividida en tres momentos. Primero, se hace una aproximación al concepto de inclusión. Segundo, se analiza la definición del concepto de educación inclusiva en el acuerdo N° 0295-13. Tercero, se compara la definición de inclusión educativa con el Documento Individual de Adaptaciones Curriculares.

Aproximación al concepto de inclusión

Etimológicamente, la palabra inclusión proviene de los verbos latinos *includo*, que significa encerrar o insertar, y *excludo*, encerrar afuera; ambos términos van de la mano porque para entender la inclusión, primero debemos entender que existe su antítesis, la exclusión, es decir, la relación entre lo que está dentro y lo que está por fuera del centro hegemónico. De esta manera, la exclusión se relaciona al concepto marginalidad, que entraña una valoración negativa, de denuncia de la injusticia, y que es acompañada con la idea de carencia, extrañamiento y rechazo social. Es un proceso que no se considera natural, sino producto de la intervención intencional de quienes lo generan. Por lo tanto, si hay sujetos víctimas de marginación, hay sujetos responsables causantes de esta (de Camilloni, 2008).

La exclusión es un concepto “multidimensional” que se diferencia del término pobreza porque su alcance es mayor y se puede entender como la imposibilidad que tienen las personas de gozar derechos sociales y, por consecuencia, de sentirse relegadas y estigmatizadas (Leloir 1974, como se citó en de Camilloni, 2008). Aunque este fenómeno se piensa como natural, tiene un origen social y cultural que genera en el individuo una incapacidad de integrarse a la sociedad debido al predominio de sistemas de dominación estructurantes y estructurados (Maira, 2016).

La exclusión es un efecto muchas veces de sistemas y estructuras que rigen la realidad social y, en particular, la relación educativa. No obstante, es justo ahí, cuando se advierte de la existencia de dichos procesos excluyentes, donde los Estados nación tienen la obligación de generar políticas que tiendan a la inclusión de las personas sociales e históricamente marginadas y excluidas.

La inclusión implica respeto a las diferencias y a la identidad de las personas; a partir de esta concepción todos y todas deben educarse juntos y en igualdad de oportunidades (Blanco, como se citó en Rubio-Aguilar, 2017). Según Amartya Sen (2000), la inclusión es una experiencia social compartida que requiere de la participación generalizada de toda la sociedad, en la cual las personas son consideradas como iguales, libres de intimidación y de necesidades acuciantes, capaces de alcanzar el desarrollo y bienestar humano que va más allá de la obtención de bienes materiales.

González y Velásquez-Restrepo (2016) señalan que la inclusión:

es una perspectiva discursiva que toma cada vez mayor fuerza en el mundo, exhibiéndose como la posibilidad de construir una sociedad en la que se reconozcan y participen todos los ciudadanos, suprimiendo de las dinámicas sociales todo tipo de discriminación. (p. 494)

Además, la inclusión es una forma de sentir y valorar que tiene que ver más con las creencias, ya que no es una estrategia para solucionar problemas puntuales, es decir, no ayuda a encajar a las personas en los sistemas y estructuras existentes, sino todo lo contrario, busca cuestionar dichos sistemas y estructuras homogeneizadoras para alcanzar un mundo mejor (García y Fernández, 2005).

Históricamente, la inclusión en educación ha transitado por la construcción de categorías que van de la discapacidad a las necesidades educativas especiales y, en la actualidad, necesidades educativas específicas. Casado y Egea (2000) señalan que el ser humano tiene la necesidad de etiquetar las cosas, objetos, ideas y, por supuesto, sujetos. En este sentido, desde una perspectiva social, la discapacidad es una construcción social, es decir, no es consecuencia de una deficiencia, sino de barreras sociales en la interacción interpersonal e interinstitucional que ofrece el medio social y que determina la capacidad y posibilidad de brindar igualdad de oportunidades de todos y todas las personas en cualquier ámbito de la vida (García y Fernández, 2005).

En cualquier caso, la inclusión ha sido un elemento importante para los Estados nación y el desarrollo de políticas públicas que reivindicuen al sujeto, a la persona, como un actor capaz de adecuarse, integrarse e incluirse a las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales propias de las poblaciones en momentos y contextos históricos determinados. No obstante, en el caso latinoamericano, dichas políticas públicas devienen como efecto de los procesos de modernización de los Estados nacionales a partir del segundo periodo del siglo XX (Martínez-Boom, 2020).

Sólo para ilustrar esta dinámica modernizadora, se puede observar la escuela expansiva de mediados del siglo XX, cuyos pilares se entretejieron a partir del acceso, la masificación y la universalización de la educación de las personas social e históricamente excluidas, fundamentada en la aplicación de reformas educativas de corte neoliberal, encaminadas al desarrollo del ser humano y orientadas al mejoramiento de la calidad educativa en un contexto dominado por el libre mercado (Martínez-Boom, 2004; Tedesco, 2010). El tope máximo se dio en las últimas décadas del siglo XX a partir del despliegue de políticas públicas enfocadas en el progreso económico de los Estados nacionales emergentes, enmarcadas y delimitadas por un modelo de educación industrial de corte fordista que respondía más a intereses capitalistas que al desarrollo de las personas (Tedesco, 2010; Ossenbach, 2010).

En este contexto, es notorio identificar qué intereses económicos y de mercado subyacen en los discursos de la política pública. Las reformas educativas, como parte sustancial de estas denominadas políticas educativas, fueron estrategias encaminadas a tratar problemas relacionados con la adaptación, integración e inclusión de niños, niñas y adolescentes que no se encontraban dentro de los estándares de normalidad planteados por la hegemonía de los Estados más desarrollados del mundo. Un ejemplo de esto es el informe Warnock de 1978, donde, en el apartado de sugerencias conceptuales, se menciona “Si las NNEE forman un continuo, también la EE debe entenderse como un continuo de prestación que va desde la ayuda temporal hasta la adaptación permanente o a largo plazo del currículo ordinario” (Warnock y Aguilar, 1985, p. 2).

Para Escudero y Martínez (2011) la realidad respecto a los procesos de inclusión, teorías y políticas públicas muestra graves fracturas entre los objetivos, políticas y prácticas que subyacen en una falta de claridad en lo que es la inclusión. Siguen existiendo barreras estructurales y culturales que dificultan proponer acciones encaminadas a verdaderas prácticas inclusivas.

En el Ecuador, por ejemplo, la normativa legal tiene un marco de referencia epistemológico bien definido que se fundamenta en principios de equidad, cooperación y solidaridad

(Constitución de La República del Ecuador, 2008) que aseguran el derecho a la educación de todos los estudiantes, poniendo énfasis en los grupos de atención prioritaria y con mayor riesgo de ser excluidos, y cuya finalidad, en palabras del Estado ecuatoriano, es la transformación del sistema educativo, específicamente, de sus prácticas. No obstante, existe una disociación entre lo que se dice y lo que se hace, entre la teoría y la práctica, entre la retórica y la realidad.

En este contexto, el siguiente estudio busca, primero, desde una perspectiva interpretativa crítica, “reconfigurar las relaciones de poder tecno capitalistas que habilitan nuevas formas de entender la inclusión y la exclusión” (de Camilloni, 2008, p. 353), ya que se encuentran enquistados en los marcos normativos, acuerdos, informes, entre otros documentos que rigen y regulan el sistema educativo ecuatoriano y, segundo, pretende ser un aporte para entablar diálogos multidireccionales que inviten a la comunidad educativa a replantear dichos discursos que entretejen procesos de discriminación de los grupos de personas social e históricamente excluidas.

La construcción del concepto de inclusión en la política educativa

El concepto de educación inclusiva en el marco legal ecuatoriano es producto de una serie de informes, acuerdos y declaraciones realizadas en varios organismos internacionales² a partir de mediados de la década de los setenta, hasta que apareció la reforma curricular consensuada de 1996 en un clima de reivindicación de derechos de grupos subalternos (minorías étnicas). Posteriormente, en el año 2008 la educación se establece como derecho para todos reconocido en varios artículos, convirtiéndose en un tema recurrente en los discursos de políticas públicas y, específicamente, de políticas educativas.

A partir del año 2010, el Ministerio de Educación presenta un modelo de proyecto de educación inclusiva para las instituciones educativas del país y en el 2013 se suscribe el acuerdo 0295-13 expedido el 15 de agosto, en el cual se visualiza la importancia de la educación inclusiva en cuatro capítulos, dando como resultado, por lo menos en el discurso, un giro inclusivo, cuyo péndulo va de la integración escolar a la educación inclusiva (Ríos-Sangucho, 2020). Es preciso señalar que dicho acuerdo se encuentra en vigencia hasta la actualidad. Igualmente, es la normativa que rige la educación en el país. Finalmente, es aquí donde el Estado ecuatoriano inserta el concepto de inclusión en el sistema educativo de la siguiente manera:

Texto de análisis N° 1

Art. 11.- Concepto.- La educación inclusiva se define como *el proceso de identificar y responder a la diversidad de necesidades especiales de todos los estudiantes a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y en las comunidades, a fin de reducir la exclusión en la educación. La educación inclusiva se sostiene en los principios constitucionales legales nacionales y en diferentes instrumentos internacionales referentes a su promoción.*

La educación inclusiva involucra cambios y modificaciones en contenidos, enfoques, estructura y estrategias con una visión común y la convicción que educar con calidad a todos los niños, niñas y adolescentes del rango de edad apropiada, es responsabilidad de los establecimientos de educación escolarizada ordinaria a nivel nacional en todos sus niveles y modalidades. (Ministerio de educación [MinEduc], 2013a, p. 6)

2 El Informe Warnock (1978), La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje - Jomtien, Tailandia - 1990, La Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad - Salamanca, España, 1994 y El Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, entre otros.

Esta definición, tomada del Ministerio de Educación del Ecuador, tiene dos características que fundamentan la retórica inclusiva. Se entiende la educación inclusiva como proceso y como principio único y determinante. Como proceso, busca la homogeneización de la diversidad al desconocer a la escuela como un espacio de lucha y de conflicto, pues, como se evidencia en el mismo documento, en el capítulo II, se habla de un tipo específico de necesidades educativas y ya no de la totalidad, como en el fragmento que dice: “identificar y responder a la diversidad de necesidades especiales de todos los estudiantes”.

Como se verá en el texto de análisis N°2, la diversidad de la que trata la definición de educación inclusiva queda relegada a un tipo de sujeto, las personas con discapacidad. Aquí el discurso hegemónico dota de cierta característica a las así llamadas personas con discapacidad o estudiantes (NEE) y reconoce a estos grupos como excluidos, al crear una educación especializada dentro de la educación formal regular, como se muestra en el siguiente texto:

Texto de análisis N° 2

Capítulo II EDUCACION ESPECIALIZADA

Art. 3.- Definición.- Entiéndase por educación especializada a aquella que brinda atención educativa a niños, niñas y/o adolescentes con discapacidad sensorial (visual o auditiva o visual-auditiva), motora, intelectual autismo o multidiscapacidad. *La educación especializada propenderá a la promoción e inclusión de quienes puedan acceder a instituciones de educación ordinaria.* (MinEduc, 2013a, p. 4)

En este sentido, la discursiva inclusiva presente en el acápite denominado educación especializada muestra una clara dicotomía entre lo normal (educación ordinaria) y lo anormal (educación especializada), pues yuxtapone de manera implícita a unos estudiantes como normales sobre otros considerados como anormales, ya que estos últimos, según la línea argumentativa del Estado basada en la promoción e inclusión, deben ser insertados en el sistema educativo hegemónico de forma obligatoria. Esto difumina la idea de una educación de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes presente en el Art. 11, y elimina cualquier posibilidad de promover espacios y procesos de agenciamiento individual o colectivo. Como bien lo señala McLaren (1998), los espacios instruccionales no son otra cosa más que arenas culturales, en los cuales el sistema hegemónico imperante clasifica a las personas y luego dota a ciertos sujetos de agencia, como se ve en el siguiente texto.

Texto de análisis N° 3

Que.- *la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad determina en su artículo 24 el derecho a la educación de las personas con discapacidad sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades en un sistema educativo inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida con miras a: a. Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana; b. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas; y, c. Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.* (MinEduc, 2013a, p. 5)

En efecto, esta definición de inclusión que aparece como neutral en el acuerdo 0295-13, Art.11, porque está avalada por criterios y parámetros médico-psicométricos provenientes de las ciencias empíricas, encubre contradicciones que se evidencian en su aplicación. Como se mencionó en párrafos anteriores, los principios que cimentan el concepto de inclusión son

igualdad de derechos, participación y prácticas inclusivas. Sin embargo, por un lado, estos principios que también están en el Art. 24 del documento de la Comisión Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y que se encuentran en el acuerdo 0295-13 (Texto de análisis N°3) muestran una disociación discursiva entre la definición del concepto y las prácticas inclusivas.

En los literales “a” y “b” del Art. 24 que aparecen en el apartado consideraciones del acuerdo 0295-13, no se toma en cuenta la diversidad, ya que a las personas con discapacidad se las presenta, como posible potencial humano (recursos humanos) a partir de una sobre-explotación cualitativa de sus habilidades y alejados de toda dignidad. Como bien lo señala McLaren (1998), el sistema educativo tiene como propósito clasificar a los estudiantes por género, raza o clase. En este caso en particular, su exclusión es por clase, porque la intención de su inserción —inclusión— es formar parte del sistema hegemónico al ser condicionados como potenciales seres humanos.

La construcción de personas con discapacidades como potencial humano

En el párrafo dos de la definición de educación inclusiva se presentan las estrategias pedagógicas que permitirán la inclusión de las personas con discapacidad. El texto dice lo siguiente: “La educación inclusiva involucra cambios y modificaciones en contenidos, enfoques, estructura y estrategias con una visión común y la convicción que educar con calidad” (MinEduc, 2013a, p. 5). En este apartado, los cambios y modificaciones se refieren a las denominadas adaptaciones curriculares que aparecen en el Documento Individual de Adaptaciones Curriculares (DIAC).

Este documento emitido por la Unidad de Apoyo a la Inclusión, institución creada con el fin de insertar en el sistema educativo a las personas con discapacidades (Texto de análisis N°4), presenta informes psicopedagógicos a las instituciones educativas para que se tomen en cuenta los niveles de adaptación que el o los docentes deben hacer en sus planificaciones. Desde su elaboración y posterior presentación cumplen con un rol, clasificar a las personas con discapacidad de las que no tienen discapacidades.

Texto de análisis 4

Capítulo IV LA UNIDAD DE APOYO A LA INCLUSION (UDAI) Art. 20.- Definición.- La Unidad de Apoyo a la Inclusión —UDAI— *es un servicio educativo especializado y técnicamente implementado para la atención a los estudiantes con necesidades educativas especiales a través de la evaluación, asesoramiento, ubicación e intervención psicopedagógica en los diversos programas y servicios educativos, en todas las modalidades de atención (a distancia, semi presencial, diurna, nocturna) y en todos los niveles del sistema educativo (inicial, básica y bachillerato de las instituciones fiscales), La misión de la UDAI será facilitar la inclusión de los niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales, asociadas o no a una discapacidad, y que no necesiten la atención de una institución de educación especializada Organizativa, financiera y administrativamente la UDAI será atendida y rendirá cuentas directamente ante la correspondiente Dirección Distrital de educación. (MinEduc, 2013a, p. 9).*

El DIAC es un instrumento técnico especializado que clasifica a las personas con discapacidad. La característica de este documento es que, al ser un informe técnico, aparenta ser neutral. Como se menciona en el capítulo IV, Art. 24, literal c, su fin es que los docentes accedan “al conocimiento, comprensión y correcta aplicación de los principios, técnicas y procedimientos

para brindar la atención de calidad y calidez a cada estudiante” (MinEduc, 2013a, p. 10). La estructura del informe está constituida por 18 elementos, sin embargo, para los fines de la investigación, se tomaron en cuenta los siguientes elementos: 11. Identificación de las necesidades educativas que motivan la realización de la adaptación curricular, 12. Adaptaciones de acceso al currículo, 13. Intervención de profesionales especializados sean internos o externos, 14. Adaptación curricular (**grado 1, 2, 3**).

En este sentido, la adaptación curricular es un elemento fundamental para el desarrollo del Documento Individual de Adaptaciones Curriculares y deviene de una serie de antecedentes que van desde un análisis del contexto familiar, escolar y psicopedagógico hasta recomendaciones y conclusiones finales. Lo anterior da como resultado la clasificación de los estudiantes según su grado o nivel socio, psico-médico de la siguiente manera:

Tabla 2. Tipos de adaptación

Niveles de concreción	Definiciones
Grado 1	De acceso al currículo, son modificaciones en el espacio, recursos o materiales, infraestructura, tiempo que requiere el estudiante para realizar una determinada tarea.
Grado 2	Significativas, son adaptaciones a la metodología y evaluación; sin embargo, los objetivos educativos y destrezas con criterios de desempeño son los mismos para todos los estudiantes.
Grado 3	Significativas, cubren las dos primeras, pero hacen énfasis en los objetivos educativos y las destrezas con criterio de desempeño, es decir, su prioridad son los contenidos.

Nota: Esta tabla muestra el desarrollo progresivo del tipo de adaptación que se aplica a los Estudiantes con NEE según su nivel de concreción, misma que se justifica a partir de aspectos médico-psicométricos provenientes de las ciencias empíricas. Tomado del Ministerio de Educación (2013b). Guía de trabajo

Desde la mirada del Ministerio de Educación, dicha clasificación permite que la adaptación curricular se ejecute “correctamente”. El grado 3 al cual se refiere este estudio implica características propias de las personas con discapacidades o estudiantes con NEE. Estas personas necesitan “Apoyo Psicoterapéutico para trabajar problemas emocionales”, “Refuerzo pedagógico en las materias con mayor dificultad”³, entre otras sugerencias planteadas por la UDAI.

No obstante, las adaptaciones curriculares, entendidas como aquellas:

modificaciones que brindan soporte para la atención específica a una necesidad educativa identificada y se realizan a los elementos del currículo, logros de aprendizaje y criterios de evaluación, respondiendo a las necesidades educativas y eliminando barreras en el proceso de enseñanza y aprendizaje. (MinEduc, 2023, pp. 6-7)

Estas son aplicadas de manera homogénea a todos los estudiantes con NEE⁴, dando como resultado el desarrollo de nuevas tecnologías y formas de clasificación de las personas con discapacidad, tal como se muestra en la siguiente tabla.

3 Tomado de las recomendaciones realizadas en los informes emitidos por la UDAI, numeral 12, acápite recomendaciones, sin embargo, varían según él o la estudiante y el grado de adaptación.

4 Tomado textualmente de DIAC, cabe señalar que estas adaptaciones son homogéneas en todos los informes. Véase detalladamente en Ríos-Sangucho, Iván (2020). El concepto de inclusión en políticas educativas en el Ecuador en el periodo 1996-2016.

Tabla 3. Propuestas de Adaptaciones Curriculares formuladas por la Unidad Distrital de Apoyo a la Inclusión⁵

Caso	Conclusiones	Recomendaciones	Estrategias para la evaluación de aprendizajes	Estrategias pedagógicas en el aula
1	Discapacidad intelectual 61%, con retraso mental leve. Inmadurez en cuanto a las relaciones sociales. Funciona adecuadamente en el cuidado personal.	Adaptación grado 3 Considerar Epilepsia en Cultura Física. Padres deben asistir para seguimiento. Terapia psicopedagógica.	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajos (teórico-prácticos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo en equipo • Adaptación curricular • Apoyo emocional • Utilización de tecnologías • Dosificación • Motivación • Hábitos de estudio según áreas de Intereses.
3	Discapacidad intelectual 68 %. Inestabilidad emocional, dificultades sociales. Dificultades en lectura y escritura.	Adaptación grado 3 Reconocimiento de esfuerzos de la estudiante. Apoyo emocional. Padres deben asistir para seguimiento. Terapia psicopedagógica.	<ul style="list-style-type: none"> • Fichas gráficas. • Ejercicios (deberes, tareas dirigidas). • Pruebas (escritas y orales, de Evaluación diferenciada, opción múltiple). 	
4	Discapacidad intelectual 45%. Dificultad en lectoescritura y cálculo. Diagnóstico de TDAH.	Adaptación grado 3 Considerar Estrabismo en Cultura Física. Padres deben asistir para seguimiento. Terapia psicopedagógica. Terapia familiar.	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar instrucciones claras. • Diseñar y aplicar la evaluación individual. • Brindar apoyo oportuno. 	
2	Dificultades cognitivas afectan aprendizaje, conflictos en relaciones. Conflictos en relaciones familiares y desvalorización emocional. Estudiante con NEE asociadas a discapacidad.	Adaptación grado 3 Padres deben asistir para seguimiento. Apoyo psicopedagógico. Terapia familiar. Gestión de carné de discapacidad.		
5	Discapacidad intelectual 30%, perfil cognitivo inferior. Problemas en escritura y cálculo.	Adaptación grado 3 Padres deben asistir para seguimiento y control de tareas. Terapia psicopedagógica. Terapia familiar.		

⁵ Según datos del Ministerio de Educación hasta el 2022, la cobertura de estudiantes con NEE al sistema educativo fue de 9,822 en Educación Especializada y 35.756 en el Educación Ordinaria, distribuidos en instituciones de tipo Fiscal, Municipal, Fisco-municipal y Privada. De estos, 8,223 estudiantes se encuentran en Educación Especializada y 27, 939 se encuentran en Educación Ordinaria de tipo pública o fiscal.

Nota: En la siguiente tabla se evidencian los procesos de homogeneización, adaptación y normalización presentes en los DIAC. La tabla está construida a partir de los informes psicopedagógicos presentados por profesionales de la UDAI de cinco casos de estudiantes de bachillerato de entre 17 y 18 años de edad de una institución educativa de la ciudad de Quito en el periodo 2023-2024.

Como menciona Ramírez (2008), uno de los elementos fundamentales de la escuela es situar al sujeto como un ser histórico capaz de actuar como agente y considerar que todo proceso educativo se encuentra inclinado en una balanza que privilegia los intereses planteados por una cultura dominante. Bajo este criterio, lo descrito en la tabla y en párrafos anteriores presenta un sinnúmero de elementos que permiten demostrar que el objetivo de la educación inclusiva es la construcción de una subjetividad acorde al sistema hegemónico imperante.

Las personas con discapacidad se presentan como seres incapaces de ejercer un agenciamiento que les permita mostrarse como seres diferentes dentro de la diversidad. Todo lo contrario, el sistema, a través de sus instituciones técnicas y especializadas, muestra seres incompletos que deben ser capaces de insertarse en las dinámicas sociales, políticas, culturales, económicas y científicas a partir de su inserción en la escolarización; seres que, por su denominación, pasarán a formar parte de una educación funcional y, por lo tanto, potenciales recursos humanos para una comunidad que solamente en la retórica, plantea políticas encaminadas a la inclusión.

Consideraciones finales

A manera de conclusión, el estudio realizado da elementos necesarios para demostrar que el concepto de inclusión educativa que aparece en la normativa legal y en los discursos de política pública está lejos de cumplirse en la práctica educativa. Primero, porque la definición del concepto de inclusión tiene contradicciones que se hacen presentes en lo que se entiende por diversidad, ya que dicha comprensión sitúa a lo extraño, a lo diferente, a lo otro, por fuera de las fronteras de la normalidad mediante la incorporación de ciertas marcas esenciales para su adaptación al sistema escolar imperante. Esto da como resultado el desarrollo de nuevas tecnologías y formas de clasificación de las personas con discapacidad a partir de la imposición de una cultura dominante vista desde la no discapacidad. Segundo, porque en la práctica los principios que fundamentan este concepto de inclusión son yuxtapuestos por acciones que tienen como objetivo la “formación” de sujetos funcionales al sistema hegemónico imperante, carentes de agencia y tomados como potenciales recursos humanos.

En fin, se espera que este estudio sea un aporte que aúpe nuevas formas de comprender y analizar el problema de la educación inclusiva en el Ecuador. Debate que, luego de los eventos suscitados a partir de la pandemia del Covid-19, ha quedado relegado a un segundo plano.

Referencias

- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión de los nacionalismos*. Fondo de cultura económica.
- Blanco, R. (2006). La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la escuela de hoy. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, 4(3), pp. 7-34.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. (2009). *Los Herederos. Sociología y política*. Siglo XXI.
- Casado D. y Egea, C. (2000). *Las estrategias para el cambio pro inclusión de las personas con discapacidad*. España: Instituto interamericano del niño (OEA).
- Constitución de La República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449, 20 de Octubre.

- De Camilloni, A. R. W. (2008). El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones. *Políticas Educativas*, 1–12. <https://goo.su/JEOrb>
- Dueñas, M. (2010). Educación inclusiva. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 21(2), pp. 358–66. <https://lc.cx/7TRHo5>
- Escudero, J. M. y Martínez, B. (2011). Educación inclusiva y cambio escolar. *Revista Iberoamericana De Educación*, 55, 85–105. <https://doi.org/10.35362/rie550526>
- García, A. y Fernández, A. (2005). La inclusión para las personas con discapacidad: entre la igualdad y la diferencia. *Revista Ciencias de La Salud*, 3(2), pp. 235–246. <https://www.re-dalyc.org/pdf/562/56230213.pdf>
- Giroux, H. (1990). "Repensado el Lenguaje de Instrucción" en *Los Profesores como Intelectuales: Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*, Ediciones Paidós. pp. 41-50
- González, H. y Velásquez-Restrepo, J. (2016). Comprensiones del discurso normativo sobre inclusión educativa en Colombia. *Realizations of the regulatory discourse on educational inclusion in Colombia*, pp. 1657–8031. <https://goo.su/DsPskjK>
- Maira, M. (2016). El discurso de la inclusión educativa como tecnología de poder: entre la mercantilización de la educación y los derechos sociales. *Question/Cuestión*, 1(52), pp. 352–366. https://lc.cx/PE_fwP
- Martínez-Boom, A. (2004). De la escuela expansiva a la escuela competitiva: dos modelos de modernización en América Latina. *Scientia Marina*, 69(1), pp. 1–11. <https://goo.su/Cz1MSc4>
- Martínez-Boom, A. (2020). ¿Para qué nos educamos hoy? *Escolarización y Educapital*. En *Genealogía de la Educación*. Universidad Pedagógica Nacional. <https://n9.cl/258x9>
- McLaren, P. (1998). *Pedagogía, identidad y poder. Los educadores frente al multiculturalismo*. Homosapiens.
- McLaren, P. (2005). Una introducción a la pedagogía crítica en los fundamentos de la educación en *La Vida en las Escuelas*, pp. 253- 262, Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Educación. (2013a). ACUERDO_295-13.pdf. <https://goo.su/z2OZH01>
- Ministerio de Educación. (2013b). Guía de trabajo adaptaciones curriculares para la educación especial e inclusiva. *Ministerio de Educación*. <https://n9.cl/eorw>
- Ministerio de Educación. (2023). ACUERDO Nro. MINEDUC-MINEDUC-2023-00084-A. <https://n9.cl/w4aod>
- Ossenbach, G. (2010). —Las relaciones entre el Estado y la educación en América Latina durante los siglos XIX y XXI. *Docencia*, (40), pp 22–31.
- Ramírez, R. (2008) La pedagogía crítica. Una manera ética de generar procesos educativos. *Revista Folios*, 28, pp. 108-119. <https://lc.cx/vqJNly>
- Ríos-Sangucho, I. P. (2020). *El concepto de inclusión en políticas educativas en el Ecuador en el periodo 1996–2016*. Tesis (Maestría en Investigación en Educación). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Educación. <http://hdl.handle.net/10644/7462>
- Rubio-Aguilar, V. (2017). Inclusion of People with Disabilities in Higher Education from a Social Responsibility Approach, within a Discourse Transitions Context related to the Integration/Inclusion Binomio. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 11(2), pp. 199–216. <https://goo.su/Py3MZkl>

Sen, A. (2000). *Desarrollo como Libertad*. Editorial Planeta.

Skliar, C. (2010). De la razón jurídica hacia una ética peculiar. A propósito del informe mundial sobre el derecho a la educación de personas con discapacidad. *Política y Sociedad* 47(1), pp. 153–64. <https://goo.su/PUzmHEd>

Tedesco, J. C. 2010. —Educación y sociedad en América Latinal. *Pensamiento Iberoamericano*, (7), pp. 27–46. <https://goo.su/AgXS>

Vich, V. y Zavala, V. (2004). *Oralidad y poder. Herramientas metodológicas*. Norma Editorial.

Warnock y Aguilar, L. (1985). El informe Warnock, *Cuadernos de Pedagogía* 80(6). <https://goo.su/B1bI>

Reseñas

Historia y cambio social en sociedades contemporáneas

History and social change in contemporary societies

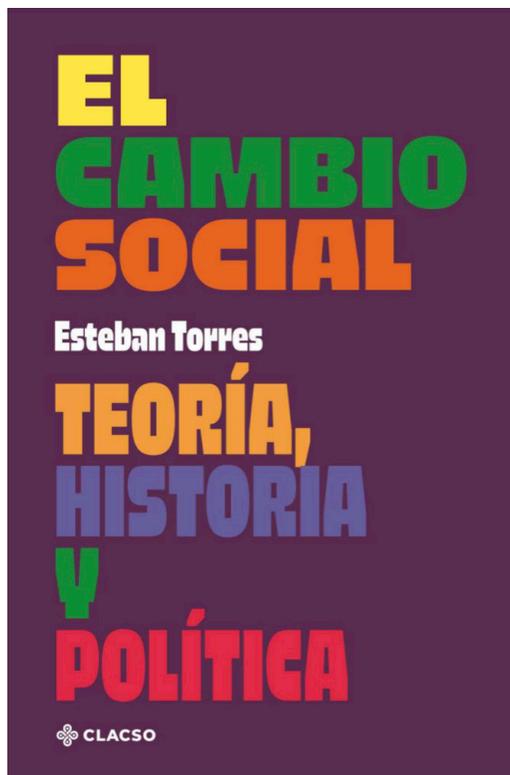
DOI: 10.5281/ZENODO.12636437

Fecha de recepción: 25 de enero de 2024

Fecha de aprobación: 27 de febrero de 2024

Jaime Uribe Cortez

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0001-6699-8545](https://orcid.org/0000-0001-6699-8545)



El cambio social: teoría, historia y política

Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

CLACSO

ISBN 978-987-813-547-2-1

2023

Editado por

Esteban Torres

Consejo Latinoamericano de
Ciencias Sociales (CLACSO)

Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo – Chetumal-Bahía Chetumal, Quintana Roo, México //
jaime.uribe@ugroo.edu.mx

El presente libro, constituido por el autor Esteban Torres y editado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) con sede en Buenos Aires, Argentina, en el año 2023, aborda el tema central del cambio social desde las disciplinas teóricas de la sociología, la historia y la política. Consta de un marco analítico preliminar que proporciona un panorama general muy completo del volumen. Asimismo, incluye varios capítulos en donde el concepto más sobresaliente es el de *constelaciones*, este concepto se define como un círculo de sucesión de hechos con temporalidad relacionada o relacionable con la serie de eventos históricos y hechos sociales que han impactado significativamente en el devenir humano, las percepciones generales de la población y la concepción de la evolución del ser.

En el volumen, se presenta un conjunto de constelaciones que explica el desarrollo y despliegue de las sociedades, así como las diferentes dinámicas de los seres humanos. Este concepto epistémico da cuenta de la condición y el estatus de las sociedades en diversas épocas.

El término es visto como análogo a la idea de *periodos*, es decir, que cada rango de tiempo en el que se desarrolla la civilización humana tiene un matiz, un color distinto. De hecho, es uno de los rasgos distintivos de las civilizaciones: cada periodo es diferente y, con el paso del tiempo, el cambio social simboliza la evolución en la que cada sociedad se ve inmersa.

El texto reseñado es un excelente material de consulta que puede arrojar mucha luz sobre la transformación de los contextos sociales; asimismo, ayuda a ubicar con precisión las épocas históricas mediante nominaciones específicas. Los títulos de los apartados expresan de manera efectiva la línea histórica general que posee el texto. Por “línea histórica” se debe entender cada periodo de tiempo con su conjunto de acontecimientos y una nominación específica.

Los autores se encargaron con suma precisión de explicar cada característica. Por ejemplo, posterior a la introducción denominada “Los actores y el cambio social”, el lector puede encontrar el primer capítulo, el cual comparte una explicación sobre la tercera constelación o transformación intelectual intitulada: “Las constelaciones prehistóricas y su progresión. Emergencia de la modernidad occidental (a.C. mitad del siglo XIX)”, que tiene como característica principal la superación de la idea general de que el universo es la unidad última de transformación. Así, el pensamiento, en general, era concebido como un *corpus sistemático*, incluso hasta dogmático, preestablecido y ordenado que no tenía posibilidad de cambios, transformaciones o delimitaciones. Se entendía la dimensión humana de la existencia como algo incuestionable y, por ello no era posible debatir en torno al sentido de la vida, del mundo y, en modo alguno, del conocimiento humano.

Se hace referencia al segundo capítulo en el que se proporciona una explicación sobre la cuarta constelación o transformación intelectual titulada: “La constelación moderna clásica. El monopolio noreuropeo (mitad del siglo XIX – mitad del siglo XX)”. Aquí, los autores continúan la narración en tono evolutivo respecto a la transición de la prehistoria a la modernidad clásica, matizada por una predominancia de la cultura europea en las artes, la literatura y la música, aspectos que inundaron a América Latina con su innegable color y matiz capitalista y universal.

En este segundo capítulo, el autor desarrolla las particularidades principales relacionadas con el desarrollo de un argumento que gira en torno al viaje del ser humano y la transformación de una sociedad prehistórica a una sociedad moderna occidental. En este caso, el autor habla de una especie de transformación intelectual que tuvo una duración de aproximadamente cien años y que se caracteriza primordialmente por un cambio significativo en la historia intelectual más reciente: la inclusión integrada de una *teoría del capitalismo europeo*.

Esta denominada *teoría integrada* tiene como característica fundamental la transformación multilateral de una sociedad de tipo céntrica. Hegel ya hablaba de ello a través de su crítica al absolutismo europeo, señalando la posibilidad de una decadencia del pensamiento eurocéntrico, algo muy similar a lo que Schopenhauer argumentaba respecto a la crisis de voluntad y del ego. Esto se convirtió en uno de los aspectos nodales en el debate de ambos, ya que buscaron trascender la idea de una sociedad nacional europea clásica como última unidad de transformación colectiva, cerrada y nunca flexible, con una integración y apertura que superara o al menos tendiera a dejar de lado los conceptos desvinculados de la evolución mundial, los cuales comenzarían a integrarse fundamentalmente para dar cuenta del concepto de *sociedad*, que incluye la formación *social*, *estructura social* y *sistema social*.

En el capítulo tercero, se aborda el tema de la quinta constelación y/o transformación intelectual denominada: “La primera constelación mundialista. Recreación autónoma de América Latina (mitad del siglo XX – fines de la década de los setenta)”. En este capítulo se narran los hechos de independencia, el anhelo y la consecución de la autonomía política, gubernamental y económica de la región, distanciándose del dominio general de Europa para construir su propia identidad basada en los pueblos y las comunidades características de América. En este caso, el apartado hace alusión al ascenso de la sociología regional y la crisis de la sociología clásica, en la cual tienen gran repercusión las guerras mundiales de 1914 y 1945, el avance de la globalización, el auge de las naciones periféricas y los movimientos de liberación que sucedieron en todo el territorio europeo.

Se considera que la crisis de esta primera línea de interpretación sociológica radica en no tomar en cuenta la categoría del *territorio-región latinoamericano* y centrarse en las cuestiones europeas y occidentales. Con ello, la crisis disciplinar se inicia en un contexto en el que la sociología atendería la necesidad de expandir sus horizontes de análisis, comprensión teórica, empírica y de interpretación heurística del mundo que se avecinaba entonces.

En el capítulo cuarto, se tiene la sexta transformación o constelación intelectual denominada: “La constelación posdictatorial. El eclipse de América Latina (inicio de la década del ochenta – inicio del siglo XXI)”, que narra la experiencia de todas las dictaduras que han sido fundamentales para comprender el devenir y la evolución de los países de la región hasta finales de la década de los noventa, poco antes del inicio del siglo XXI.

Aquí sobresale una pregunta crucial: después de las dictaduras, ¿cómo fue el orden socio-político y económico de los países? Esto se responde con el traspaso de los generales y militares a los presidentes, o dicho en otras palabras, con el traspaso de los regímenes militares a los sistemas políticos presidenciales o presidencialistas.

La sexta constelación intelectual abarca desde la década de los ochenta hasta los primeros años posteriores al 2000. *Grosso modo*, consiste en la conceptualización sobre la influencia que han tenido los actores sociales emergentes y el cambio social en el contexto evolutivo de América Latina. Destacan los efectos producidos por las dictaduras militares que han influido determinantemente en los territorios y la geografía histórica, económica, social y política que la región detenta en la actualidad.

En quinto lugar, el autor aborda el “Escenario inédito y un problema común. Posibilidades de recomposición de América Latina (inicios del siglo XXI - actualidad)”. En mi opinión, se establece toda una radiografía del continente posterior a las dictaduras, donde el problema o dilema principal fue cómo construir el presidencialismo y configurar un nuevo sistema de gobierno y socioeconómico diferente a los regímenes militares.

Sobresale lo que el autor llama la “descomposición dictatorial de las ciencias sociales”. Es una categoría compleja, extensa y fascinante. Este capítulo aborda dicha categoría,

especialmente argumenta que las transformaciones en la región han generado nuevos ejes de estudio de la realidad latinoamericana, vinculados con problemas sociales relativamente inéditos. Los cambios relacionados con el sistema político regional en cada país y el traspaso dictatorial al presidencialismo se analizan de manera precisa.

Esto se corresponde de alguna manera con las conclusiones del trabajo, donde se manifiesta “La necesaria reconstrucción de un futuro Latinoamericano”. En este proceso, temas relevantes incluyen la administración gubernamental, la toma de decisiones, la organización del espacio público, la calidad de vida y los procesos de la vida electoral, entre otras cosas, lo que refleja los procesos de cambio y continuidad regionales.

El libro muestra la evolución socio-política del territorio latino y constituye un buen material para indagar y conocer los procesos a través de los cuales América Latina ha transitado desde tiempos inmemoriales hasta llegar a la actualidad. Se explica de manera excepcional todo lo que acontece acerca de la evolución regional del sistema académico.

Es en esta línea de ideas que, como producto de la inmersión en la reflexión del texto, se podría pensar que el futuro de la región latinoamericana aún no está definido; no se conoce el camino exacto en el que se encuentra la región hoy en día. Faltan pasos, procesos, experiencias, vivencias, y un día, según se piensa, se cerrará el ciclo y se consolidará la región en un espacio de mayor desarrollo socio-económico y menor pobreza y marginación.

En conclusión, el libro es un referente insoslayable para aquellas personas que estén ávidas por conocer e interpretar los pormenores y cuestiones más importantes en cuanto a la evolución del sistema social regional, sus fases de avance, las continuidades, las rupturas, las ventajas y las desventajas de pertenecer a una región tan interesante y compleja como lo es América Latina. A través del libro, el lector podrá conocer las fases evolutivas y las características fundamentales en las cuales se desarrolla la historia y la sociedad de América Latina.

Referencias

Torres, E. (Ed.). (2023). *El cambio social: teoría, historia y política*. CLACSO.



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE QUERÉTARO



FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

Fotografía de portada tomada por José Carlos Baños en Marzo de 2023 en Hacienda ALSACIA Starbucks Coffee Farm, Alajuela, Costa Rica.