



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN: 0719-3688 (en línea)
Vol. 10 / N° 2
Segundo semestre 2022

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Visita nuestro sitio web



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN : 0719-3688 (en línea)
Vol. 10 / Nº 2
Segundo semestre 2022

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
Facultad de Administración y Economía – UTEM
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

ISSN 0719-3688 (en línea)

Volumen 10, Nº 2, segundo semestre 2022

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Leonardo Gatica V.

Director

Dra. Paola Aceituno O.

Editora

Comité Editorial:

Nacional

- Dr. Arturo Vallejos R.
Universidad de la Frontera, Chile.
- Dr. Christopher Martínez N.
Departamento de Sociología y Ciencia Política
Universidad Católica de Temuco, Chile.
- Mg. Violeta Montero B.
Departamento de Administración Pública
y Ciencia Política,
Universidad de Concepción, Chile.
- Dr. Zenobio Saldivia Maldonado
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
- Dra. Claudia Heiss Bendersky
Universidad de Chile
- Dr. Gregorio Pérez Arrau
Universidad de Santiago de Chile.

Internacional

- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita
Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales, Universidad de Alicante, España.
- Mg. Juan Pablo Romero R.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de México, México.

- Dr. Daniel Cravacuore L.
Institute for Public Management and
Community Service, Florida International
University, USA
Unidad de Gobiernos Locales, Universidad
Nacional de Quilmes, Argentina.
- Dr. Francisco Mojica S.
Universidad de Externado, Colombia.
- Dr. Gustavo Blutman
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Fabricio Monteiro Neves
Universidad de Brasilia, Brasil.
- Dr. Aldo Ponce Ugolini
Centro de Investigación y Docencias
Económicas A. C., México.
- Dra. Sabrina Evangelista Madeiros
Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.
- Dra. Úrsula Zurita Rivera
FLACSO, México.
- Dr. Carlos Artieda Cajilema
Universidad de las Américas, Quito, Ecuador.
- Dr. Jorge Aragón
Pontificia Universidad Católica del Perú.

Comité Asesor Científico:

- Guillermo Toro
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Julio Santillan Aldana
Universidad de Brasilia, Brasil

COMITÉ TÉCNICO:

Coordinación editorial

- Nicole Fuentes
Directora de Extensión
- Claudio Lobos
Coordinador Editorial

Corrección de estilo

- Gonzalo López
- Siujen Chiang
Ediciones UTEM

Diseño Editorial

- Yerko Martínez

INFORMACIONES

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana

revistaepe.udem.cl
www.udem.cl

Dirección: Dr. Hernán Alessandri nº 722,
Providencia, Santiago, Chile
Código postal: 7500998
Teléfono: (56-2) 27877995

Distribución impresa y digital

Si tiene interés en adquirir la publicación
comuníquese a:
sec.pepp@udem.cl
editorial@udem.cl

Contacto

Correo electrónico:
paola.aceituno@udem.cl
politicaspUBLICAS@udem.cl
Teléfono: (56-2) 27822995
“Revista Estudios Políticos y Estratégicos
Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la
Licencia Creative Commons de Atribución – No
Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción
Internacional).”

Políticas editoriales

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación académica del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

La revista EPE, creada en el año 2013, es una publicación arbitrada por pares, de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico.

Idioma de la publicación

La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

Política de acceso a los contenidos

La revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

Objetivos y alcance

La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidisciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión, proposición, análisis o interpretación asociados a

la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

Envío de manuscritos

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben ser redactadas según las normas de la American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

Identificación de autor

Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

Cesión de derechos de autor

Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos. Descargar modelo desde sitio web.

Cobro por recepción de manuscritos

La revista exige a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

Acerca de posibles conflictos de interés o de ética

La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE).

Disponibles en: <http://publicationethics.org/>

Indexación en bases de datos

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: ERIH-PLUS (European Science Foundation, Noruega); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, México); Dialnet (Universidad de La Rioja, España); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, España); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México); Political Science Complete (EBSCO Information Services, Estados Unidos); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, Estados Unidos).

Editorial Policy

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is an academic publishing of the Program of Public policies attached to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

Publication Language

The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

Content Access Policy

The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

Objectives and Scope

The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of *Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos* published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic phenomena, review, proposition, analysis or in-

terpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others. The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world.

Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

Submission of manuscripts

The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests.

Download form from the journal's website

Author Identification

Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier. <https://orcid.org/>

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

Copyright transfer

Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

Manuscripts reception fee

The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

Provisions for possible conflicts of interest and ethics

Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). <http://publicationethics.org/>

Indexation of data bases

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is present in different indexes and repositories, among them: ERIH-PLUS (European Science Foun-

dation, Norway); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, Mexico); Dialnet (Universidad de La Rioja, Spain); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, Spain); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, Mexico); Political Science Complete (EBSCO Information Services, USA); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, USA).

Tabla de contenidos

| | | |
|--|--|-------|
| Editorial Leonardo Gatica V. Paola Aceituno O. | VOTO OBLIGATORIO RESULTADOS FRENTE A LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL 2022. APRUEBO/RECHAZO | 10-11 |
| autor Felipe Bosch | REGULARIZATION OF INFORMAL SETTLEMENTS AS A GOVERNABILITY DEVICE: THE CASE OF ARGENTINA DURING THE GOVERNMENT OF MAURICIO MACRI (2015-2019) | 12-33 |
| autora Paula Solar | POLÍTICA BASADA EN EVIDENCIA PARA LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS: UNA REVISIÓN PANORÁMICA | 34-47 |
| autores Francisney Vera Jaramillo Alexander Zúñiga Collazos Edgar Julián Gálvez Albarracín | IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO TURÍSTICO. CASO SANTIAGO DE CALI-COLOMBIA | 48-67 |
| autora Tatiana Lena Aguilar Torrico | LAS MUJERES EN GESTIÓN DEL AGUA Y LA TOMA DE DECISIONES: TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PROSPECTIVA ECOFEMINISTA | 68-85 |
| autor Roberto Alexis Sánchez Fuentes | <i>CÓMO SER UN ESTOICO: UTILIZAR LA FILOSOFÍA ANTIGUA PARA VIVIR UNA VIDA MODERNA, DE MASSIMO PIGLIUCCI</i> | 86-92 |

EDITORIAL

Dr. Leonardo Gatica Villarroel

Director de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

Dra. Paola Aceituno Olivares

Editora de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

VOTO OBLIGATORIO RESULTADOS FRENTE A LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL 2022. APRUEBO/RECHAZO

El estallido social de octubre de 2019 en Chile fue un período de intensas protestas sociales. La crisis política derivó en un documento por la Paz Social y Nueva Constitución, que fue firmado por la mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria, comprometiendo en lo inmediato un plebiscito consultivo de entrada en 2020 para determinar si la ciudadanía estaba de acuerdo o en desacuerdo sobre la elaboración de una nueva Constitución, como forma de salida institucional a la crisis (Heiss, 2021). En esa oportunidad ganó la opción Apruebo y se optó por una Convención Constitucional con miembros elegidos por la ciudadanía. Los convencionales electos trabajaron en el ex Congreso Nacional desde julio de 2021 hasta julio de 2022.

En el referéndum de salida, realizado el 4 de septiembre de 2022, la nueva propuesta constitucional fue rechazada. Chile vivió una de las jornadas más trascendentales de su historia reciente, ya que tras el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución

se estableció un marco excepcional para garantizar la legitimidad de tal decisión reestableciendo el voto obligatorio.

Lo anterior significó que más de 13 millones de votantes acudieran a las urnas para decidir el destino de la propuesta de la nueva Constitución elaborada por la Convención. Con una participación del 85,86% del padrón electoral, el resultado entregó un 61,86% para la opción que rechazaba la propuesta de nueva Constitución, mientras que un 38,14% la aprobó. Este plebiscito, cargado de simbolismos y expectativas, marcó un punto de inflexión en la participación social iniciado tras el estallido de 2019.

El resultado de las votaciones ha tenido diferentes explicaciones políticas, sociales y culturales. Por un lado, el texto constitucional fue percibido por un sector importante de la población como ideológicamente polarizador y alejado de las necesidades concretas de la ciudadanía. Por otro, temas como el reconocimiento de la plurinacionalidad, la reforma del sistema judicial y el énfasis en derechos sociales, generaron divisiones en un país que históricamente se considera interna y desde visiones externas como moderado en sus reformas y cambios.

La Convención Constitucional enfrentó críticas constantes por su falta de conexión con las preocupaciones del electorado, la percepción de conductas disruptivas de algunos de sus integrantes y errores comunicacionales que eclipsaron los contenidos del texto, entre otras dinámicas sostenidas, erosionaron la confianza ciudadana en el proceso y desmovilizaron a sectores que se consideraban clave, como por ejemplo las y los jóvenes votantes.

En esta línea, es interesante hacer un punto en relación con los efectos que trajo la inscripción automática y el voto voluntario implementado en 2012, el que sufrió un revés importante en esta votación, al volverse nuevamente obligatorio.

Quizás esto muestre una nueva tendencia para el sistema político chileno y sus ciudadanos.

El voto voluntario se fue percibiendo en el tiempo como un retroceso para la democracia, cuyo pilar fundamentalmente requiere participación para considerarse representativa y legítima, ya que el espacio de desafección política crece y creció en Chile rápidamente, dejando en evidencia la falta de compromiso cívico y al poder político, orientándonos hacia caminos que quizás no queríamos transitar en estos ya 10 años de voto voluntario.

En este sentido, debemos rescatar la idea que la orientación y el poder político, debe provenir de la participación y los acuerdos. En este sentido, el cambio realizado en 2012 hacia el voto voluntario, poco a poco fue observado como un espacio de cultivo para la aversión, la falta de interés, y la crítica fácil hacia la política en la cual nosotros los ciudadanos poco teníamos que influir, involucrarnos o ser responsables en última instancia al no participar.

El voto voluntario promueve la idea de que votar es un derecho, no una obligación, pero reduce el sentido de deber cívico y logra difuminar que el control político es ciudadano. En esta misma línea, deja de importar quién dirige, su pasado, sus capacidades o cualquier otro elemento importante, como la probidad incluso. Todo lo anterior puede resumirse en que, muchas veces, no se conoce a quienes aparecen en las papeletas en las diferentes elecciones, a menos que los medios y las redes sociales inicien un enjuiciamiento anterior o posterior a su nombramiento. En suma, en contextos de voto obligatorio, los ciudadanos tienden a mantenerse más informados sobre política. Pero con el voto voluntario, la desconexión de la política puede aumentar.

Así lo demuestran los efectos inmediatos que trajo la voluntariedad del voto del 2012 en las elecciones parlamentarias de 2013. De un padrón de 13.573.000 votantes, sufragaron alrededor de 5.672.356 personas, lo cual significó que el 58,21% de los electores no concurrió a votar.

Finalmente, el plebiscito que acabamos de realizar, si bien constituyó un revés en las pretensiones de contar con una nueva Constitución, seguramente será un capítulo a medio cerrar, puesto que las grandes tareas siguen pendientes. Lograr un equilibrio entre las demandas sociales por justicia, igualdad, derechos, y la necesidad de un marco institucional que permita la legitimidad de cualquier propuesta futura, requiere de la capacidad para integrar las diversas visiones de una sociedad compleja, y profundamente dividida.

Sin duda, uno de los grandes aprendizajes y logros de este proceso ha sido la implementación del voto obligatorio, aunque haya ocurrido en circunstancias excepcionales. Esta medida requiere un análisis profundo, considerando tanto los datos cuantitativos como las implicancias cualitativas de la fórmula previa de inscripción automática y voto voluntario, vigente desde hace una década.

Tal vez todos ganamos al volver a enfocarnos en promover una mayor participación e involucramiento cívico y social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HEISS, C. (2021). Latin America erupts: re-founding Chile. *Journal of Democracy*, 32(3), 33-47. <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0032>.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. (2012). Ley 20.568, que implementa la inscripción automática y el voto voluntario.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2019). Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución. https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1.

**REGULARIZATION OF INFORMAL
SETTLEMENTS AS A GOVERNABILITY
DEVICE: THE CASE OF ARGENTINA DURING
THE GOVERNMENT OF MAURICIO MACRI
(2015-2019)**

*LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS
INFORMALES COMO DISPOSITIVO DE
GOVERNABILIDAD: EL CASO DE ARGENTINA
DURANTE EL GOBIERNO DE MAURICIO
MACRI (2015-2019)*

autor
Felipe Bosch*

Artículo recibido el 21 de junio de 2022
y aceptado el 24 de septiembre de 2022.

ABSTRACT

This paper analyzes the policy-making process to regularize informal settlements in Latin America through a detailed study of the Argentine case during the government of Mauricio Macri (2015-2019). Its results come from qualitative research gathering primary (18 semi-structured interviews) and secondary (specialized academic literature) sources. It is essential to frame regularization policies in particular socio-political contexts. Since they represent governability devices, informal settlements acquire a privileged position in the agenda during periods characterized by a threat to the political system's stability and by its low legitimacy. This paper analyzes how the social organization of dwellers from informal settlements has evolved. Their conceptions about urban informality and regularization impact the policy-making process. By doing so from a socio-historical perspective, we enlighten the process behind the enactment in 2018 of a federal bill on socio-urban integration and its content.

KEY WORDS: regularization, informal settlements, governability, public policy, socio-urban integration.

RESUMEN

Este artículo examina el proceso de formulación de políticas públicas orientadas a la regularización de asentamientos informales en América Latina, a través de un estudio detallado del caso argentino durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Los hallazgos se basan en una investigación cualitativa que combina fuentes primarias (18 entrevistas semiestructuradas) y secundarias (literatura académica especializada). Es fundamental enmarcar las políticas de regularización dentro de contextos sociopolíticos específicos, ya que, al funcionar como herramientas de gobernabilidad, la cuestión de los asentamientos informales adquiere relevancia en la agenda pública en momentos de inestabilidad o baja legitimidad del sistema político. Este artículo se centra en analizar la evolución de la organización social de los habitantes de asentamientos informales y cómo sus concepciones sobre la informalidad urbana y la regularización influyen en el proceso de formulación de políticas públicas. Al integrar una perspectiva sociohistórica, se esclarece el proceso que llevó en 2018 a la promulgación de una ley federal de integración socio-urbana, así como su contenido.

PALABRAS CLAVE: regularización, asentamientos informales, gobernabilidad, políticas públicas, integración socio-urbana

In Latin America, informal settlements are a preferred objects of study among academics interested in urban issues. As Cravino (2012) points out, a series of topics have historically structured that field of research: processes of consolidation of these spaces in the urban fabric; informal land markets; and consequences of programs aimed at regularizing the legal tenure of dwellers' property.

Policies aimed at legalizing land tenure in informal settlements are based on several assumptions, as they should ideally contribute to the subsequent improvement of the living conditions of the dwellers. Among them, one that stands out is the one that considers property rights an indispensable tool for breaking the cycle of poverty in which these would be trapped. De Soto's (1989) paradigmatic work has reinforced such a conception within supranational institutional arenas. The definition of secure tenure as one of the fundamental objectives that governments should pursue during the Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) in 1996 (Clichevsky, 2012; Cravino et al., 2008) is only an example of such reinforcement.

Academic discussions on these policies have focused on assessing their scope and impacts. Several authors have suggested deepening urban informality when dwellers obtain legal certainty (Cravino, 2012). Others have considered that its expected benefits, both in economic and social terms, have not unfolded (Calderón, 2006; Fernandes, 2008). The generalization of regularization programs in the region since the 1990s (Di Virgilio et al., 2010), encouraged by international organizations (Clichevsky, 2012), has translated into the emergence of other approaches to intervention in informal settlements other than the one focused on the legal dimension of property. First, those that emphasize a "physical regularization" through the construction of urban service infrastructures

such as drinking water networks, sewage, paved streets stand out. Then, it is the case of those that establish as a priority their "socio-urban integration" thanks to urban facilities such as schools, and health centers that supposedly strengthen the opportunities of dwellers (Ward, 1998). The mediatization of the assumed success of programs such as *Favela-Bairro*, in Rio de Janeiro (Brazil), or the *Programa de Mejoramiento Barrial de Barrios Subnormales* (PRIMED), in Medellín (Colombia), has uprooted from decision-makers imaginary the need to focus such interventions on the issue of property rights.

This paper aims to analyze the policy-making process to regularize informal settlements at the national level in Latin America, specifically, in Argentina, through detailed qualitative research gathering primary (18 semi-structured interviews) and secondary (specialized academic literature) sources. There, a federal bill passed very recently, during the government of Mauricio Macri (2015-2019), obliging the different levels of the State to proceed with the socio-urban integration of informal settlements¹. While the strong influence of recommendations from international organizations on national institutional arenas is undeniable, it becomes essential to frame the policy-making process to regularize informal settlements at the national level in particular socio-political contexts. In Argentina, such a bill passed several years after multilateral credit agencies, such as the Inter-American Development Bank (IDB), had started promoting and financing slum-upgrading programs².

1. Ley 27.453, 2018

2. Programs such as the *Programa de Mejoramiento de Barrios* (Promeba), at the national level, and the *Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares* (Rosario Hábitat), at the municipal level, were formulated and implemented in Argentina. Only some informal settlements prioritized by

“Urban informality is in vogue in the Anglo-Saxon academic world, partly because it is one of the favorite topics in the emerging field of postcolonial urban studies [...] [which] offers universalist conclusions about informality [...] even though they are almost always based on the experiences of Indian and southern African cities” (Varley, 2014, p. 1). At such a time, analyzing the policy-making process to regularize informal settlements in a Latin American country vindicates the role that scholars from the region continue to play concerning this study object. Besides, by maintaining academic debates on urban informality based on policy-making processes, the paper questions considerations about them as symbols of transgression and resistance. In short, it assumes a perspective from which such urban spaces are molded by mechanisms of confrontation and power struggles within different actors, just like what happens with other urban spaces. It is a perspective that scholars like Varley (1985; 1993; 1994; 1996) have adopted while they analyzed the regularization policies in Mexico in the 1970s and 1980s³. Her works particularly studied the establishment of federal agencies such as the *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra* (CORETT) and its activities based on the political system’s variables.

In Argentina, few works have systematically framed the evolution of regularization policies within political contexts. Given the scarce literature that addresses the policy-making process leading to the

regularization of informal settlements in Argentina from this perspective, we recognize the exploratory nature of the study of the different dynamics between social and governmental actors behind the federal bill on socio-urban integration. Some recent publications, such as that of Fainstein and Palombi (2019), analyze local statist interventions during the eight years of Mauricio Macri as Head of Government in the Autonomous City of Buenos Aires (CABA) as a function of governability challenges. Since many of those who served at the local level are part of the national government, this paper considers it necessary to explore such local governance dynamics, especially to understand how officials might conceive (or not) public policies as governability tools.

Nevertheless, as we will observe, there has been no continuity in the conception of statist interventions in informal settlements as a governability device during Mauricio Macri’s governments in the CABA and at the federal level. The enactment of a federal bill on socio-urban integration in 2018 has little to do with the different struggles previously occurring in the CABA, but rather with the consolidation of the political profile of social organizations present in those spaces. Therefore, we should also study their origins and the role they played since the return to democracy. Such an initiative is essential to contextualize the first regularization programs.

provincial and local governments could benefit from them.

3. These works have led the author of this paper to explore the contributions of comparative strategies when studying the evolution of public policies leading to the regularization of informal settlements in Latin America, based on the cases of Mexico and Argentina (Bosch, 2020). When founded on the concepts of governance and governability, such strategies can overcome certain caveats to the different cases’ comparison, especially those that allude to their differences in terms of urban informality nature and magnitude.

1. FROM THE LAST MILITARY DICTATORSHIP TO THE GOVERNMENT OF MAURICIO MACRI, THE LONG ROAD TOWARD A FEDERAL REGULARIZATION BILL

The 1976 coup d'état marked a turning point in the approach to eradication plans. Initially conceived as measures to relocate dwellers and support their social readaptation, these plans were transformed into mechanisms of "urban terrorism" (Blaunstein, 2001), characterized by forced expulsions that reached unprecedented levels in the country's history. With the return of democracy, under the presidency of Raúl Alfonsín (1983-1989), the principle of settlement in informal settlements is sustained (Ochsensius et al., 2016). The *Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios* in Buenos Aires city through a municipal ordinance stands out. Despite not being implemented, its guidelines recognize the eradication's failures, considered as aggravating the housing conditions in the capital (Martínez, 2003)

Regularization of informal settlements truly became part of the political agenda for the first time during the period of neoliberal reforms under the presidency of Carlos Saúl Menem (1989-1999). Several bills and decrees were enacted at the federal level, enabling the transfer and regularization of land ownership mechanisms. It is the case of the *Ley de Emergencia Económica* of 1989 that gives faculties to the State to transfer property rights to private agents over public lands whose public utility has been declared unnecessary (Di Virgilio et al., 2010). Such a bill generates the institutional framework required for launching the *Comisión Nacional de Tierras Fiscales*, better known as *Programa Arraigo*. The program aims to transfer ownership to those who settled illegally on state lands, mostly unoc-

cupied because of the uncompleted expansion of railway and road networks (Relli, 2018).

In 1994, another bill, the *Ley Nacional de Titularización de Inmuebles*, passed. It aimed to regularize those settlements whose irregularity was based, above all, on uncompleted sales in popular divided lots (p. 92). Yet, few Argentine provinces adhered to the bill during the 1990s. The implementation of Promeba in 1997 was not only proof of the will of the government to deepen its intervention in informal settlements but also indicated a paradigm shift in such an intervention's approach. First and foremost, it was conceived as a tool to "improve quality of life and contribute to the social inclusion and integration of Argentine households from the poorest segments of the population, residing in *villas* and *asentamientos irregulares*, as formally defined in the official gazette and multiple legal texts. However, its components go far beyond titling, only representing 1% of its investment. Among them, the provision of infrastructure and social equipment, environmental sanitation, and community development stand out. Financed by the IDB, through a 25-year Credit Line, of which US\$ 200 million are specific to the program, informal settlements benefiting from Promeba's actions are selected based on a series of criteria (*ibid*, pp. 30-34): socioeconomic (for instance, at least 75% of the population must have their basic needs (NBI) unsatisfied); legal (titling and feasibility studies for the provision of services must have already initiated; environmental and urban).

The implementation of Promeba takes place through provincial and municipal authorities and includes the concept of *integración*. However, since the end of the 1990s, the term *urbanización* has become preferred. This shift is evident in legislative and programmatic documents, such as the *Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos*

in the Province of Buenos Aires, launched in 2005. The proliferation of urbanización reflects a series of interventions carried out at the municipal level. When it refers to comprehensive intervention processes in informal settlements, the term is, in some cases, part of the vindictory discourses of dwellers. Rodríguez (2017) acknowledges how grassroots organizations claim more and more the concept of *re-urbanización*, “as a way to recognize previous social production processes of habitat carried out by dwellers from informal settlements” (p. 18).

Established in the academic and political fields since the launch, in 2003, of the *Subprograma* -then *Programa- de Urbanización de Villas y Barrios Precarios* at the federal level, the term *urbanización* reaches the public agenda with the election of Mauricio Macri as CABA's Chief of Government in 2007. During the campaign, he declares himself in favor of informal settlements' eradication, particularly that of Villa 31, close to the historic center and central business district. These initial statements translate into a progressive dismantling of the *Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas* (PRIT), which was launched in 2001 but very erratic in its implementation (Cravino, 2016a). Nevertheless, several local laws stipulating *urbanización* got approved during his term of office. If the first one passes in 2009⁴, the programmatic interventions of the Government of the City of Buenos Aires (GCBA) were not built until 2010, after some years of small-scale works. Such works have been categorized as “urban makeup” (Cravino and Palombi, 2015; Fainstein and Palombi, 2019), as involving, above all, the improvement of facades and public spaces through the distribution of resources to neighborhood cooperatives.

At a later stage, deepened interventions in public spaces and regarding community equipment have been encompassed within a new term, that of “urban acupuncture” (Brikman, 2016; Fainstein and Palombi, 2019). They do represent a “better quality of life, but far from the standards of the rest of the city” (Cravino 2018b, p. 77), and their scope is wider than what was carried out until then by previous administrations (Cravino and Palombi, 2015). At least from a discursive point of view, the interventions are paralleled with those in countries such as Colombia and Brazil. It is a strategy that seeks to frame them in the territorial marketing of the CABA (Cravino, 2016b), as evidenced by its strong presence in the media (Cravino, 2018b).

The election of Mauricio Macri as president in the 2015 federal election ensures conditions for a bill unanimously passed obliging the State to regularize all informal settlements for their socio-urban integration. A series of grassroots organizations and NGOs carry out a national census of those informal settlements, the *Registro Nacional de Barrios Populares* (Renabap), coordinated by the *Jefatura de Gobierno*. The main novelty behind such a bill is its recognition, at the federal level, of the need for private land expropriation and, thus, its generalization of a practice carried out until then at sub-national levels.

Nevertheless, regularization in terms of property rights has been resolved insofar with the delivery of 150,000 housing certificates (*Certificados de Vivienda*), rather than by expropriation and the subsequent titling. It aims to allow, above all, families to demand different public services (water, electricity) from the providers, ask for a loan, and register in the tax system. A National Roundtable (*Mesa Nacional*) of *Barrios Populares* is formed after the bill passes in 2018. Civil society organizations having participated in the Renabap are part of it, to

4. Ley 3343 CABA, 2009

conceive master plans ensuring the formulation and implementation of what the bill stipulates. During Mauricio Macri's government, that objective was however not attained.

2. REGULARIZATION AS A RESPONSE TO GOVERNABILITY CHALLENGES

Before reflecting on the policy-making process to regularize informal settlements in Argentina based on different socio-political contextual variables, an analysis of political science concepts is essential. The idea of governability, intertwined with governance, is a fundamental theoretical tool for studying how informal settlements' social actors might influence such a policy-making process.

The governance perspective "implies understanding how the system of institutionalized norms is transformed and how socio-economic and governmental actors respond to these changes and create a new dynamic of practices in a dialectical relationship that transforms the way of governing to contribute to social stability and maintain the political regime" (Salazar, 2018, p. 545). Thus, the dynamics behind such coordination of multiple actors represent, for the government, challenges for maintaining levels of governability of the political system, determined by the "capacity of institutions and movements to move towards defined objectives by their activity" (Rial, 1988, cited in Camou, 2011, p. 32). Maintaining these levels of governance does not imply, however, assuming the eradication of conflicts arising in society.

Besides social stability, two other main variables impact levels of governability of the political system: effectiveness of responses to those demands structuring conflict; and legitimacy of alternatives chosen to solve the issue these demands claim.

Therefore, a public policy might be effective to channel demands arising from particular actors, whether from civil society or other statist institutions, while perceived at the same time as owning little legitimacy. The consequences of the loss of legitimacy are not usually immediate. Adopting a specific alternative to an issue because of its short-term effectiveness for maintaining levels of governability may carry a long-term opposite effect by reinforcing a decrease in the political system's legitimacy. As a response to demands arising from informal settlements' social actors, policies aimed at regularizing such spaces affect future conditions of its formulation. In other words, existing levels of governability determine policy-making processes. These, in turn, create and/or reproduce conditions for greater or lesser levels of governability in the future.

Regularization becomes a tool for enhancing controls of political order and maintaining institutional stability because it allows "incorporating, restricting or accommodating individuals and groups that seek to influence the political game according to institutionalized guidelines" (Camou, 2001, p. 39). Relations between statist and social actors determine the capacity of the latter to represent a threat to the political system's stability, thus influencing the type of responses delivered to the demands of the most vulnerable. Such responses' effectiveness increases not only while converging with what social actors demand but also when instrumentalized to guide relations between them and statist institutions (Le Galès and Lascoumes, 2017, p. 7). An instrumentalization approach "can supplement the classic views that focus on organization or on the interplay of actors and representations, which nowadays largely dominate public policy analysis" (*ibid.*, p. 14) and is adopted in this work.

Relations between statist and social actors representing the most vulnerable also impact the political system's legitimacy. Such an impact tends to vary between the most vulnerable and affluent middle sectors, particularly in Argentina. The latter tend to question the alleged manipulation from ruling political parties of the former through co-optation and/or clientelist mechanisms. We should not essentialize a univocal relationship between informal settlements' social actors and such mechanisms. Nevertheless, this paper recognizes that policies aimed at providing an answer to urban informality may erode the political system's legitimacy among affluent middle sectors because of its association with such a relationship. By doing so, despite its short-term contribution to strengthening legitimacy among the most vulnerable, a counterproductive reconfiguration of the political system's variables might arise.

The social organization of informal settlements dwellers has been studied since the 1970s by scholars whose main achievement has been to demystify their supposed "culture of poverty" (Lewis, 1967). Initially analyzed as the expression of "new social movements" in the context of the growing democratization of Latin American societies, such a social organization has been perceived later as a failure, particularly in the face of the "co-optation of its leaders by the machinery of political clientelism" (Merklen, 1997, p. 14). This paper recognizes that "the approach of new social movements ignores the instrumentality of popular organizations [...] and that they simply cannot ignore the political game." However, it also sees thoughts of clientelist relationships as a complete manipulation of the citizenry's will as an "oversimplification" (*ibid.*, pp. 15-16).

3. FROM SOCIAL ORGANIZATION IN INFORMAL SETTLEMENTS TO THE CONSOLIDATION OF THE POPULAR ECONOMY SECTOR (1983-2015)

The return to democracy in Argentina, after the last military dictatorship, is translated into the (re)emergence of social organization territorially implanted in informal settlements. Merklen (1997) describes it as those informal settlements consolidated through land occupation, where organization models replicate that of factories: neighborhood organizations are composed of the directive and special commissions, and a body of delegates; and a discourse defending autonomy concerning political and party competition arises. Initially, these neighborhood organizations generate an impact on public opinion about their demands' legitimacy, those that claim the right to decent housing that the State is supposed to guarantee. Cravino (1998) describes a similar organization in the villas of CABA, whose leaders are usually migrant workers with political experience within trade unions. The *Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal* (MVBC), launched in 1987 and bringing together different organizations, describes itself as "pluralist and non-partisan". Its main objective is to seek "a broad base of consensus" (*ibid.*: 7). However, at this first stage, the social organization of informal settlements dwellers in Argentina does not threaten the incipient democratic political system's stability. Its limits with the latter are clearly defined.

With the arrival of the Partido Justicialista (PJ) to the government of the Province of Buenos Aires in 1987, new relationships between neighborhood organizations and the political system arose through the inclusion of different leaders in the latter (Merklen, 1997). It generated, as also happened in

the *villas* of the capital (Cravino, 1998), a rupture of unity in informal settlements (Merklen, 1997) and thus difficulties for organizations to generalize their different demands and represent a real threat to such stability.

In this context, “the creation of the *Programa Arraigo* in 1991 can be read both as a response to international organizations’ recommendations, as well as from the exploitation of a specific circumstance by political actors who managed to sneak into public management a claim of social organizations in the general course of politics towards an opposite direction” (Relli, 2018, p. 88). Its conception as a governability device is then not entirely clear. This is indicated not only by the “very meager [...] results in terms of titling in the Metropolitan Area of Buenos Aires and null in the *villas* of the City of Buenos Aires” (Cravino, 2009, p. 61), but also by the existence of other tools, of an aid assistance nature, to ensure governability during the implementation of controversial neo-liberal reforms.

Deterioration of socio-economic conditions because of deregulation and privatization measures during *menemismo* has a considerable impact on the most vulnerable. It resulted in a noteworthy evolution of their social organization, in general, and in informal settlements, in particular, from the end of the 1990s. Such a social organization began to represent a threat to the political system’s stability. In Argentina, trade unions historically guaranteed social conquests. Economic liberalization initially promoted throughout the last military dictatorship strengthens the role of neighborhood organizations as intermediaries between statist institutions and dwellers from informal settlements. The emergence of *acción piquetera* deepens such a role.

During the *Mesa de Diálogo Social* that took place in 2002, actors from the Catholic Church, NGOs, trade unions, and organizations *piqueteras* discussed not only responses to unemployment but also the *Programa de Emergencia Habitacional* (PEH), better known as *Techo y Trabajo*. They also negotiated the implementation of *Promeba* in the municipalities of the *Conurbano bonaerense*⁵ (Ferraudi Curto, 2011), that was excluded initially in 1999 from its universe of action because of the ecological fallacies on which it was built. The 2001 crisis not only implied new tools among neighborhood organizations, such as the *acción piquetera*, which allowed, for instance, *Promeba*’s universe of action to expand, but also resulted in the construction of a more articulated and coordinated social organization regarding the issue of unemployment.

As a result of the 2001 crisis, demands on responses for unemployment acquired greater visibility compared to the work of different neighborhood organizations in charge of managing community spaces (Bruno et al., 2017). Initially promoted by these neighborhood organizations, demands on titling lose importance compared to the social organization mostly articulated around unemployment and whose presence in informal settlements increased considerably. When Néstor Kirchner was elected president in 2003, he launched the PEH. Cooperatives from these social organizations described above overseeing the carrying out of the housing construction works through articulation with municipal authorities. Such a job creation through these organizations’ cooperatives expresses the initial desire of kirchnerismo to distance

5. Municipalities from the Province of Buenos Aires that coupled with the CABA constitute the Metropolitan Area of Buenos Aires.

itself from the *vieja política menemista* favoring social policies based on assistentialism⁶

Nevertheless, the first years of housing policy during *kirchnerismo* ends structured around the *Programa Federal de Construcción de Viviendas*, of which the *Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios* is part. Private construction companies were in charge of the work. Most social organizations do not express an interest in maintaining the PEH, given the creation of other programs in which they conduct managerial activities. However, *Techo y Trabajo* translates into a growing structuring of some organizations, particularly the *Movimiento Evita*⁷, through their cooperatives. In 2009, the *Programa Argentina Potenciar Trabajo* further consolidated this particularity since it stipulated such cooperatives in charge of works, especially those aimed at improving infrastructure in informal settlements (Larsen and Hindi, 2013). The *Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular* (CTEP)⁸, which played a leading role during the government of Mauricio Macri, as we will see later, emerged in 2011 as a “political bet of leaders and militants of the *Movimiento Evita*” (*ibid.*, p. 11). As demands on the popular economy arise, an initial disarticulation with those related

to living conditions in informal settlements is to be noted. The reflection that articulates both, as a leader from the *Movimiento Evita* recognizes, occurs later: “the families who suffer from lack of jobs, or who work in the popular economy, are those who live in those neighborhoods [...] where there is no adequate infrastructure. That is where the slogans come together because it is the same punished subject (F. Ugo, personal communication, March 4, 2020).”

Since the return to democracy in Argentina, social actors have carried out interventions in informal settlements. However, these actions have not translated into the promotion of unified policies at the national level within the political system. With the 2001 crisis, the social organization of the most vulnerable, initially built around neighborhood organizations, emphasizes the issue of unemployment. It is impossible to analyze the processes behind the socio-urban integration bill unanimously passed during the government of Mauricio Macri (2015-2019) without considering this distinctive element of this part of Argentine social organization, the one that represents a considerable threat to the political system’s stability after 2015.

As we will see, the social organization around *economía popular*⁹ expresses new ways of conceiving its ties to the political system during the government of Mauricio Macri. Such conceptions cannot be studied without first understanding how a political party such as *Propuesta Republicana* (Pro), born in 2002, reads politics, especially those aimed at the most vulnerable. Pro symbolizes a novelty for

6. Expression of the evolution of social policy’s conception within the neo-liberal restructuring.

7. As LONGA (2015, p. 6) points out, and as we have seen, “the origins of the *Movimiento Evita* go back to the fight against the neoliberal model’s implementation in Argentina during the 1990s” (p. 6). It is part of the universe of kirchnerist social organizations, despite maintaining a critical view of some actions of its governments.

8. The CTEP emerges in August 2011 from the confluence of cooperatives from the *Movimiento Evita* and the *Movimiento de Trabajadores Excluidos* (MTE), the textile cooperative La Alameda and the *Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores* (National Movement of Companies Recovered by Workers). It was later strengthened with the incorporation of other movements, such as the *Movimiento Popular la Dignidad* (Popular Movement for Dignity).

9. The concept of “popular economy” claims many particularities that must be differentiated from the theoretical constructs that international organizations promote under the terms of “social economy” or “social and solidarity economy” (Larsen and Hindi, 2017; Bruno et al., 2017)

the Argentine political system, which until then had been characterized by bipartisanship. (PJ/ Unión Cívica Radical, UCR). A study of how state interventions in informal settlements took place in the CABA during Mauricio Macri's administration (2007-2015) might be enlightening.

4. AN INTRODUCTION TO PRO'S POLICIES AIMED AT THE MOST VULNERABLE: THE CASE OF INTERVENTIONS IN CABA'S INFORMAL SETTLEMENTS (2007-2015)

In 2007, during the election campaign in which Mauricio Macri was elected Head of Government of CABA for the first time, he committed himself to eradicate the most emblematic informal settlement in the capital, *Villa 31*, located near the historic center and the CBD. Such initiatives and discourses contribute to forming a certain consensus within the social sciences that defines Pro as a right-wing party. Nevertheless, as Cravino and Palombi (2015, p. 42) consider, such an adjective "does not fully express what happens with its urban interventions." Its differential practices proper of a pragmatic party require analyzing "its nuances and changes throughout its two administrations".

The party evolves from a managerial profile favoring administrative efficiency to a much more political one. When these management capacities prove insufficient, "recruitment of leaders with political experience coming from *Radicalismo*, the PJ or, failing that, from NGOs" (*ibid.*, p. 44) is favored. Similarly, a learning process regarding informal settlements occurs (Fainstein and Palombi, 2019). Such a process responds to governability challenges "after moments of high conflict". For instance, land

occupation in a southern park of the city, the *Parque Indoamericano*, in 2010 encouraged interventions of "urban makeup" (*ibid.*, p. 235).

The social organization of informal settlements dwellers in CABA is fragmented. There is a lack of coordination of demands arising from different neighborhoods. Therefore, dwellers solve their conflicts with the GCBA through judiciary mechanisms, at least until 2013 (Delamata, 2016). New judicial activism regarding Economic, Social, and Cultural Rights contributes to materializing infrastructure works and urban facilities as part of the "urban acupuncture" approach promoted since 2013. However, these interventions are not part of comprehensive plans to improve dwellers' living conditions. Different state agencies with competencies in those spaces oversee such interventions (Birkman, 2016). Such a fragmentation responds to the need to demonstrate concrete action based on the different provisions of the CABA Justice, as underlined by Bárbara Bonelli, current Deputy Ombudsman of the city:

"At the beginning of Macri's government [...], you have, on the one hand, a diversification of all the agencies working on housing issues, which is chaos. And in some way, they throw the ball among themselves to see who effectively deals with the problem. There are no effective social integration processes but rather emergency interventions and partial improvements, and people continue to live in harsh conditions. And this starts to happen because, as I was telling you before, normativity granted many rights. Mechanisms of judicialization, many interventions of civil society organizations demanding the fulfillment of certain rights emerged. So, in that context, the Executive had to deliver policies, but they were not initiatives from the executive branch" (B. Bonelli, personal communication, March 19, 2020).

Evolution of statist interventions in informal settlements in the CABA during Mauricio Macri's government responds to the need to "guarantee governability [...] applying an almost business criterion that takes into account the relation between cost, efficiency and problem solving, that is, few resources to generate a governance network" (Fainstein and Palombi, 2019, p. 239). However, the limited organizational capacity of local social actors explains the absence of comprehensive policies. As Benítez (2019) points out, "despite the organization of meetings and exchange spaces [...], familiarity and mutual knowledge among leaders and containment actions they undertake, [...] they have not been able to build common diagnoses, prognoses and motivational languages with which to articulate unified actions and demands towards the GCBA" (p. 22).

5. THE CONVERGENCE OF MULTIPLE ACTORS' INTERESTS DURING MAURICIO MACRI'S GOVERNMENT (2015-2019)

Mauricio Macri's victory in the 2015 federal elections implies reconfiguring the Argentine political system. We could hardly explain the arrival to the presidency of an outsider party to the bipartisan tradition¹⁰ solely by the vote of the affluent middle sectors. Nevertheless, the presentation of a federal bill on informal settlements' socio-urban integration by the ruling coalition surprises because of the low legitimacy of policies aimed at

the most vulnerable that such a victory expressed from Argentine society. We have seen that Pro has shown a capacity for responding to governability challenges by intervening in informal settlements. However, during its national administration, in coalition with the UCR and the Coalición Cívica, named Cambiemos, governability challenges have much more to do with the increased capacity of social actors, whose origins we have studied, to represent a threat to the political system's stability. Their organizational features and convergence with other civil society organizations, such as some NGOs, explain it. It is then essential to analyze how these different actors interact within them and with members of the Cambiemos government in greater depth.

5.1 Governability challenges arise from a mature social organization.

As recognized by the theoretical perspective adopted in this paper, the importance of social organization in the policy-making process leading to the regularization of informal settlements is undeniable. "The capacity of the excluded to obtain certain concessions" (Grabois, 2018, p. 175), which emerged in Argentina with greater force since the late 1990s and ended up essentially articulated around issues of unemployment, is particularly challenging and disturbing during the Cambiemos government, practically the only declared "enemy" in the actions of the CTEP in 2017 (Muñoz and Villar, 2017). Besides conflictive action, the CTEP consolidates its political profile by developing a capacity to propose public policies. Co-optation mechanisms are no longer sufficient governability devices to channel their demands, as could have been the case before.

10. Within the coalition that wins the 2015 federal elections, led by Pro, there is the UCR, a historical adversary of the PJ in the Argentine political system. Although it is well-known that the party has made several reproaches to Pro regarding the scarce place granted to it during the administration of Mauricio Macri, we should take it into account in the analysis.

The maturity of this part of the social organization results from several years of reflection. Organizational innovations occur within organizations such as the MTE or the *Movimiento Evita*, promoting, for instance, the “political formation of workers from the popular economy” (Bruno et al., 2017, p. 105). Such a maturity must be framed within the construction process of the *Unión de Trabajadores de la Economía Popular* (UTEP). It is more than a simple union that defends workers’ labor rights from the popular economy. As the *Movimiento Popular La Dignidad* leader points out, he assumes his union *and* political representation: “For our [popular economy] sector, having rights implies public policies, then we necessarily need a political formation, not only a union. It is a new mediation with the State (Klejzer, personal communication, March 12, 2020).”

The creation of such a Union expresses the unity of the different forces that constitute this part of the social organization, thus consolidating its capacity to represent a threat to the political system’s stability during Mauricio Macri’s government. As a representative from *Movimiento Evita* points out, that unity comes from a series of conflictive collective actions in the public space demanding Congress to pass the Ley 27.345 de emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la economía popular (F. Ugo, personal communication, March 4, 2020)¹¹. These actions began in August 2016 with “a ‘caravan of dignity’, a massive mobilization through thirteen kilometers in the

City of Buenos Aires that summoned more than 100.000 people” (Fernández Álvarez, 2018, p. 26). Unity with other sectors of the social organization is achieved, such as those represented by *Barrios de Pie* and the *Corriente Combativa y Clasista* (CCC)¹³. As part of this maturation process, initial demands on the popular economy start articulating with those related to living conditions in informal settlements. It is a suggestive fact that social leaders incorporate the notion of “habitat” in their discourses, something essential to discuss life reproduction in the popular economy. The interviewees recognize the leadership of individuals, such as Juan Grabois, not only in the consolidation process of the social organization’s capacity to represent a threat to the political system’s stability but also concerning such incorporation. The MTE’s significant role in bringing this sector of the social organization closer to some NGOs working in informal settlements, such as *Techo*¹⁴, stands out.

11. It was founded in 1998 under the name of *Movimiento Casa del Pueblo* (People’s House Movement) in the Villa Crespo neighborhood of the CABA. Its work focuses on creating community spaces in the CABA and organizing conflictive actions to negotiate resources for these spaces.

12. This bill is enacted in December of the same year and stipulates a Complementary Social Wage for informal workers whose income is below the minimum wage.

13. The unity among the CTEP, *Barrios de Pie*, and the CCC is often considered under the name of the “triumvirate” of the workers of the popular economy (compared to the CGT triumvirate born in 2016)” (Muñoz and Villar, 2017, p. 24). As we have seen, the CCC was born in 1994. It is a grouping with a stronger union and workers’ profile, as it has representation in all the unions, which have been an opponent of the government of Cristina Fernández de Kirchner. *Barrios de Pie* is another of the social movements that emerged in the context of the 2001 crisis. Initially integrated into the government of Néstor Kirchner, it is part of the opposition -after a period in which it represents a critical ally- to the government of Cristina Fernández de Kirchner.

14. *Techo* is an NGO whose origins date back to the late 1990s. It emerged in Chile from the initiative of a group of young people, guided by a Jesuit priest, who began to work on community development and housing construction projects in informal settlements. With the exportation of the organizational model to several Latin American countries, the NGO becomes known as “Un Techo para mi país”. As part of an institutional redefinition, it was renamed “*Techo*” in 2012. As recognized by its members interviewed in Argentina, a typical characteristic of the NGO is the participation of young people from the middle-income sectors.

Social organizations consider Techo's work as essential in consolidating their theoretical knowledge about urban informality. However, such an approach should be interpreted as a tool to extend their capacity to influence policy arenas. Social organizations recognize their need to incorporate actors "with an external origin from informal settlements" to impact "public policies' formulation" (Klejzer, personal communication, March 12, 2021). The way social organizations conceive this kind of NGO evolves until overcoming an initial distrust. We should not forget that Mauricio Macri's party delineates its physiognomy as that "of those who get into politics, coming from the world of business and NGOs" (Vommaro and Armesto, 2015, p. 114). A similar evolution occurs within NGOs such as Techo, characterized by its apolitical nature of how they conceive social organizations. "Rather than 'how is it that social movements opened up to work with an NGO such as Techo?', I would ask 'how did an NGO like Techo open up to work with social movements?'" points out a kirchnerist representative at Congress close to Grabois (Hagman, personal communication, March 24, 2020).

As indicated by the NGO, this process is part of a regional redefinition of the Techo brand, looking for generating some incidence in policy arenas, similarly as social organizations grouped under the CTEP. In addition to the traditional community work, characteristic of Techo, new strategies require "a strong work at the institutional level to identify which networks or who were working on the same issue."

Curiously, besides the institutional work, there is also a theoretical training one. Techo partners with specific organizations: Habitar and Madre Tierra, who do not participate in the draft of the bill after they claim disagreements with some contents of it. The actors that allow consolidating the technical

profile of Techo, valued by the organizations that constitute the triumvirate of the popular economy, maintain a tense relationship with the latter. For the triumvirate, implementing the normative proposals of such actors is pragmatically impossible¹⁵. These organizations are much more linked to the world of academia. Their main aim is to reflect theoretically on the social production of habitat, by partnering with organizations rooted territorially in informal settlements but whose capacity to represent a threat to the political system's stability has been weakened. Besides, such disputes are part of a broader conflictive context among the different social organization actors. For instance, working closely with members of Mauricio Macri government causes reproaches towards the CTEP, *Barrios de Pie*, and the CCC, from other organizations in the piquetero sector.

The initiative-taking action of CTEP's organizations, which feeds both from unity with other social organizations and from alliances with NGOs, expresses their capacity to negotiate resources with a government they consider an enemy. They even decide to face such a government embodying from their point of view neoliberalism in the federal elections of 2019 by integrating the Peronist coalition, *Frente de Todos*.

15. A representative from the MTE points out that the work of social actors such as Habitar "is good. They have excellent theoretical wording -it is true-. They have been useful in stopping evictions at some moments, but for us, they are not very operative (G. Storch, personal communication, March 11, 2020)." In a similar sense, a representative from the Movimiento Evita considers that "those organizations are partner organizations, have important visions and values even in ideological terms, in terms of [knowledge] about land. Then you put them in a place of management, and they can't develop it (F. Ugo, personal communication, March 4, 2020)".

5.2 Regularization as a governmental response to governability challenges

Some sectors of Pro claim that dialogue is an indispensable tool for maintaining political agreements that facilitate governability. In some cases, dialoguing with social organizations implies overcoming ideological reticence, as indicated by a senior official from the housing sector between 2015 and 2019, according to whom some organizations are difficult to recognize “because they carry a really strong ideology” (I. Kerr, personal communication, March 6, 2020).

Such ideological differences do not necessarily translate within the housing area into an abandonment of the need to articulate actions with these organizations, given the challenge they represent for governability. However, within the habitat area, the one that normatively responds to informal settlements, dialogue with the different social actors is scarce. Techo points out the impossibility of presenting proposals to this sector of the Ministry of the Interior, Public Works, and Housing, where many of the projects “were left truncated” (D. Field, personal communication, March 10, 2020).

Because of these divergences within the government regarding promotion of dialogue with social actors, expressing divergent conceptions of politics within the coalition, in general, and Pro, in particular, the “capacity of Juan [Grabois] [...] to find interlocutors, within Macrismo, who could have some sense of social sensitivity, enough to push that policy” and framed, in the same way as any social policy, in a “political calculation” is recognized (Hagman, 2020, personal communication, 24 March 24). Among them, Mario Quintana, a representative of Pro’s business profile and one of the three members of the *Jefatura de Gabinete*, a central

governmental unit at the beginning of Mauricio Macri’s government, stands out (Vommaro and Gené, 2017). Different interlocutors with greater or lesser capacity to negotiate and dialogue with social organizations lead to political internals. As indicated by the same senior official in the housing area, the fact that the habitat area is not in charge of programmatically elaborating what the federal bill stipulates is symptomatic.

The federal bill of socio-urban integration ended up being presented, after a series of negotiations and pressures. It was approved unanimously in both chambers of Congress, but with some modifications. Presented by the ruling party, all the deputies and senators of the Cambiemos coalition voted for it. However, as recognized by a representative at Congress from the ruling coalition, there is a diversity of actors within it, with a different position in terms of the need to promote the bill: a Catholic nucleus, with a social-Christian discourse that defends the need to “overcome the problem of the indignity of urban informality”, a nucleus that pictures itself as socio-democrat, from the UCR, “that based on other reflections also believes that there has to be an implicit role of redistribution within urban policy” and another nucleus “that neither accompanied nor opposed” (Quetglas, personal communication, March 29, 2020).

First, a convergence of representations and interests between a government’s sector and the social organization concerning the bill on socio-urban integration is based on the Catholic faith. The role played by Pope Francis for the recognition of social organizations’ vindications is recognized by the interviewees, since “the popular movements have been proposing a line of land, roof, and work, which later became widespread with the Pope’s proposals, at some point. It even went viral when the Pope took that banner. So that also helped to install the

discussion (Ugo, personal communication, March 4, 2020)". Criticism from social organizations to assistentialism, characteristic of *menemismo* in the 1990s, might constitute a convergence element with the supposedly socio-democratic sector of the coalition. Grabois' (2018, p. 45) critical conception of *kirchnerismo*, one of "the Latin American popular political processes of the twenty-first century [that] have had a lot of 1990s politics with a 1970s discourse" coincides in a certain way with the reproaches of those who claim the banners of social democracy.

The mid-term legislative elections in October 2017, contributing to delegitimizing dialogue with social actors might explain difficulties around the bill's presentation. The nationwide victory of the ruling coalition demonstrates how Argentine society shares its most anti-popular discourse. In such conditions, "the part that came with a more social change intention [lost] against the other that came to a cultural battle of representation of a sector of society" (D. Field, personal communication, March 10, 2020), a staunch critic of a "statist populism with which it identified kirchnerismo" (Vommaro and Gené, 2017, p. 233). Although the bill is finally presented and approved, its scarce mediatization is suggestive, based on the eventual negative impact in terms of legitimacy among the affluent middle sectors (Cravino, 2018a), that were the bulk of the government's electorate in those elections. It is pointed out by Bárbara Bonelli, at that time Parliamentary Secretary of a faction of legislators from the UCR who, originally dissidents from the ruling coalition, integrated it towards the end of the government: "Access to housing, especially more and more within the middle class, is more difficult. Therefore, all these regularization processes generally awaken a certain feeling of social resentment within the middle sectors. [...] That is why I think that the federal bill went unnoticed. It

was not an axis of public discussion. It was more or less debated, fairly quickly (B. Bonelli, personal communication, March 19, 2020)."

Besides, there is little follow-up on formulating and programmatically implementing what the bill stipulates, such as recognized by a senior official from the housing area: "I would give the bill on the Socio-Urban Inclusion [sic] less entity than it has. [...] Sebastián Welisiejko [the Secretary of Socio-Urban Integration] did not have resources. So you go, and you generate an expectation in the neighborhood. The truth is that he did not have the money to intervene, or the budget to intervene. So, it is also a bit empty if you don't have the resources (Kerr, personal communication, March 6, 2020)."

6. CONCLUSION

To sum up, during the government of Mauricio Macri, there was a convergence of different actors' interests in a context of open confrontation with social actors, whose internal maturation process we have analyzed. Ties between social organizations from the triumvirate of the popular economy and NGOs stand out. The propositional profile of the former in terms of regularization policies strengthens. Initially articulated through the *Jefatura de Gabinete* as governability devices, various sectors from the governing coalition perceive these policies as legitimate through diverse mechanisms. The convergence of the triumvirate of the popular economy, NGOs, and the government of Mauricio Macri resulted in the Renabap, carried out in 2016, the drafting and subsequent enactment of the bill, and the formation of a National Roundtable of Popular Neighborhoods, despite the existence of objections from independent organizations from the piquetero sector and actors from academia; the latter having been, however, fundamental for

consolidating the internal maturing process of NGOs such as Techo.

As governability devices, regularization policies' effectiveness depends on how the social conflict arising from informal settlements is channeled. The way their dwellers and their social organization conceive of the issue impacts the policy-making process and approaches. The initial demands regarding access to land by an incipient social organization lose importance considering the increase in unemployment among the most vulnerable sectors because of the deregulation and economic liberalization of the 1990s. In this context, a good part of the social organization with a presence in informal settlements consolidates a particular profile that ends up materializing with its articulation around the notion of "popular economy" and its organization in workers cooperatives. The enactment of a federal bill on socio-urban integration during *macrismo* makes more sense when the analysis integrates such distinctive elements: these same cooperatives are in charge of part of the works of infrastructure and collective equipment.

With the victory of the peronist coalition in the 2019 federal elections, an activist from the MTE, Fernanda Miño, became head of the Secretariat of Socio-Urban Integration. If the new government stipulates larger amount of funds for the Secretariat, incorporation of social organizations into the State becomes a challenge. With the economic crisis reinforced by COVID-19, socio-urban integration in Argentina may lose its position on the agenda. The same social actors who have managed to position it faced much more urgent concerns.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENÍTEZ, J. (2019). Los límites del derecho a la ciudad como prisma para entender conflictos urbanos: acción colectiva y lenguaje de derechos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Población & Sociedad*, 26(1), 6-31. <https://doi.org/10.19137/pys-2019-260102>

BLAUNSTEIN, E. (2001). *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*. Comisión Municipal de la Vivienda.

BRIKMAN, D. (2016). ¿Gestión social de hábitat? La política del PRO en las villas de CABA, 2011-2015. *Quid 16*, (6), 1-26. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2058/1763>.

BOSCH, F. (2020). Un análisis comparado de la elaboración de políticas públicas destinadas a la regularización de asentamientos informales en México y Argentina, Tesis presentada para optar por el grado de Maestro en Estudios Urbanos, El Colegio de México. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/1831cm336?locale=es>.

BRUNO, D. P.; R. COELHO. and M. M. PALUMBO. (2017). Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), *Argumentos*, (19), 90-119. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/75139/CONICET_Digital_Nro.9cdd8c97-ddec-499a-a27e-edd2adfedaf7_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

CALDERÓN COCKBURN, J. (2006). *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lincoln Institute of Land Policy.

CAMOU, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. Editorial Plaza y Valdés.

CLICHEVSKY, N. (2012). Informalidad urbana: Abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones. In M. C. Cravino (Comp.), *Repensando la ciudad informal en América Latina* (pp. 105-136). Universidad Nacional de General Sarmiento.

CRAVINO, M. C. (1998). *Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo* [Congreso]. 1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/Las_organizaciones_villeras_en_la_Capital_Federal_entre_1989.pdf.

CRAVINO, M. C. (2009). *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

CRAVINO, M. C. (Comp.). (2012). *Repensando la ciudad informal en América Latina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

CRAVINO, M. C. (2016a). Estado, organizaciones barriales y disputas en torno a las definiciones de políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Comentarios en relación a los artículos de Brikman y Camelli y Snitcofsky. *Quid* 16, (6), 47-53. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/viewFile/2081/1770>.

CRAVINO, M. C. (2016b). Poder judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires. *Revista Direito e Práxis*, 7(2), 454-491. <https://doi.org/10.12957/dep.2016.22953>.

CRAVINO, M. C. (2018a). Asentamientos populares, entre la regularización y la nada. Sobre el proyecto de Ley de regularización dominal de la vivienda familiar e integración socio-urbana en Argentina. *Café de las Ciudades*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/176616>.

CRAVINO, M. C. (2018b). Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de la Ciudad de Buenos Aires (2015 – 2018): deconstruyendo los discursos y prácticas. *Voces en el Fénix*, (71), 73-79. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/urbanismo-social-en-los-procesos-de-urbanizacion-de-villas-de-la-ciudad-de-buenos-aires-2015-2018-deconstruyendo-los-discursos-y-practicas/>.

CRAVINO, M. C.; DEL RÍO, J. P., and DUARTE, J. I. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del área metropolitana de Buenos Aires. In M. C. Cravino (Org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 45-64). Universidad Nacional de General Sarmiento.

CRAVINO, M. C. and A. M. PALOMBI. (2015). El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 8(15), 40-51. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu>.

DE SOTO, H. (1986). *El Otro sendero*. Editorial El Barranco.

DI VIRGILIO, M.-M., GUEVERA, T. and ARQUEROS, M. (2010). Veinte años no es nada: Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Ciudad y Territorio*, 43(167), 109-130. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/192619>

DELAMATA, G. (2016). Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. *Direito & Praxis*, 7(14), 567-587. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22952/16493>.

FAINSTEIN, C., & A.-M. PALOMBI (2019). Pragmatismo, desaliento de expectativas y gobernabilidad. La política de villas de las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2015). *Territorios* (40), 227-244. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6208>.

FERNANDES, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure*, 34(102), 25-38. <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v34n102/arto2.pdf>.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M. I. (2018). Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades desde la economía popular argentina. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, (62), 21-38. <https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/3243/2342>.

FERRAUDI CURTO, M. C. (2011) Las políticas habitacionales post-2001 desde una villa del Gran Buenos Aires: el Estado en construcción. *Trabajo y Sociedad*, 15(17), 123-138. <https://www.redalyc.org/pdf/3873/387334689010.pdf>

GRABOIS, J. (2018) *La clase peligrosa. Retratos de la Argentina oculta*, Planeta.

LARSEN, M. and HINDI, G. (2013). *Nuevos escenarios de organización de los trabajadores, a partir de la implementación del programa Argentina Trabaja: caso CTEP* [Conferencia]. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, Sección de Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Buenos Aires, Argentina. <https://www.aacademica.org/000-063/475.pdf>.

LE GALÈS, P. and LASCOUMES, P. (2007). Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-21. https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/Governance_Legales-Lascoumes_2007.pdf

LEWIS, O. (1967). La cultura de la pobreza. *Pensamiento Crítico*, (7), 52-66. <https://www.filosofia.org/rev/pch/1967/no7p052.htm>.

LONGA, F. (2015). *Estado, gobierno y sociedad en el ciclo kirchnerista: miradas desde el Movimiento Evita* [Conferencia]. XI Jornadas de Sociología, Buenos Aires, Argentina. <https://cdsa.aacademica.org/000-061/352.pdf?view>.

MARTÍNEZ, C. (2003). Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires. *Mundo Urbano* (19). <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2003/53-numero-19/75-redefiniciones-de-la-politica-de-radicacion-de-villas-de-la-ciudad-de-buenos-aires>.

MERKLEN, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad*, (149), 162-177. <https://nuso.org/articulo/organizacion-comunitaria-y-practica-politica-las-ocupaciones-de-tierras-en-el-conurbano-de-buenos-aires/>.

MUÑOZ, M. A. and VILLAR, L. I. (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017). *Crítica y Resistencias*, 5, 22-52. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/100849>.

OCHSENSIUS, F.; M. CARMAN, V. LAKERMAN. and WERTHEIMER, M. (2016). Políticas hacia villas y casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires: tensiones entre la inclusión y la exclusión. *Revista INVI*, 37(88), 193-215. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62787/66657>

RELLI UGARTAMENDIA, M. (2018). Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y Partido de La Plata, 1983 – 2015. Thesis for the degree of Doctor in Geography, Universidad Nacional de la Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/70079/Documento_completo.pdf-PDFA1b.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

RIAL, J. (1988). Gobernabilidad, partidos y reforma política. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(2), 11-33. <https://doi.org/10.2307/3540518>

RODRÍGUEZ, M. C. (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/159620>.

SALAZAR, C. (2018). Transformación institucional y gobierno de los asentamientos informales. In P. Le Gales and V. Ugalde (Eds.), *Gobernando la Ciudad de México: lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli* (pp. 545-568). El Colegio de México.

SALAZAR, C. E. (Ed.). (2012). *Irregular: suelo y mercado en América Latina*. El Colegio de Mexico. <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1460/1453>

VARLEY, A. (1985). Ya somos dueños: ejido land development and regularisation in Mexico City. PhD dissertation, The University of London.

VARLEY, A. (1993). Clientelism or technocracy? The politics of urban land regularization. In N. Harvey (Ed.), *Mexico: Dilemmas of Transition, Institute of Latin American Studies* (pp. 249-276). University of London and British Academic Press.

VARLEY, A. (1994). ¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana (1970-1998). *Revista Mexicana de Sociología*, 56(4), 135-164. <https://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60924>.

VARLEY, A. (1996) Delivering the Goods: Solidarity, Land Regularisation and Urban Services. In R, N. Craske.; G, A. Jones, and D. E. Stansfield (Eds.), *Dismantling the Mexican State?* (pp. 204-224). Palgrave Macmillan, London.

VOMMARO, G. and ARMESTO, M. (2015). ¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Pasado Abierto*, (2), 110-132. <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/1468/4593>.

VOMMARO, G. and GENÉ, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 231-253. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000200231>

WARD, P. (1998). Foro internacional sobre la regularización y mercados de tierra. In L. Mullahy and M. O. Smolka (Eds.), *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, (pp. 98-105). Lincoln Institute of Land Policy.

POLÍTICA BASADA EN EVIDENCIA PARA LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS: UNA REVISIÓN PANORÁMICA

*EVIDENCE-BASED POLICY FOR PUBLIC
DECISION-MAKING: A SCOPING REVIEW*

autora

Dra. Paula Solar*

Artículo recibido el 18 de agosto de 2022
y aceptado el 24 de septiembre de 2022.

RESUMEN

La Política Basada en Evidencia (PBE) busca profesionalizar la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas. Este artículo examina la conceptualización de la PBE para establecer su definición y los criterios que determinan cuándo una política puede ser clasificada como PBE o no. Mediante un análisis de publicaciones sobre PBE en Google Scholar, se extrajeron los puntos clave relacionados con la historia, las definiciones atribuidas al término y las metodologías necesarias para cumplir con sus parámetros. Como resultado, se definió a la PBE como un proceso cíclico, con retroalimentación continua, basado en un análisis crítico de múltiples evidencias que consideran a una población específica en su contexto particular. Se determinó que para que una política sea considerada PBE, debe sustentarse en evidencia disponible, evaluada mediante juicio crítico experto y mediante un proceso metodológico riguroso, semejante al enfoque de la Medicina Basada en Evidencia.

PALABRAS CLAVE: política basada en evidencia (PBE), toma de decisiones en políticas públicas, criterios de políticas basadas en evidencia, profesionalización de políticas públicas

ABSTRACT

Evidence-Based Policy (EBP) aims to professionalize decision-making in the field of public policy. This article examines the conceptualization of EBP to establish its definition and the criteria that determine when a policy can be classified as EBP or not. Through an analysis of publications on EBP in Google Scholar, key points were identified regarding the term's history, the definitions attributed to it, and the methodologies necessary to meet its standards. As a result, EBP is defined as a cyclical process with continuous feedback, based on a critical analysis of multiple sources of evidence that consider a specific population within its particular context. It was determined that for a policy to be considered EBP, it must be supported by available evidence, evaluated through expert critical judgment and a rigorous methodological process, similar to the approach of Evidence-Based Medicine.

KEY WORDS: evidence-based policy (EBP), public policy decision making, evidence-based policy criteria, public policy professionalization

* Bioquímica de la Universidad de Santiago de Chile, PhD en Farmacología y diplomada en Estudios Clínicos de la Universidad de Chile. Directora del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia y directora de Investigación y Posgrado de Universidad SEK, Chile. Experta en políticas públicas asociadas a ciencia, tecnología e innovación, diplomacia científica, prospectiva tecnológica, farmacología y nanotecnología. Correo electrónico: paula.solar@usek.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7035-7270>.

INTRODUCCIÓN

La toma de decisiones actualmente se enfrenta a una alta complejidad e incertidumbre. En el proceso de tomar una decisión se debe realizar una elección evaluando una serie de información disponible, que permita anticipar los efectos posibles y probables. El proceso no determina si una decisión fue correcta o no. La asertividad de las decisiones es evaluada según el resultado alcanzado en corto, mediano y largo plazos, el cual puede coincidir con el resultado esperado o ser completamente diferente. Hay dos áreas donde la toma de decisiones es particularmente sensible: decisiones asociadas con el área de la salud y decisiones asociadas con las políticas públicas. Para ambos casos se han relevado los términos Medicina Basada en Evidencia (MBE) y Política Basada en Evidencia (PBE), con lo cual se busca profesionalizar y racionalizar la toma de decisiones que tienen alto impacto, apostando, con ello, a un aumento de las probabilidades de asertividad.

Algunos autores señalan que la toma de decisiones asociada con políticas públicas tiende a ser subjetiva, relacionada con creencias, suposiciones e incluso con populismos. Lo anterior lleva a que, cuando analizamos la evidencia disponible, hay casos en que los expertos recomiendan tomar decisiones contrarias a las que fueron tomadas por los tomadores de decisión. La problemática que genera este hecho es sustancial. La toma de decisiones políticas sin fundamentos consistentes lleva a un aumento de la incertidumbre, a una disminución de la probabilidad de éxito, a un gasto ineficiente de recursos públicos y a un pobre o inexistente seguimiento (Chaverri y Arguedas, 2020).

A pesar de que tanto la MBE como la PBE comparten los mismos objetivos, e incluso metodologías, como estudios controlados aleatorizados, estos estudios

han logrado posicionarse de forma masiva en la MBE, a diferencia de la PBE (Shepherd, 2007). Es ampliamente aceptado que las decisiones asociadas con salud pública deben seguir parámetros de MBE; lo que significa: analizar artículos científicos disponibles, tomar en cuenta las variables sociales de los pacientes y sus familias, así como la heurística asociada con la experiencia y pensamiento crítico del tomador de decisiones (Malaga y Sánchez, 2009). Por ello se hace necesario conceptualizar y dar un marco práctico a la PBE, que permita aumentar su práctica en el diseño de políticas públicas, buscando una mayor calidad en la toma de decisiones obtenidas mediante este enfoque.

METODOLOGÍA

Estudio cualitativo deductivo de revisión panorámica. Se utilizó la base de datos Google académico con el algoritmo de búsqueda en idioma español: [“política basada en evidencia”] AND [“definición” OR “conceptualización”]. Sólo se incluyeron los artículos científicos que abordan directamente la conceptualización de las políticas basadas en evidencia, así como las metodologías utilizadas en dicho proceso.

1. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Como resultado, con el algoritmo de búsqueda se encontraron 183 publicaciones, de las cuales 11 estaban directamente relacionadas con el objetivo de estudio. Al eliminar los duplicados quedaron 5 artículos, los cuales están individualizados en la Tabla 1.

Tabla 1. Artículos seleccionados para la revisión panorámica

| Artículo | Título | Principales hallazgos |
|---------------------------|--|--|
| Brum, 2020 | Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos | Conceptualización de la evidencia y tipos de investigación asociada con su construcción. |
| Chaverri y Arguedas, 2020 | Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características | Conceptualización y metodologías asociadas con la PBE. |
| Flores-Crespo, 2013 | El enfoque de la política basada en evidencia: análisis de su utilidad para la educación de México | Conceptualización y usos de la PBE. |
| Jaime y Ávila, 2017 | Las Políticas Basadas en Evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. Estado Abierto | Conceptualización, historia y usos en Inglaterra y Estados Unidos. |
| Parra, 2021 | Sobre el uso de la evidencia y la validez externa en la evaluación de intervenciones sociales: una mirada crítica. | Validez de diversos tipos de evidencia en las PBE. |

Fuente: elaboración propia.

Los resultados muestran una escasa cantidad de publicaciones en idioma español. En idioma inglés, usando el mismo algoritmo de búsqueda, se encontraron 48.100 artículos, lo que equivale que en idioma español sólo se publica un 0,4% comparado con el idioma inglés. A pesar de que existe un consenso mundial en que el idioma prioritario de publicaciones científicas es el inglés, esto crea un sesgo de acceso a la información, especialmente en poblaciones que no tienen formación científica ni académica, siendo además un síntoma del escaso desarrollo que tiene este tema en países hispanoparlantes.

1.1 Conceptualización de la Política Basada en Evidencia (PBE)

El artículo Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características, de Chaverri y Arguedas (2020), es el que más ahonda

en la conceptualización de la PBE. Tal como podemos encontrar en dicha publicación: “La PBE surge por la necesidad de reemplazar la formulación de las políticas públicas sustentadas de forma exclusivamente ideológica, por políticas públicas basadas en investigaciones rigurosas y sistemáticas” (Chaverri y Arguedas, 2020, p. 42). El objetivo es determinar si las soluciones propuestas dentro de la política funcionan o podrían funcionar en el futuro, haciendo más eficiente el gasto público (Chaverri y Arguedas, 2020).

Este concepto, de que la política debe relacionarse más estrechamente con el conocimiento científico, se inició pos Segunda Guerra Mundial (Jaime y Ávila, 2017). Es importante tomar en cuenta el contexto social y geopolítico de aquel momento, ya que la formulación de políticas públicas debía ser lo más costo-efectiva posible. Según Jaime y Ávila (2017) un hito importante de la PBE fue en los años sesenta, cuando en Inglaterra se institucionalizó la

producción de conocimiento sobre los problemas sociales, lo cual fue enormemente diversificado con la generación de think tanks e institutos de investigación en los años setenta. Durante esos años y en la década siguiente, la administración pública británica implementó una profunda reforma de gestión enfocada en aumentar la eficiencia burocrática con la Nueva Gestión Pública, lo que comprendió la evaluación de las políticas, la inclusión de indicadores de resultado, auditorías y regímenes de inspección (Jaime y Ávila, 2017).

El 1999 el primer ministro de Reino Unido, Tony Blair, acuñó el término evidence-based policy (Política Basada en Evidencia) por primera vez (Jaime y Ávila, 2017). En dicha oportunidad asoció la PBE como una visión *ilustrada* para desarrollar políticas públicas (Chaverri y Arguedas, 2020). Lo que Tony Blair sugirió es que el diseño de buenas políticas dependía de contar con evidencia e información de alta calidad, la cual comprendía el conocimiento especializado, investigaciones nacionales e internacionales, datos estadísticos, consulta a los diferentes actores o poseedores de interés (stakeholders), evaluaciones de políticas públicas previas, etc. (Flores-Crespo, 2014; Chaverri y Arguedas, 2020). Desde entonces, Inglaterra destina importantes dotaciones presupuestarias a la PBE, existiendo una larga trayectoria tanto pública como privada en este ámbito.

Chaverri y Arguedas (2020) detallan también otras definiciones de las PBE, como la de Sutcliffe y Court, que definen las PBE como un conjunto de métodos que aportan al diseño y elaboración de políticas. El objetivo es lograr la toma de decisiones racional e informada a partir de evidencia, mediante una investigación rigurosa (Chaverri y Arguedas, 2020). Por su parte también detallan la definición de Bracho, quien en 2010 definió a la PBE como una “política moldeada y basada en evidencia

intencionalmente buscada, relativa a relaciones causales entre los propósitos buscados, las opciones de acción y los resultados”, lo que implica “procedimientos rigurosos y sistemáticos para la recolección de los datos” (Chaverri y Arguedas, 2020, p. 44).

En resumen, la PBE considera el análisis y producción de evidencia; y la evidencia considera información científica, informes de evaluación, consulta de actores, análisis de indicadores de impacto, auditorías, etc. (Jaime y Ávila, 2017; Chaverri y Arguedas, 2020). Todo ello, implica un rol de investigación donde el investigador debe estar preparado para dilucidar la calidad de la evidencia obtenida; así como ser capaz de diseñar las metodologías más adecuadas que respondan a las preguntas de causalidad que se quieren responder, como:

¿Es la política *x* efectiva en la población *y* bajo el contexto *z*?

¿Cuáles son las variables que permiten el éxito o fracaso de dicha política?

¿La política *x* efectiva en la población *y* puede ser efectiva en la población *z*?

Etc.

Es posible plantear diversas preguntas de investigación que deben ser respondidas por equipos con las capacidades técnicas adecuadas; por lo que tanto la experiencia investigativa como el pensamiento crítico y la evidencia son relevantes para la PBE. Una conceptualización actual debe considerar a la PBE como un proceso cíclico, aplicable a las etapas de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, sobre la base del análisis crítico de un amplio espectro de evidencias, que involucran

a una población en un contexto particular (Anexo 2). Es un proceso cíclico, ya que implica pilotaje, monitoreo y evaluación de políticas, favoreciendo la retroalimentación a su diseño e implementación.

Figura 1. Elementos de la Política Basada en Evidencia



Nota: PBE = Política basada en evidencia.

1.2 Metodologías para desarrollar la PBE

El desarrollo de las PBE, así como el diseño de cualquier tipo de política, parte de lo más general a lo particular. Si analizamos los tipos de investigación que deben llevarse a cabo según los artículos seleccionados para esta revisión panorámica, vemos que pueden clasificarse según las etapas de:

- i. Aplicación de la PBE en el diseño o la formulación de la política.
- ii. Aplicación de la PBE en la implementación de la política.

- iii. Aplicación de la PBE en la evaluación de resultados o del impacto de la política en la población objetivo.

A continuación se detalla cada uno de esos procesos, junto con una propuesta de metodologías adecuadas para cada caso.

1.2.1. Etapa I: aplicación de la PBE en el diseño o formulación de la política

Para iniciar una propuesta es necesaria una investigación exploratoria que identifique las características generales del problema que se pretende abordar; obteniendo una visión general que permita dimensionar un fenómeno y justificar si es necesario un abordaje más profundo (Chaverri y Arguedas, 2020). En ese sentido la metodología apropiada sería una revisión panorámica o scoping review. Si se justifica un abordaje más detallado, es necesario pasar a una investigación descriptiva para tener datos más profundos sobre la temática de análisis. Un abordaje que permite estudiar el problema que se quiere resolver mediante una política pública; así como analizar la efectividad que han tenido otras intervenciones en el área, son las Revisiones Sistemáticas de tipo metaanálisis y metasíntesis. Una de las grandes ventajas que tienen estas revisiones, es que recopilan y compilan el trabajo empírico que se ha desarrollado a través de intervenciones que han funcionado en diversos contextos (Jaime y Ávila, 2017), permitiendo un análisis de sus resultados (Chaverri y Arguedas, 2020). Las Revisiones Sistemáticas son revisiones de la literatura que tienen una metodología clara y precisa, la cual permite que diversos investigadores lleguen a las mismas conclusiones si utilizan la misma metodología (Page et al., 2020). Este tipo de revisiones permite disminuir sesgos en la selección y análisis de la evidencia, permitiendo resguardar

la objetividad en la revisión de la evidencia disponible. Esta metodología es ampliamente utilizada en MBE, ya que estas revisiones sistematizan la selección, evaluación y comparación de una gran cantidad de estudios. A modo de ejemplo, las revisiones sistemáticas permiten analizar si existen resultados contradictorios entre distintos estudios clínicos, si la amplitud del beneficio es mayor o no al placebo o a los posibles riesgos o efectos adversos que pueda tener una intervención en salud; determinando si la evidencia disponible es suficiente, o no, para recomendar una intervención. Ya que el uso en MBE ha sido tan extendido, esto ha permitido crear diversas herramientas que permiten asegurar la calidad de estas revisiones sistemáticas. Ejemplo de ello son las herramientas para el diseño y evaluación de revisiones sistemáticas como la metodología Prisma, la cual a través de los años ha recibido diversas modificaciones, conocidas como extensiones Prisma, que han permitido su uso en revisiones sistemáticas diversas que van desde revisiones de estudios clínicos (Page et al., 2020) a búsquedas bibliográficas de cualquier tipo (Rethlefsen et al., 2021).

En resumen, como método para llevar a cabo una revisión sistemática, se deben considerar todos los estudios publicados sobre el problema, tema o intervención que se pretende aplicar (Jaime y Ávila, 2017). Llevar a cabo una revisión bibliográfica que sea sistemática, y que por ende tenga una metodología estandarizada, es de enorme importancia para disminuir sesgos y asegurar tener acceso a la mejor evidencia científica disponible. Es importante mencionar que los gobiernos y las organizaciones pueden producir su propia evidencia, llevando a cabo evaluaciones de impacto de sus políticas y monitoreando su efectividad; sin embargo, esta metodología corresponde a las etapas II y III de las PBE.

1.2.2 Etapa II: aplicación de la PBE en la implementación de la política

Antes de la implementación de la política es necesario realizar estudios de viabilidad y factibilidad que permitan prospectar grados de aceptación en diversos tipos de comunidades (Chaverri y Arguedas, 2020), para luego hacer un estudio piloto de dicha política en un público objetivo. Este piloto es monitoreado para evaluar su eficacia, pasando a implementarse de forma masiva sólo en caso de tener una efectividad comprobada.

Uno de los métodos más robustos para hacer un pilotaje y evaluar un programa o política son las pruebas aleatorias controladas (PAC) o randomized controlled trials (RCT). Estas pruebas, ensayos o pilotos introducen en la evaluación un grupo control asignado al azar donde no se realiza la intervención que se quiere evaluar, permitiendo comparar resultados entre el grupo intervenido y el no intervenido (Haynes et al., 2012). La introducción de este grupo control es clave para disminuir sesgos y variables socioeconómicas, culturales, demográficas, educacionales, etc. permitiendo evaluar si una intervención puede ser aplicada en diferentes territorios, países, grupos socioeconómicos, etc. (Jaime y Ávila, 2017). Cuando se lleva a cabo una prueba controlada pero no aleatorizada estamos hablando de un modelo cuasi experimental en vez de uno experimental cuando sí existe la aleatorización (Chaverri y Arguedas, 2020).

Las PAC o RCT son ampliamente utilizados en la MBE, a tal punto que este tipo de ensayos son los que tienen una jerarquización más alta en su nivel de evidencia en todas las jerarquizaciones utilizadas en la MBE. Esto significa que los resultados obtenidos de este tipo de ensayos tienen una validez mayor que los resultados obtenidos con cualquier otra metodología cuando hablamos de evaluar

si una intervención es beneficiosa o no para una población determinada (Manterola et al., 2014). Ejemplos de escalas de jerarquización de evidencia utilizadas en la MBE son la Canadian Task Force on Preventive Health Care (Ctphc), la clasificación de Sackett, la clasificación del U.S. Preventive Services Task Force (Uspstf), la clasificación del Centre for Evidence-Based Medicine de Oxford o el Grading of Recommendations Assessment, Development and Evaluation (Grade), entre otras; siendo esta última la jerarquización de evidencia para MBE más utilizada del mundo occidental (Manterola et al., 2014).

Es importante mencionar que en MBE los PAC o RCT tienen una metodología rigurosa, la cual no sólo establece un grupo control aleatorizado. Para realizar este tipo de ensayos se establece la población objetivo y a dicha población se le aplican diversos criterios de inclusión y de exclusión que minimizan la variabilidad al mínimo entre los individuos de dicha población. Durante la realización del PAC o RCT se controlan minuciosamente las condiciones con las que se realiza el ensayo y se revisan diversas variables, así como los *desenlaces*, los cuales están definidos como los objetivos que se quieren obtener con la intervención. Un PAC o RCT en PBE debe ser más que un ensayo donde se lleva a cabo una intervención en una población de una localidad determinada con un problema específico, donde a un grupo se interviene con una política y a otro no. Hay que analizar las variables que puedan aparecer y que puedan incidir en los resultados del ensayo; las cuales pueden ir desde la infraestructura del lugar de la intervención, la edad de los participantes o incluso la motivación y los anhelos que estos tienen al participar en dicha intervención.

Inglaterra ha tenido importantes desarrollos utilizando esta metodología, especialmente en las

áreas de investigación farmacológica, políticas sociales de salud, educación, reducción del crimen, tercera edad, y desarrollo económico local, entre otras (Jaime y Ávila, 2017). Inglaterra lleva a cabo las PAC a través de los What Works Centers, organismos público-privados coordinados por el Cabinet Office, Jefatura de Gabinete de ministros, en diversos sectores y con amplia difusión de sus resultados.

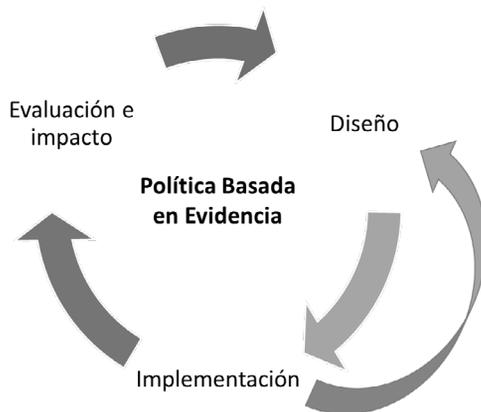
1.2.3. Etapa III: aplicación de la PBE en la evaluación de resultados o del impacto de la política en la población objetivo

Para la Etapa III existe el método de evaluación de impacto y el monitoreo periódico. En ambos casos se busca hacer un pilotaje y determinar cuáles son las políticas públicas que funcionan, a modo de adoptar como modelo las que son exitosas. Mientras que la evaluación de impacto permite evaluar las consecuencias o resultados de una política pública en el largo plazo, el monitoreo periódico permite levantar información en tiempo real, obteniendo información sobre los resultados en el corto plazo. Para tener un modelo eficiente de PBE los monitoreos periódicos deberían ser los cimientos de calidad; ya que, ante la necesidad de tomar una decisión, los formuladores de políticas deben convocar a los encargados de las revisiones sistemáticas y monitoreos periódicos para conocer la evidencia antes de pasar a la formulación y a la práctica. Esto es lo único que permite desarrollar PBE de forma tiempo-efectiva y acorde con los ciclos políticos (Jaime y Ávila, 2017). El monitoreo periódico, conlleva a la necesidad de establecer en las agencias públicas la infraestructura necesaria para gestión de grandes masas de datos. Este hecho involucra que debe implementarse la infraestructura tecnológica, administrativa y de ciberseguridad que permita recoger y compartir información de forma

segura, así como curaduría de datos para que sean útiles y se encuentren disponibles de forma tiempo-efectiva (Jaime y Ávila, 2017). Estados Unidos ha utilizado esta metodología desde el Gobierno de Barak Obama, siendo importantes experiencias las de Nueva York y Baltimore. Este sistema se basa en la obtención y gestión de datos estadísticos, mediante una estructura descentralizada, articulada, y con un centro de coordinación en la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés). La OMB le reporta al presidente y coordina el Sistema Federal de Estadística que consta de 130 agencias (Jaime y Ávila, 2017). Las áreas que han tenido mayor desarrollo de esta metodología son la lucha contra el crimen, la respuesta ante desastres y el desarrollo económico.

El marco metodológico de la PBE es muy similar al de la innovación; ya que corresponde a procesos cíclicos donde cada Etapa retroalimenta a la anterior y a la siguiente, permitiendo variar el rumbo de ser necesario, tal como aparece en el tal como aparece en la figura 2.

Figura 2. Ciclo de desarrollo de Políticas Basadas en Evidencia



Fuente: elaboración propia.

Para la producción de PBE existen múltiples metodologías además de las presentadas anteriormente. Estas metodologías corresponden a análisis de eficacia como encuestas y *focus groups*; estudios de eficiencia como análisis de costo-beneficio, costo-efectividad y/o de costo-utilidad; estudios cualitativos del contexto, mediante entrevistas, *focus groups*, estudios etnográficos; estudios de opinión pública; entre otros. Los diferentes tipos de evidencias tienen diversas formas de utilidad práctica; por ello es necesario tener un amplio abanico de evidencias para complementar la información obtenida desde la investigación cuantitativa, evaluativa y experimental para la toma de decisiones informada. El conocimiento asociado, por ejemplo, con la sabiduría basada en la práctica, juicio profesional y las consultas a la sociedad civil, son absolutamente necesarios (Chaverri y Arguedas, 2020).

Tomando en cuenta todo lo anterior, se ha hecho relevante contar con métodos para jerarquizar la evidencia y las PBE según su robustez; siendo uno de los métodos más conocidos la jerarquización de evidencia de la Fundación MacArthur (Foundation, 2014). Esta metodología tiene cuatro categorías o niveles de evidencia, según el rigor de los métodos de investigación utilizados y la cantidad de datos disponibles, los cuales son (Foundation, 2014; Jaime y Ávila, 2017):

- i. Programas y prácticas de PBE que se han evaluado en varias ocasiones y que resultaron ser eficaces. Estas evaluaciones se han llevado a cabo utilizando métodos rigurosos, como PAC, evaluaciones aleatorizadas comparables o evaluaciones de gran tamaño en diferentes contextos con control aleatorio o estadístico.
- ii. Programas y prácticas de PBE que han sido probados utilizando métodos rigurosos. En

general comprende un único PAC o múltiples estudios robustos de comparación entre grupos, sin cumplir el estándar de los PAC.

- iii. Programas y prácticas que han sido probadas mediante diseños de investigación menos rigurosos que los estándares anteriores.
- iv. Programas y prácticas no basados en evidencia, sin pruebas suficientes para cumplir con el estándar mencionado anteriormente.

Este tipo de jerarquización de PBE nos muestra que los PAC tienen mayor jerarquía que las otras metodologías, tal como ocurre en MBE; sin embargo, esto no implica que estas otras metodologías no deban ser utilizadas. La misma evidencia histórica nos muestra que todas son necesarias y complementarias entre sí.

Finalmente es importante considerar dentro de la PBE el rol del juicio profesional. Un buen profesional debe considerar la evidencia disponible y su experiencia profesional para una óptima toma de decisiones (Cartwright y Hardie, 2012). Justamente esta condición es lo que diferencia lo que actualmente puede hacer un profesional de una Inteligencia Artificial (IA). Mientras que la IA toma decisiones con base en la evidencia disponible, un profesional debe considerar además la calidad de la evidencia disponible y su experiencia en tomas de decisiones previas para encontrar una respuesta con la mayor probabilidad de éxito posible.

1.3 Criterios de calidad de PBE

Cuando se lleva a cabo una iniciativa de PBE es importante considerar que la evidencia, tanto artículos científicos como evidencias levantadas por los equipos de los tomadores de decisiones,

debe no sólo ser de la mayor calidad posible; si no que también debe cumplir ciertos estándares para aumentar su probabilidad de éxito. Uno de estos estándares es que la evidencia debe considerar el concepto de validez externa o de escalabilidad (Jaime y Ávila, 2017). El concepto de validez externa consiste en considerar los contextos de la evidencia; tales como población intervenida o estudiada, clima y geografía, situación socioeconómica, situación geopolítica, etc. Los contextos son relevantes al momento de evaluar la probabilidad de éxito de una política que es replicada en diversos lugares, contextos y circunstancias (Jaime y Ávila, 2017).

Por otro lado, ya que el juicio profesional es relevante a la hora de la toma de decisiones de las PBE, es de enorme importancia que quienes tomen estas decisiones sean asesorados por profesionales con diferentes áreas de experiencia; y que ellos mismos (los tomadores de decisiones) sean expertos en alguna de estas áreas del conocimiento. No existe un sustituto al pensamiento, juicio crítico y a una evaluación cuidadosa de la evidencia, por lo que el razonamiento de personas con experiencia y pericia en el área de estudio donde se desarrollará la política es crucial. La PBE implica profesionalizar la política.

1.4 Limitaciones en el diseño de las PBE

Una de las limitaciones más relevantes en la metodología de PBE es la identificación de la utilidad de una evidencia para ser considerada en un proceso de PBE. Esto corresponde a un paso clave de la Etapa I de diseño o formulación de la política; ya que es la única Etapa donde la evidencia no es producida por el equipo formulador de la PBE. En ese contexto Chaverri y Arguedas (2020) explican que los autores Court; Hovland y Young propusieron, en 2005, que para que una evidencia sea considerada útil

debe ser precisa respecto de la política que se va a formular; objetiva con una fuente independiente y metodología clara; creíble; confiable; escalable; relevante sobre el tema que desarrolla la política; disponible; aplicable y factible financieramente (Chaverri y Arguedas, 2020). La información levantada en esta fase es la que permite definir el impacto esperado y los costos de la intervención que se pretende implementar.

Por otro lado, es importante mencionar que la PBE es costosa, debido a que se deben implementar tanto las PAC, como los monitoreos periódicos y las evaluaciones de impacto. A pesar de ello, aunque la implementación del modelo PBE sea costoso, es una herramienta que permite hacer la política más eficiente y eficaz.

Es importante mencionar que existen una gran cantidad de conceptualizaciones asociadas con la palabra *evidencia* y con la naturaleza positivista o constructivista de una investigación (Brum, 2020), lo que influencia la importancia que se le dan a diversos tipos de evidencia. La evidencia debe ser a su vez evaluada según el objetivo y metodología utilizados para su producción, teniendo especial cuidado en no confundir correlaciones con causalidades, o que una política eficaz en una población y escenario determinado implica que será exitosa en otras poblaciones o escenarios, o incluso que seguirá siendo efectiva con la misma población y escenario en el futuro (Parra, 2021). La PBE no asegura el éxito; sin embargo, minimiza las probabilidades de fracaso y permite el mejoramiento continuo de las políticas que son monitoreadas de forma efectiva.

Finalmente es importante reflexionar sobre el discurso político. No se puede dar por sentado que una política por ser *basada en evidencia* es irrefutable, ya que los diferentes contextos y personas pueden

introducir variables que cambien los resultados. Incluso los investigadores asociados con las PBE pueden hacer diseños que no contemplen alguna variable que resulta ser clave, o que tomen en cuenta evidencia que no era pertinente, alterando el diseño de la PBE. Tampoco se puede asumir que la opinión pública aceptará una política por ser una PBE, existen muchos ejemplos donde la ciencia ha sido cuestionada por creencias sin validez científica, siendo los ejemplos más claros la existencia de terraplanistas y antivacunas. Las PBE no deben descuidar la comunicación política.

CONCLUSIONES

La PBE es una forma de hacer política que se desarrolla en un proceso cíclico, no lineal. Cada etapa de desarrollo de una PBE permite retroalimentar a la anterior, fortaleciendo los diseños de las políticas públicas y aumentando sus probabilidades de éxito en el corto, mediano y largo plazo. A pesar de que este diseño es general a la formulación de cualquier política pública, la PBE asegura que en todos estos pasos existe una toma de decisiones informada en la mejor evidencia disponible, y que en cada proceso no sólo se toman decisiones sobre la base de datos cuantitativos y/o cualitativos; si no que también se producen datos que permiten monitorear la efectividad de la política y retroalimentar los procesos anteriores del diseño.

Respecto de la metodología, es importante recalcar que en la primera fase las revisiones sistemáticas no desplazan las evaluaciones de impacto o los monitoreos periódicos; así como en las fases II y III son necesarias las PAC o RCT, los monitoreos periódicos, las evaluaciones de impacto, así como las entrevistas estructuradas y *focus groups*. Todas las metodologías de las PBE son necesarias y complementarias entre sí.

Si analizamos la experiencia internacional y analizamos la conceptualización de las PBE, es inevitable concluir que su desarrollo presiona tener una mayor interacción y retroalimentación entre las instituciones académicas y las ejecutivas. Mientras que la academia brinda su experiencia en la producción y gestión de la investigación, las instituciones ejecutivas tienen la experiencia en la gestión e implementación de las políticas desarrolladas.

Finalmente, tal como podemos ver en las diferentes metodologías señaladas en este artículo, las PBE abarcan las diferentes líneas declaradas por Tony Blair en la acuñación de este término: conocimiento especializado, investigaciones nacionales e internacionales, datos estadísticos, consulta a los diferentes actores o poseedores de interés (stakeholders), evaluaciones de impacto de políticas públicas previas, monitoreo en tiempo real, entre otras cosas. Todo ello necesita ser analizado con cuidado y con ojo crítico, por lo que el juicio experto se transforma en una pieza clave de la PBE; ya que sin él la PBE no tiene la robustez necesaria para disminuir las probabilidades de fracaso de una política al mínimo. Como en toda toma de decisiones, el resultado de esa decisión tiene diversas variables y probabilidades de éxito y de fracaso. La PBE no asegura el éxito de una política, sólo aumenta la probabilidad de que esta sea exitosa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUM, M. I. C. (2020). Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. *Iztapalapa*, 90, 205-232. Recuperado de: <https://doi.org/10.28928/ri/902021/aot3/cardozobrumm>.

CARTWRIGHT, N. y HARDIE, J. (2012). *Evidence-based policy: a practical guide to doing it better*. Oxford University Press.

CHAVERRI, P. y ARGUEDAS, A. (2020). Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características. *ABRA*, 40(60), 49-76. Recuperado de: <https://www.scielo.sa.cr/pdf/abra/v40n60/2215-2997-abra-40-60-40.pdf>.

FLORES-CRESPO, P. (2013). El enfoque de la política basada en evidencia: análisis de su utilidad para la educación de México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18(56), 265-290. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662013000100012.

FOUNDATION, M. (2014). *Evidence Based Policy Making: a guide for effective government*. The Pew Charitable Trusts. Recuperado de: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2014/11/evidence-based-policymaking-a-guide-for-effective-government>.

HAYNES, L.; GOLDACRE, B. y TORGERSON, D. (2012). Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials. *SSRN Electronic Journal*. Recuperado de: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2131581>.

JAIME, F. y ÁVILA, P. V. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. *Estado Abierto*, 2(1), 51-76. Recuperado de: <http://181.209.22.113/index.php/EA/article/view/44>.

MÁLAGA, G. y SÁNCHEZ, A. (2009). Medicina basada en la evidencia: aportes a la práctica médica actual y dificultades para su implementación. *Revista Médica Herediana*, 20(2), 191-197. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3380/338038893008.pdf>.

MANTEROLA, C.; ASENJO-LOBOS, C. y OTZEN, T. (2014). Jerarquización de la evidencia: niveles de evidencia y grados de recomendación de uso actual. *Revista chilena de infectología*, 31(6), 705-718. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-10182014000600011>.

PAGE, M. J.; MCKENZIE, J. E., BOSSUYT, P. M., BOUTRON, I., HOFFMANN, T. C., MULROW, C. D., SHAMSEER, L., TETZLAFF, J. M., AKL, E. A., CHOU, R., GLANVILLE, J., GRIMSHAW, J. M., HRÓBJARTSSON, A., LALU, M. M., LI, T., LODER, E. W., MAYO-WILSON, E., MCDONALD, S., MCGUINNESS, L. A., STEWART, L. A., THOMAS, J., ... MOHER, D. (2020). The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews, *BMJ*, 372(71). Recuperado de: <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>.

PARRA, JD. (2021). Sobre el uso de la evidencia y la validez externa en la evaluación de intervenciones sociales: una mirada crítica. *Colombia Internacional*, (105), 175-198. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.07>.

RETHLEFSEN, M. L.; KIRTLEY, S., WAFFENSCHMIDT, S., AYALA, A. P., MOHER, D., PAGE, M. J., KOFFEL, J. B., BLUNT, H., BRIGHAM, T., CHANG, S., CLARK, J., CONWAY, A., COUBAN, R., DE KOCK, S., FARRAH, K., FEHRMANN, P., FOSTER, M., FOWLER, S. A., GLANVILLE, J., . . . YOUNG, S. (2021). PRISMA-S: An extension to the PRISMA Statement for Reporting Literature Searches in Systematic Reviews. *Systematic Reviews*, 10(39). Recuperado de: <https://doi.org/10.1186/s13643-020-01542-z>.

SHEPHERD, J. (2007). The production and management of evidence for public service reform. *Evidence and Policy*, 3(2), 231-251. Recuperado de: <https://doi.org/10.1332/174426407781172225>.

SUTCLIFFE, S. y COURT, J. (2006). Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo. Programa de Investigación y Políticas Públicas en Desarrollo. Recuperado de: <https://media.odi.org/documents/3520.pdf>.

IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO TURÍSTICO. CASO SANTIAGO DE CALI-COLOMBIA

*IMPACT OF THE PANDEMIC ON COMPETITIVENESS AND
TOURISM DEVELOPMENT. SANTIAGO DE CALI-COLOMBIA CASE*

autores

Francisney Vera-Jaramillo*

Dr. Alexander Zúñiga-Collazos**

Dr. Edgar Julián Galvez-Albarracín***

Artículo recibido el 20 de septiembre de 2022
y aceptado el 13 de diciembre de 2022.

RESUMEN

El presente estudio tiene como propósito analizar el impacto antes, durante y después de la pandemia causada por el Covid-19 en el desarrollo y competitividad turística de un destino en un país en desarrollo. Para ello, se analizaron los datos que reflejaban el comportamiento turístico de Santiago de Cali, Colombia, en el periodo 2019-2022. Asimismo se analizaron los resultados de los índices de competitividad turística, tanto global como local del destino objeto de interés. Los hallazgos demostraron tendencias positivas en algunos de los índices de competitividad a nivel regional y local. Sin embargo, algunos pilares de competitividad asociados con la seguridad y la infraestructura muestran estancamientos o deterioramiento. Así, el estudio muestra una reactivación que se puede considerar muy positiva, superando incluso algunos indicadores de desarrollo turístico de la época prepandemia. Otros análisis, repercusiones y recomendaciones a los *stakeholders* de la cadena turística del destino son discutidos.

PALABRAS CLAVE: pandemia, covid-19, competitividad, desarrollo turístico, Colombia

ABSTRACT

The main purpose of this study is to analyze the impact before, during and after the pandemic caused by Covid-19 on the development and tourism competitiveness of a destination located in a developing country. For this, the data reflecting the tourist behavior of Santiago de Cali, Colombia in the period 2019 to 2022 were analyzed, in the same sense, the results of the tourist competitiveness indices, both global and local, of the destination object of interest were analyzed. The findings showed positive trends in some of the competitiveness indices at the regional and local levels. However, some pillars of competitiveness associated with security and infrastructure show stagnation or deterioration. On the other hand, the study shows a reactivation that can be considered very positive, even surpassing some indicators of tourism development from the pre-pandemic period. Other analyses, repercussions, and recommendations to the stakeholders of the tourist chain of the destination are discussed.

KEY WORDS: pandemic, covid-19, competitiveness, tourism development, Colombia

* Candidata a doctora del Programa de Doctorado de Administración de la Universidad del Valle. Correo electrónico: francisney.vera@correounivalle.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9793-5205>. Santiago de Cali, Colombia.

** Doctor en Perspectivas Científicas del Turismo y Gestión de Empresas Turísticas, Profesor de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, . Correo electrónico: alexander.zuniga@correounivalle.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0337-6113>. Santiago de Cali, Colombia.

*** Doctor en Administración. Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Correo electrónico: edgar.galvez@correounivalle.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3972-2310>. Santiago de Cali, Colombia.

INTRODUCCIÓN

2020 y 2021 fueron años particulares para la sociedad caleña. Las situaciones como la pandemia generada por el Covid-19 y el Paro Nacional del año 2021 afectaron los sectores económico, social y sanitario, según la Gobernación del Valle del Cauca (2020) en el sector servicios, específicamente algunas empresas turísticas cerraron sus puertas y se perdieron siete mil puestos de trabajo. Además, las ventas globales del sector presentaron una caída del 63%. Para abril de 2022 la situación mejora, pero no se reestablece totalmente.

El sector del turismo aporta un 3,9% del PIB de Cali, además genera a la fecha 1161 nuevos empleos, según la Secretaría de Turismo (C. Ariel, comunicación personal, 3 de junio de 2022), lo que muestra su importancia tanto económica como social para la ciudad. Sin embargo, una revisión de literatura previa no pudo identificar estudios que analizaran el efecto de la pandemia en la competitividad y desarrollo turísticos en destinos en desarrollo como el objeto de este estudio. Para ello, la investigación planteada busca contribuir a llenar ese vacío de investigación, aportando en su gestión a entes gubernamentales y privados que les corresponde o pueden estar interesados en apoyar su desarrollo competitivo. Además, en el contexto de la globalización, la competitividad es un elemento clave en el desarrollo económico de las naciones (Domareski y Chim Miki, 2019). Un alto nivel de competitividad turística es necesario para fortalecer un destino turístico. Es decir, los destinos turísticos más competitivos tienen más éxito (Kubickova y Li, 2017).

En consecuencia, esta investigación tiene como propósito analizar el contexto del sector turismo del Distrito de Santiago de Cali, Colombia, pero también, plantear algunas apreciaciones y reco-

mendaciones con la idea de apoyar el mejoramiento de la competitividad de los negocios que ofertan productos o servicios turísticos que se mantienen o se han creado recientemente.

Para cumplir con este objetivo, se realiza una investigación cualitativa donde se recoge la información por medio de entrevistas a los actores principales de los gremios pertenecientes al sector. La metodología cualitativa utilizada se puede considerar adecuada para esta investigación, ya que se pretende analizar en profundidad el contexto del sector turístico en Cali, Colombia, antes, durante y después de la pandemia, y el efecto de ella en la competitividad.

1. METODOLOGÍA

La información empírica de esta investigación es y ha sido tratada de forma cualitativa. Para Yin (2003), la investigación cualitativa se caracteriza por el interés de captar la realidad a partir de la percepción del propio contexto por investigar. Asimismo, Mohajan Haradhan y Kumar (2018) manifiestan que la metodología cualitativa permite profundizar la comprensión de lo particular, para interpretar sistemáticamente asuntos desde el punto de vista del individuo, creando así nuevos conceptos o teorías. La población objeto de estudio está compuesta por las 11.987 empresas prestadoras de servicios turísticos, que a junio de 2022 estaban inscritos en el registro mercantil de la Cámara de Comercio de Cali (CCC), lo que para el artículo es el indicador que determina su formalidad.

De acuerdo con lo enunciado anteriormente, la información para esta investigación se recoge entre enero y agosto de 2022, por medio de entrevistas y entrega de documentos por parte de los actores principales del sector turismo regional

y local como: la Secretaría de Turismo de Cali; Asociación Colombiana de Restaurantes-Acodres capítulo Pacífico; Asociación Hotelera y Turística de Colombia-Cotelco Capitulo Valle del Cauca; Sistema de Información Turística-Situr y Asociación de Agencias de Viajes y Turismo-Anato.

1.1. Contexto turístico en Cali antes, durante y después de la pandemia

El Distrito de Santiago de Cali se destaca como destino turístico. En los últimos años la ciudad ha sido nominada en los premios World Travel Awards, considerados como los premios Óscar del turismo, y logró para el año 2021 la distinción de Destino Turístico Emergente Líder en América del Sur. Sin embargo, para el 2022 el Distrito de Santiago de Cali compitió con destinos como Medellín, Barranquilla, Cusco (Perú) y Guayaquil (Ecuador) para ser galardonados por los premios World Travel Awards, siendo Medellín elegida como el mejor destino en Sudamérica.

Según datos de la Cámara de Comercio de Cali (2021), para 2019 en la ciudad había 5.175 negocios formalizados de servicio de comidas. Estos datos contrastan fuertemente con lo que ocurrió con el sector en 2020, pues según cifras de la Acodres, uno de cada tres restaurantes del país cerró debido a las pérdidas económicas por la pandemia derivada del Covid-19 (Morales, 2021). Mientras algunos pudieron ofrecer sus productos a domicilio a través del comercio electrónico, telefónicamente o con suministro en el establecimiento para llevar, tal como lo establece el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 749 de 2020, otros tuvieron que suspender actividades debido a la falta de clientes y la incapacidad de asumir los costos fijos como el arriendo, pagos de servicios públicos y el salario de los colaboradores, entre otros.

Entre enero y febrero de 2021 el panorama empeoró debido al impacto de la pandemia; los gobiernos local y departamental implementaron políticas de protección a la vida, tales como una nueva cuarentena, toques de queda y la aplicación del pico y cédula. Para el mes de noviembre del mismo año, lo que afectó aún más el sector de servicio de comidas, según la Gobernación del Valle del Cauca (2020), a aquellos negocios que sobrevivían, es que algunos estaban operando al 12% de su capacidad. Sin embargo, gastos como arriendos, servicios públicos y otros eran constantes, por ello, se registró el cierre de 2.556 locales; 2.100 en 2020, más 452 en lo corrido de 2021. Lo anterior coincide con que el número de empresas registradas en la Cámara de Comercio de Cali del sector alojamiento y servicios de comida hasta febrero de 2021 fue de 432 empresas, frente a 7.324 durante 2020, registrando una caída de 6.892 firmas (Gobernación del Valle del Cauca, 2020).

Después de la pandemia originada por el Covid-19, la situación se agravó aún más por causa del paro nacional colombiano denominado como *estallido social* el cual se produjo con mayor fuerza en el Distrito de Santiago de Cali. El Gobierno nacional establece la Ley 2.068, el 31 de diciembre de 2020, que modifica la Ley General de Turismo y dicta otras disposiciones para fortalecer la formalización y la competitividad del sector y promover la recuperación de los prestadores de servicios turísticos. Para ello, se plantean incentivos como la obtención de exenciones tributarias (Impuesto Nacional al Consumo 0%) y acceso a los siguientes recursos: líneas de crédito exclusivas del sector de Turismo, instrumentos de reactivación económica del sector, programas de capacitación, asesoría, promoción y fortalecimiento del sector; entre otros. Estos beneficios fueron prorrogados por la Ley de Inversión Social y estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2022.

En 2021 el Gobierno nacional expidió el Decreto 1.026, que posibilitó la apertura en la mayoría de los sectores económicos, incluyendo restaurantes a la mesa, gastrobares y hoteles. En Cali particularmente se propuso un pacto por la vida y el trabajo para superar la crisis por la pandemia entre las autoridades de la ciudad, la administración municipal y los empresarios del sector restaurantero; con ello, llegaron a un acuerdo y establecieron un horario para el toque de queda y las medidas de bioseguridad exigidas para operar el negocio. Lo anterior arrojó buenos resultados y coincide con lo expuesto por Acodres Capítulo Pacífico, que indicó que a febrero de 2022 los emprendimientos gastronómicos en el Valle del Cauca habían crecido un 34.5%, lo que evidenciaba un repunte económico en el sector de servicios de comidas (Gobernación del Valle del Cauca, 2020).

Por otra parte, según la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (Anato), 10,4 millones de pasajeros se habían movilizadado en vuelos nacionales entre enero y abril de 2022, lo que indica un crecimiento del 27%, respecto del mismo periodo de 2019. Igualmente, para abril de 2022, se han movilizadado 2,6 millones de pasajeros en vuelos nacionales; es decir, un crecimiento del 30% en relación con abril de 2019 según el Fondo Nacional de Turismo de Colombia (Fontur Colombia, 2022).

1.1.1. Caracterización de los prestadores de servicios turísticos en Cali

El turismo en el Distrito de Santiago de Cali se rige por la Ley 300, de 1996, denominada Ley General de Turismo. Se modificaron algunos artículos con la Ley 2.068 de 2020 para fomentar la sostenibilidad e implementar mecanismos para la conservación, protección y aprovechamiento de los destinos turísticos, logrando así fortalecer la competitividad del sector.

Además, define como prestador de servicio a toda persona natural o jurídica domiciliada en Colombia o en el extranjero que, directa o indirectamente, preste, intermedie, contrate, comercialice, venda o reserve servicios turísticos según a lo que se refiere esta ley (Ley 2.068, de 2020, art. 3). De esta manera, los prestadores de servicios turísticos en Cali son aquellas empresas relacionadas con las categorías de alojamiento, servicios de comida, agencias de viajes y transporte turístico. A continuación, se encuentran datos proyectados por Situr (2021b) para la Secretaría de Turismo de Cali, donde ilustra la caracterización de los prestadores de servicios de turismo en la ciudad.

1.1.2. Servicios gastronómicos en Santiago de Cali

Según el Situr (2021b), la especialidad de los establecimientos de gastronomía turística en el Distrito de Cali son principalmente los que ofertan comida rápida con más de un 50%. La Tabla 1 representa las subcategorías y características de los establecimientos que están afiliados al Registro Nacional de Turismo.

Tabla 1. Características y subcategorías servicios de gastronomía año 2021

| SUBCATEGORÍA | NO. MESAS | NO. ASIENTOS | PROMEDIO DE UNIDADES / PLATOS DE COMIDA VENDIDOS |
|-------------------|-----------|--------------|--|
| Restaurante | 50 | 200 | 5.000 |
| Bar y restaurante | 41 | 164 | 833 |

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de subcategorías Situr (2021b).

1.1.3. Agencias de viajes

De acuerdo con el informe de caracterización de los prestadores de servicios turísticos en Cali, presentado por Situr (2021b), las agencias de viajes brindan planes a nivel local, departamental, nacional e internacional. Entre estos, el plan nacional o turismo interno, en medio de pandemia resulta ser el de mayor oferta, con un 79,5%, y el canal principal de ventas es mediante internet.

En el Congreso Nacional de Agencia de Viajes y Turismo en agosto de 2022, según cálculos de Anato, se entregaron datos basados en Migración Colombia. Según Fontur Colombia (2022) durante el periodo de vacaciones de junio y julio del año 2022, llegaron al país 615.360 visitantes extranjeros, el equivalente a una reactivación del 87% comparado con los 695.654 reportados durante el mismo periodo de 2019.

De manera detallada se muestra el análisis sobre las diferentes subcategorías de los establecimientos de alojamiento con Registro Nacional de Turismo (RNT).

1.1.4. Establecimientos de alojamiento

Los establecimientos de alojamiento en el Distrito de Santiago de Cali ofertan habitaciones, camas, apartamentos, casas, cabañas, glamping, aparta-hotel, hostel y camping; sin embargo, el servicio de alojamiento se concentró en habitaciones, representando el 48,1% (Situr, 2021b).

Tabla 2. Subcategorías establecimientos de alojamiento en Cali

| SUBCATEGORÍA | CAPACIDAD PROMEDIO DE PERSONAS | NO. HABITACIONES | PROMEDIO CAMAS |
|---------------------------------|--------------------------------|------------------|----------------|
| Otros / vivienda turística | 27 | 131 | 19 |
| Otros / hospedaje no permanente | 24 | 85 | 21 |
| Hotel | 53 | 2319 | 37 |
| Hostal | 20 | 294 | 17 |
| Alojamiento rural | 105 | 125 | 40 |
| Apartamento turístico | 16 | 36 | 13 |
| Apartahotel | 52 | 507 | 25 |

Fuente: elaboración propia a partir de estudio subcategorías, Situr (2021b).

1.1.5. Transporte para turismo

Según la medición elaborada por Situr (2021b), el tipo de transporte terrestre en el Distrito de Santiago de Cali tiene la capacidad promedio de 625 vehículos turísticos y para renta de 118 vehículos aproximadamente.

Respecto del transporte aéreo, según el Ministerio de Transporte (2022), en materia de movilidad para turismo receptivo, el Distrito de Santiago de Cali recibió 5.211.765 pasajeros al cierre del año 2021. En relación con la operación doméstica en el primer semestre de 2022, uno de los aeropuertos con mayor movilidad fue el del Distrito de Santiago de Cali, con 3.486.856 pasajeros, y en las operaciones internacionales el número de viajeros fue de 545.149.

En este sentido el aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón ocupa el tercer lugar en cifras récords y conectividad para el transporte aéreo a nivel país. Respecto del turismo emisor, entre junio y julio de 2022 se movilizaron 905.076 pasajeros en transporte aéreo, lo que significó un crecimiento del 12% en comparación con las 805.435 personas

del mismo periodo de 2019. Los principales destinos visitados fueron: Estados Unidos, México, España, Panamá y República Dominicana.

Tabla 3. Subcategorías empresas de transporte en Cali

| SUBCATEGORÍA PERSONAS | VEHÍCULOS PROPIOS | VEHÍCULOS NO PROPIOS | CAPACIDAD MÁXIMA PROMEDIO |
|-------------------------------|-------------------|----------------------|---------------------------|
| Transporte terrestre especial | 265 | 360 | 482 |
| Renta de vehículos | 112 | 6 | 80 |

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de subcategorías, Situr (2021b).

1.2. Competitividad en relación con el sector turismo

Para entender el concepto de competitividad es necesario mencionar algunos autores que lo han estudiado en diferentes niveles. Porter (1980) analizó el primer nivel de la competitividad de una nación, con el objetivo de lograr una mejor calidad de vida para los habitantes de esta.

Además, en el entorno organizacional Orozco et al. (2014); Camisón et al. (2015) y Zhu y Cheung (2017), se refieren a la competitividad en las empresas como el rendimiento y la capacidad de mantener o mejorar su posición competitiva, obteniendo valor organizacional a largo plazo. En el mismo sentido, Zúñiga-Collazos et al. (2019) realizan una revisión de la literatura donde parten desde la competitividad global hasta la competitividad organizativa con una perspectiva de desarrollo turístico, enfocados en la competitividad de las organizaciones que ofertan productos o servicios turísticos en destino.

De igual manera, la competitividad en el sector turismo se puede analizar desde diferentes dimensiones, Dupeyras y MacCallum (2013) vinculan la competitividad con la optimización de los recursos turísticos para desarrollar un destino de manera que sea compatible con el bienestar de los residentes

locales. Mientras que Salinas et al. (2020) analizan que la competitividad puede gestionarse por medio de variables objetivas (número de visitantes, dotación de infraestructura) y como variables subjetivas (riqueza del patrimonio cultural, calidad de la experiencia turística).

Otra propuesta para determinar lo que significa competitividad es la presentada por el Foro Económico Mundial (2015) que la define como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país”. Cada dos años el organismo mencionado emite el índice de competitividad de viajes y turismo, ya que este indicador resume la información proporcionada por 90 variables en 14 pilares.

En 2021, el Foro Económico Mundial modifica su herramienta de evaluación comparativa y utiliza el índice de Desarrollo de Viajes y Turismo, siendo una evolución del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo. Algunas de las diferencias más notables es la adición de cuatro pilares: recursos no relacionados con el ocio, sostenibilidad del medio ambiente, resiliencia socioeconómica y presión e impacto de la demanda del sector.

Finalmente, otra forma de medir la competitividad es la que aborda el Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (Cptur), integrado por la Asociación

Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) y la Fundación Universitaria Cafam (Unicafam), quienes miden la competitividad del sector Turismo en Cali por medio del Índice de Competitividad Turística Regional de Colombia (Ictrc). Este índice de competitividad se estima a partir del ejercicio de investigación que pretende articular la academia con el sector privado, utilizando los siguientes ocho criterios de evaluación: ambiental, cultural, económico, empresarial, estrategia de mercado, gestión del destino, infraestructura y finalmente el tema social en función de su desempeño. Estos datos se utilizan para generar planes estratégicos, guiar las decisiones de política pública e identificar las barreras que impiden la competitividad en el sector del turismo.

2. RESULTADOS

2.1. Índice de competitividad global para el sector de Viajes y Turismo

La tabla 4 muestra el Índice de Competitividad y Desarrollo Turístico de Colombia. De acuerdo con el pilar denominado *ambiente apto*, el indicador seguridad y protección muestra una baja calificación, con una tendencia a una leve mejoría entre 2017 y 2019 pues pasa de 2,6 a 3,8. Por otra parte, el indicador que se destaca por su constante crecimiento es la preparación para las TIC. Sin embargo, si comparamos los resultados expuestos entre 2015 y 2021 los demás indicadores bajan entre uno o dos puntos .

Tabla 4. Índice de competitividad y desarrollo global para Colombia

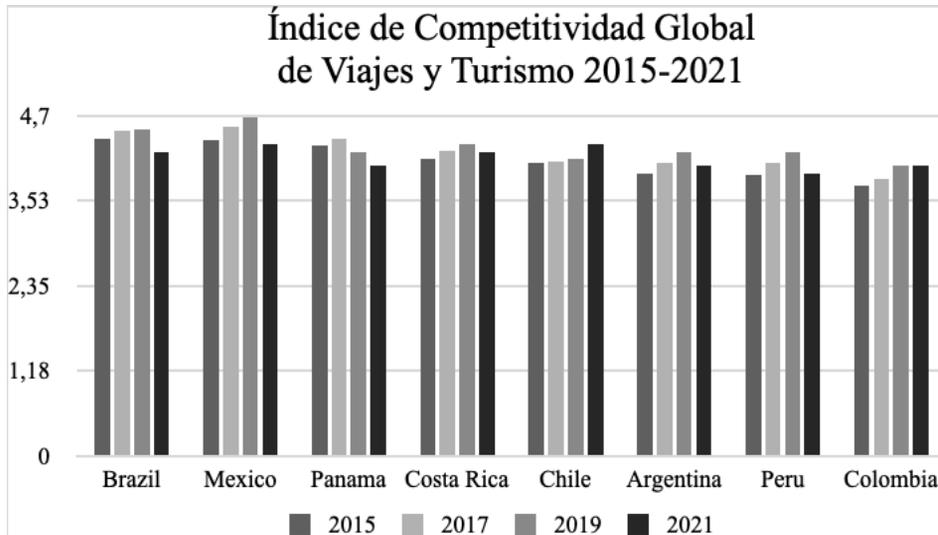
| Indicador | Puntuación | | | |
|---|------------------------------------|------|------|--------------------------------|
| | Índice de competitividad turística | | | Índice de desarrollo turístico |
| | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
| Ambiente apto | | | | |
| Ambiente de negocios | 3,99 | 4 | 3,8 | 3,7 |
| Seguridad y protección | 2,82 | 2,6 | 3,8 | 3,8 |
| Salud e higiene | 4,97 | 5 | 5,2 | 4,4 |
| Recursos humanos y mercado laboral | 4,44 | 4,6 | 4,6 | 4,2 |
| Preparación para las TIC | 4,17 | 4,4 | 4,6 | 5 |
| Política de T&T y condiciones de habilitación | | | | |
| priorización de T & T | 4,31 | 4,1 | 4,1 | 3,5 |
| Apertura internacional | 4,3 | 4,6 | 4,6 | 3,9 |
| Competitividad de precios | 4,47 | 4,4 | 5,8 | 6,1 |
| Sostenibilidad del medio ambiente | 3,88 | 4,2 | 4,4 | 4 |
| Infraestructura | | | | |
| Infraestructura de transporte aéreo | 2,56 | 2,8 | 3 | 3,3 |
| Infraestructura terrestre y portuaria | 2,5 | 2,3 | 2,5 | 2,9 |
| Infraestructura de servicios turísticos | 3,59 | 3,7 | 3,8 | 3,9 |
| Impulsores de la demanda de viajes y turismo | | | | |
| Recursos naturales | 4,13 | 4,5 | 4,4 | 5,2 |
| Recursos culturales | 3,21 | 3,4 | 3,2 | 3,7 |
| Recursos no relacionados con el ocio | 0 | 0 | 0 | 3,7 |
| Viajes y Turismo Sostenibilidad | | | | |
| Sostenibilidad del medio ambiente | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Condiciones y resiliencia socioeconómica | 0 | 0 | 0 | 3,3 |
| Impacto y presión de la demanda de viajes y turismo | 0 | 0 | 0 | 4,2 |

Fuente: elaboración propia a partir de exploración del Índice de competitividad y Desarrollo de Viajes y Turismo de 2015-2021.

Respecto del pilar Viajes, Turismo y condiciones de habilitación, el indicador competitividad de precios se destaca por su incremento secuencial entre 2015 y 2021, obteniendo una calificación de 6,1 en una evaluación de 1 a 7. En cambio, el indicador priorización de viajes y turismo tiene un comportamiento descendente pues en 2015 estaba en 4,31 y para 2021 arrojó una calificación de 3,5. De igual manera, el pilar de infraestructura presenta las deficiencias que existe en Colombia, siendo la calificación más baja para el transporte terrestre y portuario.

El pilar de impulsores de la demanda de viajes y turismo presenta el indicador de recursos naturales que crece, pues pasa de una calificación de 4,13 a 5,2 entre 2015 y 2021. A su vez, los recursos culturales muestran una mejoría pues crecen de 3,2 a 3,7. En este mismo sentido, para 2021 la medición de los recursos no relacionados con el ocio obtiene una calificación de 3,7.

Por otro lado, haciendo un comparativo entre los países de Latinoamérica, según el resultado global del índice de competitividad y desarrollo de Viajes y Turismo, Colombia permanece de forma consecutiva en el octavo lugar entre 2015 y 2017, teniendo una mejoría en 2021 pues ocupó en Latinoamérica el sexto lugar y muestra un crecimiento en su calificación pues pasa de 3,7 a 4,0 (ver Grafico 1).

Gráfico 1. Índice de competitividad y desarrollo global

Fuente: elaboración propia a partir de exploración del Índice de competitividad y Desarrollo de Viajes y Turismo de 2015-2021.

Según el Gráfico 1, ocho países de Latinoamérica han permanecido con los mejores resultados del Índice de competitividad y desarrollo de Viajes y Turismo a nivel global entre 2015 y 2021. Las primeras posiciones las ocupan países como México y Brasil con calificaciones entre 4,4 y 4,7 entre 2017 y 2019. Los países que están entre los puestos de tercero a séptimo para Latinoamérica en su orden son: Panamá, Costa Rica, Chile, Argentina y Perú con calificaciones entre 4,37 y 3,88 y finalmente, el país que ocupa el octavo lugar es Colombia.

2.2. Índice de competitividad turística en Cali, Colombia

En el Gráfico 2 se encuentra la calificación de los ocho criterios que hacen parte del índice de competitividad turística de Cali para los años 2018, 2019 y 2020. La calificación para cada criterio es de 0 a 10, donde 10 es la mejor calificación.

Gráfico 2. Índice de competitividad turística en Cali



Fuente: elaboración propia a partir de exploración del Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (Cptur, 2019, 2021).

Entre las 32 ciudades capitales de Colombia, el Distrito de Santiago de Cali en 2018 ocupó el cuarto puesto en la medición del índice de competitividad turística, con una calificación promedio de 5,72. Para 2019, la ciudad ocupó el cuarto lugar con una calificación de 6,48 y finalmente, para 2020, continúa en el cuarto lugar, aumentando su calificación a 6,63% según el Centro de Pensamiento Turístico de Colombia (Cptur, 2021).

Los criterios del índice de competitividad turística del Distrito de Santiago de Cali, Colombia, destacaron su calificación en el criterio ambiental con 8,0, gestión destino con 8,4 y el criterio social con 8,3 en función de su desempeño entre 2018, 2019 y 2020.

De igual forma, los criterios que bajaron su calificación en este mismo periodo de tiempo fueron el criterio económico con 5,1, cultural con 7,8, estrategia de mercado con 5,2 e infraestructura con 6,4. Estos resultados significan que al medir la competitividad turística en la ciudad capital Distrito de Santiago de Cali, estos cuatro criterios afectan su desempeño e impiden la competencia, a su vez, estos datos sirven para la toma de decisiones de

los líderes que gestionan la política pública y los presupuestos para el desarrollo del turismo en el destino estudiado.

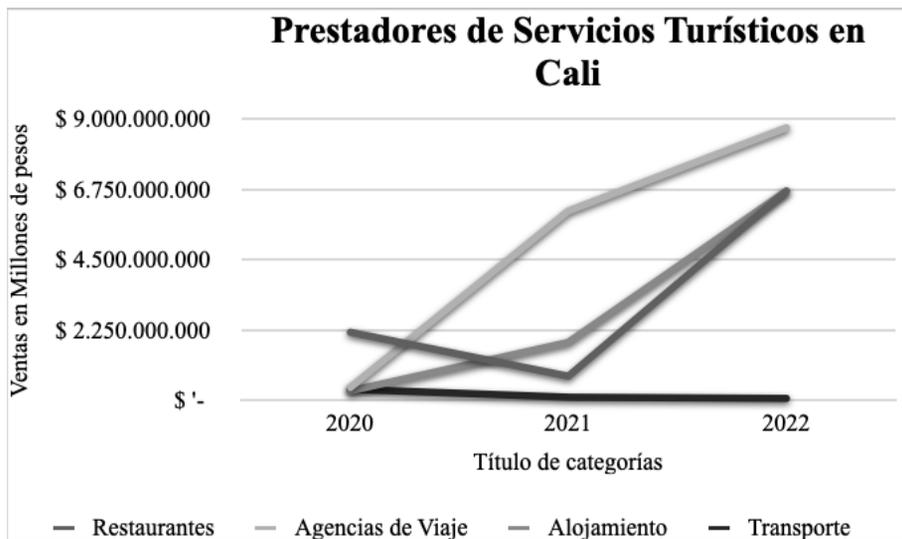
2.3. Análisis del desarrollo del sector de Turismo en Cali, Colombia

La investigación tiene en cuenta los indicadores de resultados de prestadores de servicios de turismo en la ciudad de Cali, Colombia entre 2019 y 2022 tales como: gastronomía, agencias de viaje, alojamiento y transporte. En las diferentes categorías se muestran algunos aspectos relacionados con su competitividad. La información recolectada incluyó la opinión de los actores principales de los gremios del sector y estudios secundarios que aportaron datos sobre ventas y ofertas de empleo. A continuación, se presenta un resumen y análisis de dichos datos:

2.3.1. Resultados de los prestadores de servicios turísticos en el Distrito de Santiago de Cali, Colombia

A continuación, se encuentra la información de los resultados en ventas y la medición anual del número de empleos que se generó a partir de los prestadores de servicios turísticos en Cali, Colombia entre 2019 y 2022.

Figura 1. Ventas de prestadores de servicios turísticos en el distrito de Santiago de Cali (en millones de pesos colombianos)



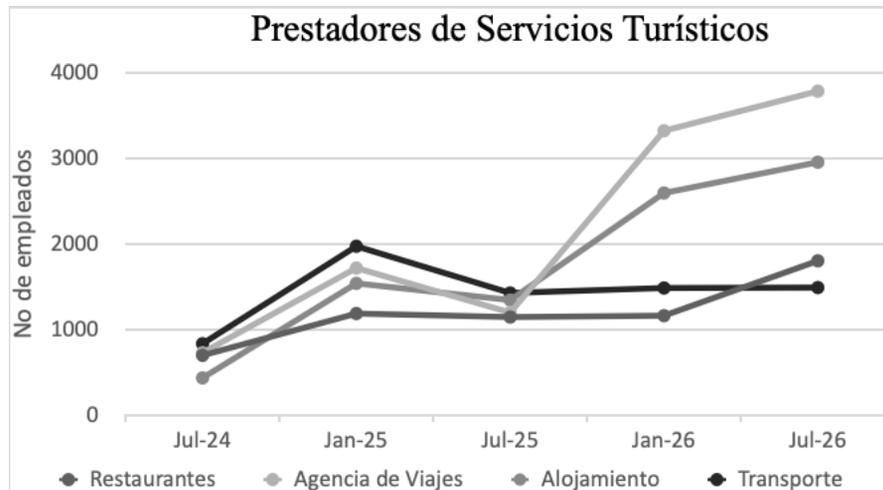
Fuente: elaboración propia a partir de exploración por parámetros en la plataforma de Situr.
Recuperado de: <https://siturvalle.com/estadisticas>.

La Figura 1 muestra una recuperación significativa en ventas para los servicios de restauración, alojamiento y agencias de viaje entre el año 2019 y 2022, lo que permite entender que existe una dinámica de crecimiento. Estas cifras coinciden con el estudio del primer trimestre de 2022 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane, 2022b) donde el Producto Interno Bruto creció un 22,1% respecto del mismo periodo de 2021. Entre las actividades económicas que más

contribuyen a la dinámica de agregar valor al sector está el alojamiento y los servicios de restauración, debido a que crecieron un 23,7%.

Por otra parte, para el servicio de transporte turístico en la ciudad de Cali, el panorama no es el mejor, pues, de enero de 2021 a mayo de 2022 las ventas cayeron en 291 millones de pesos colombianos. Por lo tanto, es necesario continuar trabajando en temas como la seguridad, el ambiente de negocios, la infraestructura, entre otros que permita atraer nuevos clientes (visitantes) a los negocios .

Figura 2. Número de empleos que generan prestadores de servicios turísticos en el distrito de Santiago de Cali



Fuente: elaboración propia a partir de exploración por parámetros en la plataforma de Situr.

La Figura 2 muestra los resultados de la medición anual de empleos entre 2020 y 2022, la herramienta de Indicadores Empleo Cali permitió comparar los resultados para ambos periodos, donde se encontró que el sector del turismo obtuvo resultados positivos para las agencias de viajes, las cuales pasaron de ofrecer 1.197 empleos a 3.780. Mientras que la categoría de alojamiento pasó de 1.343 a 2.951 empleos. Para el prestador de servicios gastronómicos hubo una reactivación de 1.801 empleos. No obstante, el servicio de transporte turístico obtuvo una variación negativa, reflejando una disminución de 482 empleos entre estos periodos analizados (Situr, 2021a), lo que permite mencionar que hay un crecimiento en personas ocupadas importante en tres prestadores de servicios turísticos en Cali, Colombia; sin embargo, un prestador de servicio no refleja el mismo comportamiento.

3. CONCLUSIONES

Según el Índice de Competitividad y Desarrollo Global para Colombia, el país tiene una trayectoria ascendente, pues ha mejorado su preparación para las TIC, empieza a obtener reconocimiento por sus recursos naturales y tiene un ambiente cultural importante. Sin embargo, el país debe continuar trabajando para encontrar soluciones óptimas a los problemas relacionados con la seguridad, infraestructura aérea, terrestre y portuaria, y así continuar subiendo posiciones en el ranking. Además, se sugiere al gobierno nacional incrementar el presupuesto para los asuntos relacionados con el sector de viajes y turismo.

Asimismo, los resultados del Índice de Desarrollo del Sector de Viajes y Turismo del WEF (2020) reconoce a Colombia en el puesto 58 entre 117 países evaluados, con una caída de cuatro puestos respecto del 2019, obteniendo una calificación de

4.o. Sin embargo, la nación vuelve a figurar en la lista de los diez primeros países que se destacan en recursos naturales. Además, sobresale por ser un país competitivo en precios. No obstante, debe mejorar en temas como la resiliencia socioeconómica y condiciones de infraestructura terrestres y portuaria.

El desempeño de los prestadores de servicios turísticos en el distrito de Santiago de Cali se orienta a una rápida recuperación, a excepción del servicio de transporte, y este panorama podría empeorar puesto que el Gobierno nacional en el 2022 propone eliminar el subsidio que tiene la gasolina (es un tema que se debe discutir por el déficit acumulado desde 2021).

Es posible que con la reforma tributaria que impulsa el Gobierno de Colombia para el año 2023 (por un déficit fiscal desde 2021) se detenga o ralentice la recuperación del sector. Exenciones tributarias del sector como las relacionadas con el pago del impuesto de renta con una tasa del 9% pasaría a un 35%. De igual forma, las exenciones del impuesto al valor agregado que pagan los prestadores de servicios hoy a una tasa del 0% pasaría a la tarifa del 19%.

Es probable que la eliminación de estos beneficios tributarios y la inflación aumenten de manera significativa el precio final de los productos y servicios turísticos. En otras palabras, el turista es quien deberá asumir estos incrementos y posiblemente pueda impactar de manera importante, especialmente el turismo doméstico, con lo que el destino perdería competitividad. En consecuencia, posiblemente los turistas colombianos con mayor capacidad adquisitiva prefieran elegir un destino en el exterior, con mejores estándares de calidad turística y un precio más competitivo.

Por otra parte, de los 11.987 prestadores de servicios turísticos que hasta junio de 2022 renovaron su Registro Mercantil, muestra que el servicio de gastronomía es el que tiene mayor participación con el 86%, seguido por Alojamiento con un 7%, Agencias de viaje un 5% y finalmente el servicio de transporte turístico que representa un 2% (Cámara de Comercio de Cali, 2022).

La categoría que mejor se comporta en ventas es el de Agencia de Viajes lo que posiblemente obedece a una recuperación importante en el turismo emisivo y con la oferta de rutas *low cost* y ultra *low fare* con oportunidades para los viajeros, con precios bajos y competitivos hacia destinos dentro y fuera del país.

Finalmente, para que el sector del turismo receptivo internacional sea más competitivo es necesario aprovechar factores como la debilidad del peso colombiano frente al dólar, pues consolida a Colombia como un destino económico; así mismo es deseable desarrollar condiciones para impulsar el turismo doméstico receptivo a un costo moderado y competitivo.

Las limitaciones del estudio se relacionan con las fuentes primarias y secundarias, pues al consultar la plataforma de Situr Valle se pudo abstraer algunos resultados que podrían estar limitados a la técnica de recolección de información, en especial a aquello relacionado con el Subsector de Transporte turístico lo que podría generar algún tipo de sesgo. Además, algunos de los estudios consultados en la Secretaría de Turismo no son de acceso libre y solo están disponible al interior de esta lo que dificultó la obtención completa y posterior análisis.

Así mismo algunos estudios tienen limitaciones en tiempo y técnicas de recolección de infor-

mación variadas. Algunas posibles futuras líneas de investigación pueden estar relacionadas con identificar variables para medir la competitividad del sector turismo. Además, se podría considerar estudiar nuevos índices de competitividad que se relacionen con la sostenibilidad, el medio ambiente, la resiliencia, entre otros. También se sugiere estudiar otros destinos tanto nacionales como internacionales con el propósito de poder comparar los indicadores de competitividad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÁMARA DE COMERCIO DE CALI (2021). Encuesta ritmo empresarial. Recuperado de: <https://www.ccc.org.co/file/2021/05/ERE-Especial-mayo-2021-VF.pdf>.

CÁMARA DE COMERCIO DE CALI (2022). Ritmo empresarial: Informe 43. Recuperado de: <https://www.ccc.org.co/inc/uploads/2022/01/RE-43-VF2.pdf>.

CAMISÓN, C.; PUIG-DENIA, A., JULIÁN, B., FABRA, M., MUÑOZ, A. y MUÑOZ, C. (2015). The importance of internal resources and capabilities and destination resources to explain firm competitive position in the Spanish tourism industry. *International Journal of Tourism Research* (18), 341-356. Recuperado de: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/17716>.

CENTRO DE PENSAMIENTO TURÍSTICO, COLOMBIA (2019). Diagnóstico de competitividad turística de Santiago de Cali. Contrato de Consultoría 4172.010. 26.1.113

CENTRO DE PENSAMIENTO TURÍSTICO (2021). Flujos turísticos y competitividad turística de Santiago de Cali en 2021. Contrato Alcaldía de Cali 4172.010.26.1.131-2021.

DECRETO 1.026 (31 de agosto de 2021) (presidente de la República de Colombia). Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid-19 y el mantenimiento del orden público, decretando el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (15 de febrero de 2022b). Según cifras preliminares, para 2021 el Producto Interno Bruto #PIB en su serie original registró un crecimiento de 10,6 %. Tweet, @Dane_Colombia, X. Recuperado de: https://twitter.com/Dane_Colombia/status/1493639295000842241?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1493639295000842241%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_yref_url=https%3A%2F%2Felpais.com%2Feconomia%2F2022-02-15%2Fel-pib-de-colombia-crecio-106-en-2021-la-mayor-subida-anual-desde-que-hay-registros.html.

DOMARESKI RUIZ, T. C. y CHIM MIKI, A. F. (2019). Competitividad e innovación: Teoría versus Práctica en la medida de competitividad turística. *El periplo sustentable*, (36), 134-156. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/eps/n36/1870-9036-eps-36-134.pdf>.

DUPEYRAS, A. y MACCALLUM, N. (2013). Indicators for measuring competitiveness in tourism: A guidance document. Recuperado de: https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/indicators-for-measuring-competitiveness-in-tourism_5k47t9q2t923-en.

FONTUR COLOMBIA (6 de junio de 2022). Anato estima un crecimiento del 28% en el movimiento de pasajeros en vuelos nacionales para el primer semestre de 2022. Recuperado de: <https://fontur.com.co/en/node/1051>.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA (2020). Impactos del Covid-19 en el sector turismo del Valle del Cauca. Recuperado de: <https://www.valledelcauca.gov.co/documentos/12246/consejo-departamental-de-estadisticas-code/>

KUBICKOVA, M. y LI, H. (2017). Tourism competitiveness, government, and tourism area life cycle (TALC) model: the evaluation of Costa Rica, Guatemala, and Honduras. *International Journal of Tourism Research*, 2(19), 223-234. Recuperado de: <https://doi.org/10.1002/jtr.2105>.

LEY 2.068 (31 de diciembre de 2020). Por la cual se expide la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones.

LEY 300 (26 de julio de 1996). Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

MINISTERIO DE TRANSPORTE (2 de julio de 2022). Colombia superó la meta de 30 millones de pasajeros movilizados y 835 mil toneladas de carga transportada en 2021. Recuperado de: <https://www.aerocivil.gov.co/prensa/noticias/Pages/Colombia-supero-la-meta-de-30-millones-de-pasajeros-movilizados-y-835-mil-toneladas-de-carga-transportada-en-2021.aspx>.

MOHAJAN; HARADHAN y KUMAR (2018). Metodología de la Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales y Afines. *Diario de Economía Desarrollo, Medio Ambiente y Personas*, 23(7).

MORALES ARÉVALO, N. (17 de junio de 2021). Los restaurantes reportaron pérdidas superiores a 25% en sus ventas de mayo. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/los-restaurantes-reportaron-perdidas-superiores-a-25-en-sus-ventas-del-mes-de-mayo-3186017>.

ORTIZ CORTÉZ, H. (17 de febrero de 2022). Hotelería, gastronomía y sector nocturno marcan el impulso en la reactivación económica del Valle. *Gobernación del Valle del Cauca*. Recuperado de: <https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/74009/hoteleria-gastronomia-y-sector-nocturno-marcan-el-impulso-en-la-reactivacion-economica-del-valle/>.

PORTER, M. E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Nueva York, Estados Unidos: Free Press.

SALINAS, J. A.; SERDEIRA, P., MARTÍN, J. M. y RODRÍGUEZ, J. A. (2020). Determinants of tourism destination competitiveness in the countries most visited by international tourists: Proposal of a synthetic index. *Tourism Management Perspectives*, 33, 100-582.

OROZCO, F. A.; SERPELL, A. F., MOLENAAR, K. R. y FORCAEL, E. (2014). Modeling competitiveness factors and indexes for construction companies: Findings of Chile, *Journal of Construction Engineering and Management*, 4(140). Recuperado de: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0000462](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000462).

SISTEMA DE INFORMACIÓN TURÍSTICA DE CALI (2021a). Capacidad instalada y percepción de la oferta turística de Cali en 2021. Recuperado de: <https://www.cali.gov.co/turismo/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=61297>.

SISTEMA DE INFORMACIÓN TURÍSTICA DE CALI (2021b). Caracterización de la oferta, empleo y demanda turística de Santiago de Cali en 2021. Recuperado de: <https://www.cali.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=59175>.

WORLD ECONOMIC FORUM (2015). The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015. Recuperado de: <https://www.weforum.org/publications/travel-and-tourism-competitiveness-report-2015/>.

WORLD ECONOMIC FORUM (2017). The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017. Recuperado de: <https://www.weforum.org/publications/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017/>.

WORLD ECONOMIC FORUM (2020). The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019. Recuperado de: <https://www.weforum.org/publications/the-travel-tourism-competitiveness-report-2019/>.

WORLD ECONOMIC FORUM (2022). The Travel & Tourism Competitiveness Report 2021.

YIN, R. K. (2003). *Case study research. Design and methods*. SAGE Publications.

ZHU, L. y CHEUNG, S. O. (2017). Harvesting competitiveness through building organizational innovation capacity. *Journal of Management in Engineering*, 5(33). Recuperado de: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000534](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000534).

ZÚÑIGA-COLLAZOS, A.; CASTILLO-PALACIO, M. y PADILLA-DELGADO, L. M. (2019). Organizational competitiveness: The conceptualization and its evolution. *Journal of Tourism and Hospitality Management*, 1(7), 195-211.

LAS MUJERES EN GESTIÓN DEL AGUA Y LA TOMA DE DECISIONES: TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PROSPECTIVA ECOFEMINISTA

*WOMEN IN WATER MANAGEMENT AND DECISION MAKING:
THEORY AND PRACTICE OF ECOFEMINIST FORESIGHT*

autora

Dra. Tatiana Lena Aguilar Torrico*

Artículo recibido el 28 de mayo de 2022
y aceptado el 28 de junio de 2022.

RESUMO

El artículo reflexiona sobre la propuesta de integración de la prospectiva, la ecología y el feminismo para desarrollar una prospectiva ecofeminista. Destaca su aplicación para analizar y cuestionar los patrones de poder que persisten en la planificación convencional, e invita a la innovación de las actuales prácticas de planificación territorial en la gestión del agua poniendo en práctica la participación de todos los actores involucrados, lo que contribuye a evitar la reproducción de desigualdades y aporta una visión holística centrada en la justicia ambiental y la equidad de género. En este sentido la teoría y la práctica de la prospectiva feminista, fluye en tanto herramienta y estrategia para la toma de decisiones. Para su desarrollo el presente trabajo organiza las ideas en los siguientes ejes problematizadores: 1º La prospectiva ecofeminista para democratizar la planificación y gestión del agua; 2º El poder, la planificación y gestión del agua; y 3º Mujeres en la toma de decisiones en gestión del agua.

PALABRAS CLAVE: prospectiva ecofeminista, gestión del agua, planificación territorial, toma de decisiones, equidad de género

ABSTRACT

The article reflects on the proposal to integrate foresight, ecology and feminism to develop an “ecofeminist foresight”. It highlights its application to analyze and question the patterns of power that persist in conventional planning and invites the innovation of current territorial planning practices in water management by putting into practice the active participation of all the actors involved, which contributes to avoid the reproduction of inequalities and provides a holistic vision focused on environmental justice and gender equity. In this sense, the theory and practice of feminist prospective flows as a tool and strategy for decision making. For its development, this work organizes the ideas into the following problematic axes: 1st. The Ecofeminist Prospective to Democratize Water Planning and Management; 2nd. The Power, Planning and Management of water; and 3rd. Women in Decision Making in Water Management.

KEY WORDS: ecofeminist perspective, water management, territorial planning, decision making, gender equality

* Dra. en Economía Social, maestría en Desarrollo Humano y licenciatura en Psicología. Académica e investigadora en prospectiva aplicada a la planificación, la gestión y políticas públicas. Docente universitaria de pregrado y posgrado en universidades nacionales e internacionales, ha publicado diferentes artículos. Asociada a la Red de Mujeres en Conservación, activista y fundadora de la Comunidad de Prospectiva Ecofeminista. Correo electrónico: prospectabolivia@gmail.com. ORCID: orcid.org/0000-0002-3197-1673.

INTRODUCCIÓN

Poseedoras de un conjunto único de habilidades para la ejecución de multitareas (Laws et.al., 2010), administradoras y planificadoras, las mujeres contribuyen para lograr eficiencia en la gestión del agua en sus localidades y su protagonismo es destacable. En tanto herederas del conocimiento ancestral de los ecosistemas locales, en los últimos años las mujeres indígenas se sitúan como guardianas y lideresas en la defensa y la conservación de los ecosistemas y el agua; sin embargo, su participación e involucramiento directo en el diseño de políticas hídricas es aún insipiente.

En tal sentido, la Declaración de Kioto de los Pueblos Indígenas sobre el Agua, en 2003, configura el marco institucional a partir del cual se ha visibilizado el protagonismo de las mujeres indígenas como Berta Cáceres, líder indígena hondureña, activista de los derechos humanos, defensora del medio ambiente y de la tierra, que traduce la misión asumida en las siguientes palabras cuando recibía el Premio Goldman en 2015 (CEPAL, 2016):

En nuestras cosmovisiones somos seres surgidos de la tierra, el agua y el maíz. De los ríos somos custodios ancestrales, el pueblo Lenca, resguardados además por los espíritus de las niñas que nos enseñan que dar la vida de múltiples formas por la defensa de los ríos es dar la vida para el bien de la humanidad y de este planeta.

En el mismo sentido, el activismo de las mujeres Lenca de Honduras, organizadas en el Movimiento Independiente Indígena Lenca de La Paz, Honduras (Ortega, 2018).

De manera similar las mujeres indígenas del Abya Yala, desde una perspectiva regional, cumplen un

rol esencial en la conservación y la gestión de los recursos hídricos, tal como señalan las conclusiones del encuentro virtual en el marco del diálogo en línea.

Por otra parte, resulta cuestionable la praxis institucional (público-privada) mediante modelos hegemónicos que continúan reproduciendo la subalternización de género, factor que forma parte de la matriz de desigualdad (Cepal, 2016), que junto a los ingresos, la localización geográfica, la edad, condición étnico racial, la orientación sexual, la discapacidad, la clase social y la religión, son determinantes tanto para el acceso a los bienes y como limitante para su participación en la planificación y las políticas hídricas, por cuanto se hace indispensable su análisis interseccional.

Ante esta situación, la disciplina prospectiva, como método para identificar y adoptar mejores decisiones para la transformación del presente y garantizar el futuro, se convierte en aliada para lograr cambios profundos en la vida de las poblaciones marginadas, como el de las mujeres y sus comunidades, hacia un desarrollo más sostenible. En el presente artículo se identifican algunas variables para la reflexión sobre la participación de las mujeres en la gestión del agua, para lo cual hemos organizado estas ideas en los siguientes bloques: 1º La prospectiva ecofeminista para democratizar la planificación y gestión del agua; 2º El poder, la planificación y gestión del agua; 3º Mujeres en la toma de decisiones en gestión del agua y finalizar con algunas conclusiones iniciales a manera de cierre de esta etapa.

1. METODOLOGÍA

1.1. La prospectiva ecofeminista para democratizar la planificación y gestión del agua

Ninguno de los escenarios que recibimos describe un futuro *preferido* que excluye a los hombres o en el que los hombres están subordinados a las mujeres. El futuro preferido para las mujeres, como sea que resulte, debe ser algo que beneficie a toda la humanidad, incluso a los hombres (Cynthia Wagner, 1997).

Cynthia Wagner (1997) es una de las voces más influyentes en la lucha por la igualdad de género, firme defensora de los derechos de la mujer, su visión del futuro de la mujer enfatiza el respeto, la inclusión y el empoderamiento. Es así como, para Wagner, el futuro preferido de las mujeres es uno en el que todos los géneros son respetados y valorados por igual, independientemente de su raza o condición socioeconómica. Un entorno con tales características es condición para que todos puedan prosperar y alcanzar su máximo potencial sin miedo ni discriminación. Esta idea fue plasmada en su obra *El futuro preferido de las mujeres* (1997), donde destaca la necesidad compartida de incluir a hombres y mujeres en una sola fuerza capaz de alcanzar cualquier futuro preferido.

A esta perspectiva, sumamos nuestro pensamiento sobre la necesidad de *pensarnos y comportarnos* más allá del homocentrismo, reestableciendo la conexión con todo lo que nos rodea. De tal manera que, conservemos intacta nuestra identidad a partir de las cosmovisiones preexistentes en las culturas ancestrales del Sur Global.

Estas dos cuestiones, a manera de declaración del pensamiento de la comunidad de prospectiva ecofeminista, son necesarias para entablar los diálogos que pretendemos promover y asumir en un marco de fundamentos e instrumentos de planificación y gestión. Al respecto, la instrumentalización y tecnificación que representan la planificación y gestión, han supuesto barreras o esferas de exclusividad tecnócrata y funcional a élites políticas prioritariamente masculinas, consideramos que su democratización desde la prospectiva ecofeminista podría responder a la desestratificación de las decisiones y proyecciones entre hombres y mujeres sobre aquellos recursos vitales desde la sostenibilidad.

1.1.1. Enfoque de género en la gestión del agua

En un breve repaso del desarrollo histórico sobre el enfoque de género en la gestión del agua, pretendemos identificar la evolución del imaginario colectivo respecto de la necesidad de incluir a las mujeres en la planificación de la gestión del agua, tal como podemos precisar en la línea de tiempo y en distintos escenarios, a saber: En 1977, durante la Conferencia de las Naciones Unidas de Mar del Plata, fue planteada la necesidad de incorporar la perspectiva de género a políticas hídricas. En el contexto de la declaración del Decenio Internacional del Agua Potable y de Saneamiento entre 1981 y 1990, se enfatizó la incorporación de la perspectiva de género, a más de una década de que fuera propuesta. Por su parte, durante la Conferencia Internacional de Agua y Medio Ambiente realizada en Dublín en 1992, se hizo referencia explícita a la necesidad de que las mujeres puedan incorporarse al tema de la gestión hídrica y, por tanto, a la planificación hídrica de manera más activa; reconociendo el papel fundamental que cumple la mujer en esta área; y orientada en la

provisión, la gestión y la protección del agua. En tanto que, la declaración del Decenio Internacional para la Acción: El Agua, Fuente de Vida, del 2005 al 2015, se propone ir más allá del *reconocimiento* del papel de la mujer en temas hídricos, sino que también se hizo un llamamiento a la participación activa e involucramiento de la mujer en iniciativas de desarrollo en materia hídrica. Finalmente, en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible para 2030, entre las Metas planteadas en el ODS 6 (Agua Limpia y saneamiento), establece: lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados y prestar especial atención a las necesidades de mujeres, niñas y personas en situaciones vulnerables.

Los hitos puntualizados dan cuenta de la evolución y enfoques que fueron esgrimidos para lograr la participación de las mujeres en las políticas hídricas, desde convocarlas hasta demandar su participación más activa; y, por el otro lado, también nos permite evidenciar la falta de atención a estos acuerdos internacionales por parte de los estados, postergando o desplazando aquellas acciones que garantizarían la participación igualitaria de las mujeres en todas las etapas de la toma de decisiones relacionadas con la gestión del agua, incluido el acceso a los recursos, la financiación y la tecnología.

Pese a que el objetivo de estos acuerdos está orientado a promover la igualdad de género en el sector del agua, para que tanto hombres como mujeres puedan beneficiarse de un mejor acceso al agua limpia y crear un futuro más sostenible para todos; en nuestra región existe un rezago en la concreción y traducción en políticas públicas que incluyan este enfoque mediante procesos participativos en temas de agua y saneamiento básico.

1.1.2. Por qué democratización y participación de las mujeres

En 1949, Simone de Beauvoir (2017), en su libro *El segundo sexo*, ofrece el instrumento filosófico sobre el cual se han apoyado muchas corrientes feministas respecto de la subordinación del papel de las mujeres en todas las sociedades. Es decir, el rol de la mujer delegado a otras funciones construidas social y culturalmente, cuya participación ha sido relegada a la atención y el cuidado no remunerado.

Conforme con esta reflexión en Bolivia, el aporte productivo y reproductivo de las mujeres ha sido invisibilizado por la economía, tal como señala el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla, 2014):

Las mujeres que trabajan como independientes o por su cuenta, son las mayores impulsoras de la dinámica de las actividades del comercio en el país, favoreciendo la distribución a bajo precio de la producción nacional e importada y cumpliendo un rol subordinado al proceso de realización de la ganancia empresarial.

Pese a ello los indicadores económicos no dan cuenta de manera correcta sobre esta contribución.

Complementario a lo expuesto, y para tratar el tema del ejercicio democrático, la reflexión de Luis Tapia (2011), académico, investigador y filósofo boliviano, en su obra *La condición multisocietal*, merece puntual atención. Su análisis parte de comprender lo plurinacional, como el ejercicio de la democracia de estas nacionalidades y de estas diversidades con las que compartimos el territorio. Creemos que es interesante para juzgar, por ejemplo, si hay o no pluralidad dentro de las reflexiones, análisis y estos contextos de trabajo en el área hídrica.

La relación del pluralismo de Tapia señala que se desarrolla a través de formas de reconocimiento de la libertad de los otros. Pero, en afán de puntualizar en este caso –la ausencia de libertad en estas funciones, en estas participaciones, que se esperarían en pleno siglo XXI con el boom de desarrollo tecnológico y de esta modernidad–. Una respuesta preliminar podría considerar que las *formas*, como la comunicación, los medios y los instrumentos tecnológicos acorde con la cuarta revolución, no necesariamente son acordes a los *contenidos* refiriéndonos a los discursos, políticas y acciones consolidadas. En este sentido, el protagonismo de la mujer no se entiende de manera cabal en estos espacios, sobre todo en la toma de decisiones. Reconocer a la sociedad desde su dimensión plural contiene este potencial y debería ser desplegado en la dimensión de esa diversidad y aplicado a lo que es la vida humana como tal.

A partir de lo descrito, deducimos la existencia de fragilidad democrática mientras la participación de las mujeres sea limitada y supeditada al imperativo patriarcal, que impide su pleno ejercicio a participar en decisiones sobre las políticas hídricas pese a que sus efectos son directos. Destaca la diferencia entre los discursos y voluntades, sobre todo en espacios internacionales, disociados o distantes de una efectiva democratización en la administración de recursos hídricos que deriven en una asignación participativa de las mujeres.

1.1.3. Prospectiva ecofeminista

¿Por qué hablamos desde la prospectiva ecofeminista? La respuesta a esta cuestión recae en cada una de las disciplinas que la componen, vale decir: prospectiva, ecología y feminismo. Entenderlas desde un sentido sistémico permitirá identificar la relación entre los contenidos ecofeminista y el instrumento metodológico prospectivo.

1.1.4. Prospectiva

En este caso, no vamos a referimos al concepto de la prospectiva como tal, sino más bien, a la prospectiva como una parte constitutiva funcional a la ecología y al feminismo. Y, en esta conjunción encontramos lo que hemos llegado a llamar *prospectiva ecofeminista*, desde un contexto de comunidad regional, en un encuentro de mujeres latinoamericanas¹ que ha nacido en tiempos de la pandemia del Covid-19, quienes estamos organizadas desde la prospectiva, impulsando la potencialidad que tienen las mujeres, como esta capacidad innata de razonamiento flexible y nuestra capacidad de respuesta rápida ante situaciones de emergencia. Y, esto que comúnmente es reconocido, cuando se observa la superposición de tareas, en estos entramados sociales en los que nos movemos, donde debemos cumplir diferentes roles y funciones culturalmente definidas, así como la capacidad de priorizar y de adaptación a situaciones en constante cambio.

Por otro lado, reconocer la capacidad y habilidad para ser y hacer prospectiva de las mujeres, es el hecho de este intercambio que establecemos llegado el momento y cuando tenemos la oportunidad de compartir los espacios. Intercambios de estos saberes, estas nociones e ideas y reflexiones desde el pensamiento de las mujeres. Consideramos que la resiliencia y gestión de la adversidad, como parte de la naturaleza de las mujeres es una cualidad

1. Durante el confinamiento debido a la pandemia por Covid-19, se producen encuentros con hermanas ecofeministas ecuatorianas con quienes se entabla conversación y en el marco de la Red de Mujeres en Conservación de LAC se van tejiendo vínculos a través de actividades concretas. En cuyo contexto surgen conversaciones sobre prospectiva, de donde nace el interés de profundizar el conocimiento de la prospectiva y la necesidad de integrar ambos: la prospectiva con el ecofeminismo. Es así como junto a María José Benítez, una joven politóloga ecuatoriana, formamos la Comunidad de Prospectiva Ecofeminista.

en el trabajo prospectivo en tanto disciplina y se constituye en condición de la inteligencia previsoras. El estudio de futuros implica superar obstáculos desde alternativas y posibilidades, lo que representa aspectos que logramos hallar en la visión y accionar cotidiano de las mujeres.

1.1.5. Ecología

Desde la ecología, definimos que es necesario recuperar estos movimientos del ecologismo, donde se promueve una estética de la conservación y una ética de la tierra. Desde la perspectiva de derechos, el ejercicio de reconocer, movilizar y garantizar los derechos medioambientales trasciende la condición, relación de uso y disponibilidad para la humanidad o los bienes que explotamos, en ese entendido considerarlos como sujeto de derecho y hábitat sistémico nos permitirá una relación horizontal no extractiva, ni degenerativa.

1.1.6. Feminismo

El feminismo latinoamericano es un marco donde se discute la idea de establecernos en la región reconociendo nuestros valores culturales y esta diversidad étnica, estas diversidades culturales que perviven aún en el Sur Global. Nuestro abordaje recurre desde la interseccionalidad (AWID, 2004) y observa, analiza e interviene en temas donde encontramos conflictos, por ejemplo, entre sexo, género, clase y raza.

Con estos elementos, vamos a concebir el ecofeminismo a partir de una línea más crítica, comprendiendo que también hay corrientes ecofeministas que tienen otras orientaciones. En este caso, el ecofeminismo crítico busca integrarnos como seres humanos haciendo una fuerza común entre hom-

bres y mujeres, reconociendo también a los otros seres vivos con quienes compartimos el planeta, en alusión al pensamiento de Alicia Puleo (2011).

Pensar y actuar en prospectiva ecofeminista es la práctica de observar futuros desde las mujeres en relación con nuestra biósfera y las capacidades para comprender y decidir desde las alternativas que impliquen cambiar nuestro futuro, a partir de nuestra postura crítica del presente.

1.1.7. Claves para la prospectiva ecofeminista y gestión del agua

Creemos necesario mencionar estas claves que representan para las mujeres latinoamericanas el marco que prioriza aquellas tareas en el que estamos incursionando e impulsando desde nuestra región.

Primero, es necesario seguir apoyando e insistiendo en la formación de mujeres en las áreas de las ingenierías, en especial hablando del agua en ingeniería hídrica y métodos de planificación y gestión del agua, son habilidades y capacidades en las que las mujeres deben incursionar más, para acceder a la participación. Esto no significa que no existan dichas capacidades, solo que las condiciones no están todavía dadas en los términos que quisiéramos, en el que se encuentren para que haya un auténtico despliegue de talentos que muchas mujeres poseen. Sin embargo, vamos a reiterar de que es necesario seguir formando mujeres en las áreas de las ingenierías.

Segundo, la necesidad de democratizar los espacios de poder; es decir, institucionalizar la paridad participativa de mujeres y hombres en la toma de decisiones sobre temas hídricos y en particular en los sistemas de planificación hídrica.

Tercero, es importante el trabajo a nivel de comunidades y en este marco, la legitimación y formalización de las capacidades de gestión hídrica de las comunidades y del liderazgo de las mujeres en estas.

Cuarto, consideramos que es altamente importante, viendo estos parámetros temporales para cerrar brechas de género, hacer una prospectiva ecofeminista del agua al año 2322, posicionándonos en este futuro ahora en el presente, y diseñando una hoja de ruta que nos permita alcanzar este objetivo en el menor tiempo posible.

1. 2. Poder: planificación de la gestión del agua

La presencia de mujeres en el sector del agua en áreas técnicas o de dirección de negocio es menor que en áreas relacionadas con la comunicación o los recursos humanos (Carmen de Miguel, Water & Waste Water Offer Manager de Schneider Electric) (Iagua, 2018).

La planificación de la gestión del agua continúa siendo el espacio de ejercicios de poder. Hay que reconocer que es una herramienta que reproduce estas desigualdades, porque existe la monopolización de la palabra masculina y se aleja de una planificación más sensible al género, con base en los siguientes temas de reflexión:

- El concepto de género en el tema del agua desvela su construcción sociocultural, política y económica del sistema dominante de las sociedades.
- Radicaliza la posición de subordinación de las mujeres y contribuye negativamente al

desarrollo pleno de las capacidades humanas de las mujeres y las comunidades.

- Es el espacio donde se reproducen con mayor énfasis los intereses dominantes en detrimento de mujeres, indígenas, la flora y la fauna.

En cuanto a la transversalización del enfoque de género, nuestro punto de partida es la representación simbólica y resignificación del agua, diferenciada de hombres y mujeres. Y es necesario reconocer que su consenso ha sido dificultoso, implica superar ideologías, costumbres, cultura dominante y el actual sistema económico basado en la explotación.

La planificación en relación con el género se fundamenta en la geografía de los cuerpos, entendida como un espacio privado que depende de la autonomía de quien lo habita (Irigaray, 1977; Butler, 1990; Rose, 1993; Massey, 1994; Grosz, 1994, McDowell, 1999). En este sentido, cada mujer ejerce la soberanía sobre su propio territorio, demarcado por su cuerpo, reivindicando su derecho a decidir libremente sobre él. Esta versión enfatiza la autonomía y soberanía del cuerpo femenino como un territorio propio y resalta la importancia de la autodeterminación en la planificación y decisión sobre ese espacio.

En cuanto a la igualdad de género, nos referimos al disfrute de los derechos plenos de la mujer, familia y comunidad, considerando las diferencias que construyen la identidad vista desde la singularidad que caracteriza a cada ser y cuyo análisis se consolida desde la interseccionalidad.

Para finalizar esta parte, señalaremos que el género, agua y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y los Objetivos de Desarrollo de largo plazo se vinculan a partir de una perspectiva holística,

que prioriza la vida plena, la sostenibilidad, justicia social y respeto a los ecosistemas naturales. Desde el Vivir Bien al Buen Vivir, inspiradas en visiones indígenas de coexistencia y equilibrio, se refleja en políticas y planes de países como Bolivia y Ecuador. Bolivia ha sido un líder en esta área, ya que ha enmarcado su legislación de agua bajo el concepto del Vivir Bien, enfatizando la importancia de la gestión del agua como derecho colectivo y respetando la visión indígena sobre la naturaleza como sujeto de derechos. En Ecuador, el Buen Vivir es un pilar constitucional y ha influido en su marco de política hídrica, promoviendo un enfoque de desarrollo sostenible que prioriza las necesidades humanas y el equilibrio ecológico, con políticas para la protección de sus cuencas hidrográficas y acuíferos en colaboración con comunidades indígenas.

A nivel regional, organizaciones como la Cepal y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) también apoyan estos principios en los Diálogos Regionales del Agua, impulsando proyectos y tecnologías que refuercen la sostenibilidad y seguridad hídrica en el continente. Estos esfuerzos buscan asegurar la disponibilidad de agua para generaciones futuras, alineados con la cosmovisión indígena de armonía con el entorno natural.

En este contexto, se pretende incidir con los aportes metodológicos a la planificación de la gestión del agua, tomando en consideración el enfoque metodológico de la prospectiva ecofeminista que integra la esencia holística hacia la gestión hídrica inclusiva con equidad de género.

1.2.1. Transitando la planificación: planificación, poder y decolonialidad

La planificación desde la perspectiva feminista, en las últimas décadas, ha logrado consolidar un constructo teórico necesario, porque constituye un enfoque transformador que a su vez contribuye a la equidad de género, la justicia social y el fortalecimiento de los derechos humanos en la esfera pública. Plantea una visión integral de la planificación como herramienta para reducir desigualdades de género y territoriales, promoviendo así un cambio estructural en las relaciones de poder que define los espacios urbanos y rurales. Como sostiene la Cepal (2016), la planificación con perspectiva de género es crucial para responder a las necesidades de diferentes grupos sociales, que permita una distribución equitativa de recursos y oportunidades, y promoviendo el ejercicio del derecho a decidir y a participar en el diseño del entorno que habitan.

La implementación de políticas feministas en la planificación territorial subraya el rol del espacio como agente de cambio social. Este enfoque promueve la inclusión de mujeres y grupos históricamente marginados en los procesos de decisión, dotándoles de un mayor control sobre su entorno y fomentando una gobernanza democrática e inclusiva. En este sentido, la transversalización del enfoque de género permite reestructurar las políticas públicas para eliminar sesgos y estereotipos, garantizando así que las decisiones territoriales respondan a las demandas y derechos de todos los géneros (Barra y Caro, 2021).

En este contexto, el aporte de la prospectiva ecofeminista para la planificación territorial contribuye a la creación de futuros con entornos seguros y equitativos para las mujeres y sus comunidades. Esto busca garantizar que las mujeres tengan acceso

a las mismas oportunidades que los hombres, incluida la educación, el empleo, la atención médica, además de otros recursos. También incluye abogar por leyes que protejan a las mujeres y sus familias de la discriminación y la violencia.

Esta propuesta se asienta en la lectura feminista de la planificación como herramienta de poder, en cuanto a que atribuye a la persona responsable la realización del cambio. Puesto que, quien controla la metodología de la planificación, “tiene el poder para inducir el cambio” (Murgibe, s. f.). En este contexto, se ha observado que los hombres monopolizan la participación en planificación de los bienes hídricos, ya que son ellos los que poseen la titularidad de la posesión de la tierra (ONU, 2010).

En este marco, la prospectiva en tanto herramienta nos permite identificar y recopilar los datos necesarios para entender las estructuras de poder, como el patriarcado, el racismo, el colonialismo y el capitalismo, que al final dan forma a nuestra relación con el medio ambiente. Por su parte, el enfoque de la geografía feminista decolonial responde a la necesidad de desafiar las nociones tradicionales de lo que comúnmente entendemos por geografía, aludiendo al espacio y/o territorio, para transitar más allá de dichos límites y resaltar cómo la violencia y la opresión de género han dado forma al paisaje físico y a partir de este su representación desde el valor de uso y despojado de autonomía. Por tanto, esta también tendrá sus implicaciones para la formulación de políticas, que recoja esta otra (ecofeminista) mirada junto a las demás, en la búsqueda de crear un acceso más equitativo a los recursos para las comunidades marginadas desde un abordaje interseccional (AWID, 2004).

Entonces, las nociones de la geografía feminista decolonial han demostrado la necesidad de converger en alternativas metodológicas capaces de

responder a los espacios multiculturales, plurilingües, y con carácter prioritario ante la necesidad de transitar a la planificación multisituada del agua, y que esta incorpore nociones de lo transterritorial, intercultural y transnacional (Zaragocín, 2020).

1.2.2. De la planificación sensible al género a la planificación ecofeminista

Creemos que la metodología de planificación del agua debe ser sensible al género, con el fin de lograr una gestión efectiva que, además, contribuya con la erradicación de la desigualdad entre hombres y mujeres y favorezca un rol más activo de las mujeres. Así, la planificación hídrica sensible al género:

- Parte del reconocimiento expreso de la desigualdad en el acceso y el uso del agua.
- Implica el análisis de las relaciones de género en contextos determinados y en cada una de las fases de la planificación hídrica.
- Parte de las necesidades de las mujeres para darles voz en todas las fases del proyecto y para lograr así su empoderamiento y, a partir de ahí, el de la comunidad en su conjunto.
- Analiza las capacidades técnicas desde la perspectiva de género.
- Implica definir con claridad los resultados esperados para hombres y mujeres específicamente, teniendo en cuenta la satisfacción de necesidades prácticas e intereses estratégicos.
- Además de un proceso técnico, supone un proceso político. La radicalidad del cambio implica una negociación que requiere un cambio para las mujeres y también para los hombres y la negociación entre las partes.

- Requiere generar espacios permanentes para el debate y la reflexión.

Dicho de otra manera, la planificación sensible al género es un aspecto importante de la gestión del agua, especialmente cuando les atañe a las mujeres. Estas, suelen ser el grupo más vulnerable en lo que respecta al acceso a los servicios de agua y saneamiento, por lo que sus necesidades deben tenerse en cuenta a la hora de planificar los recursos hídricos.

Para que la planificación sensible al género sea efectiva, es menester considerar los diferentes roles que desempeñan las mujeres y los hombres en la gestión del agua, de donde se derivan los usos. Esto incluye analizar la manera de mejorar el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento para la comunidad, y cómo se pueden abordar las desigualdades de género existentes, mejorar las alternativas para garantizar que todas las partes involucradas tengan voz en los procesos de toma de decisiones relacionados con los recursos hídricos.

Sin embargo algunas investigaciones, como la de Lucero Manzano (2021), enfatizan en cómo el ecofeminismo puede complementar esta planificación al vincularla con objetivos de sostenibilidad y justicia ambiental. Bajo estas consideraciones, la inclusión de un enfoque ecofeminista en la planificación territorial permite abordar las intersecciones entre género y medioambiente, ofreciendo una respuesta integral que considera la sostenibilidad como parte del compromiso hacia la equidad y la justicia. Esta perspectiva sostiene que el enfoque feminista de la planificación sobre los ecosistemas no solo transforma el espacio físico, sino que también redefine las relaciones sociales en el territorio, promoviendo un desarrollo que respete la diversidad y autonomía de sus habitantes.

Por lo tanto, la planificación ecofeminista del territorio representa un modelo de justicia espacial y social que supera la neutralidad de género, integrando de forma activa la participación de mujeres y comunidades en la toma de decisiones sobre su propio entorno y sus propios cuerpos. Este enfoque aporta un cambio significativo en las políticas de desarrollo, al fomentar prácticas que no solo reconocen, sino que celebran la diversidad, promueven e implementan la igualdad de oportunidades en todas las dimensiones sociales, económicas y ambientales del territorio.

1. 3. Mujeres en la toma de decisiones en gestión del agua. Acciones de respuesta lideradas por mujeres

Educamos en nuevas masculinidades a los hombres que están en las estructuras comunitarias vinculadas con la gestión del agua en Nicaragua (Rosa Sáenz, coordinadora de País en Nicaragua de ONGAWA) (Iagua, 2018)

Para lograr que las mujeres asuman un lugar que les permita tomar decisiones sobre la gestión del agua, se han desarrollado distintas acciones impulsadas en distintos países, no solo de la región, a través de colectivos de mujeres, tal como se describen a continuación.

En el lago Titicaca, mujeres indígenas de Perú y Bolivia lideran proyectos de justicia climática y medioambiental enfocados en su conservación, con el objetivo de combatir la contaminación y restaurar este ecosistema sagrado. Uno de los grupos más destacados es la red Mujeres Unidas en Defensa del Agua, fundada en 2016 y compuesta por aproximadamente cincuenta mujeres de ambas naciones. Ellas realizan acciones como la limpieza de las orillas y la recolección de basura, el

monitoreo de la calidad del agua, y el reporte de la contaminación causada por residuos sólidos y aguas residuales provenientes de las ciudades cercanas.

En la Alcaldía Municipal de San Salvador de El Salvador (Amsse), encontramos que se han puesto en práctica métodos y estrategias que promueven la participación de las mujeres de dicha región. Para cuyo propósito, aprueba la Política Municipal para la Equidad de Género (2010), que señala: “Cuando las planificaciones estratégicas y operativas no incorporan desde su diseño los criterios de género, difícilmente se puede incorporar el enfoque de género de manera transversal, superando las acciones puntuales” (Amsse, 2010, p. 15).

Desde la perspectiva operativa, esta idea se traduce en la necesidad de un cambio de paradigmas en la planificación de largo plazo, por lo que agrega que desde su diseño, debe contener criterios de género que además permitan su medición de logro, por tanto señala: “Se requiere construir y reflejar desde el inicio un conjunto de indicadores de género y sistemas de seguimiento y evaluación que faciliten la medición de los progresos e impactos generados para la equidad entre mujeres y hombres” (Amsse, 2010). Esta experiencia, surge en 1990, en cuyo contexto la administración de la alcaldía de San Salvador elaboró un documento de Política Municipal para la Equidad de Género, de carácter indicativo, que contenía siete áreas de acción y cuya implementación se inició en el año 2000. En 2003 la Alcaldía elaboró el Plan de Acción 2003-2006. Se identificaron tres acciones fundamentales: la incorporación del enfoque de género en el Plan Estratégico 2003-2006, la integración de acciones de género en los planes operativos de las distintas unidades, así como la sistematización y visualización del conjunto del proceso mediante el establecimiento de un Plan de Acción 2003-2006 (PNUD, 2014).

Cabe señalar que este municipio cuenta con una planificación sensible al género, y gracias a su implementación se destaca la creación de la Unidad Municipal de la Mujer, que facilitó el desarrollo de programas para atender necesidades específicas de mujeres en situación de vulnerabilidad. Además, se impulsaron actividades de sensibilización y capacitaciones sobre derechos de género y se incorporó la perspectiva de género en diversos servicios municipales, incrementando la participación y el empoderamiento de las mujeres en la toma de decisiones locales.

A nivel estructural, esta política ha promovido la integración de la perspectiva de género en la planificación municipal, especialmente en áreas de seguridad y servicios sociales, para reducir la brecha de género en el acceso a recursos y servicios en San Salvador y ha recaído la responsabilidad del seguimiento en la Comisión de la Mujer, Niñez y Familia, así como el Departamento Municipal de la Mujer, Niñez y Familia, como unidades especializadas.

Por otro lado, continuando con esta breve descripción de aportes recogidos de buenas prácticas; a partir de su propia experiencia la Water Beyond Boundaries, del Environment Institute, propone un cambio en la forma de pensar la gestión integral de los recursos hídricos. Afirman que, comúnmente, la planificación inicia en la definición de la cuenca y sobre esta se hacen todos los análisis; vale decir, carente de una perspectiva integral. En este sentido la propuesta es mirar desde un inicio los vínculos externos que afectan la cuenca y el tipo de relación que establece con estas variables externas. Esta propuesta, cambia la perspectiva de ver la planificación más allá de la cuenca, también cambia la forma de hacer gestión a partir de otros escenarios e involucrando a otros actores, en estos últimos, vamos a acotar, la participación de las mujeres.

Un ejemplo de liderazgo, que busca lograr la gestión universal del agua Young Water Solutions, en Bruselas a cuya cabeza están mujeres jóvenes, busca el empoderamiento de jóvenes líderes y emprendedores(as), proporcionándoles las herramientas necesarias para llevar a cabo proyectos sobre agua y saneamiento potenciando a las participantes para emprendimientos en empresas sociales en sus comunidades. Esta organización promueve un enfoque integrado y apoya iniciativas que aborden desafíos integrales, como la adaptación al cambio climático, la reforestación, el empleo juvenil, la igualdad de género y la seguridad alimentaria.

Como se ha podido observar, todas estas experiencias, si bien impulsan sus iniciativas desde diferentes países desde dentro y fuera de Latinoamérica, tienen el común denominador, brindar atención a la necesidad de promover y apoyar iniciativas de comunidades y grupos de mujeres para que ellas mismas sean protagonistas de transformaciones sustantivas, posibilitando para ellas, sus familias y sus comunidades mejores condiciones de vida, a partir de su protagonismo en el diseño de la planificación territorial y gestión hídrica.

CONCLUSIONES

La necesidad de lograr la participación de las mujeres en temas de planificación hídrica radica en garantizar el éxito de los objetivos país, remontando las brechas de pobreza de las comunidades para alcanzar el desarrollo pleno de la población en su conjunto. De tal manera que se garantice la sostenibilidad desde una orientación ecológicamente amigable.

En este mismo sentido, las propias organizaciones encargadas del monitoreo de los avances hacia los ODS 2030, han reconocido que se dificulta alcan-

zar los indicadores de logro de los ODS relativas al agua, en tanto no se integre la perspectiva de género dentro de las actividades de planificación e implementación. Por tanto, el seguimiento y el marco institucional de su aplicación y cumplimiento, se plantea como prioritario y condición para canalizar acuerdos de cooperación.

Por su parte, aunque existen muchas publicaciones basadas en investigaciones sobre la duplicidad del trabajo que recae sobre las mujeres para conseguir agua, en lugares donde su acceso es complejo. Sin embargo, dicha situación no toca la sensibilidad de quienes tienen la responsabilidad de controlar la planificación hídrica, la asignación de recursos y la toma de decisiones, que por lo general se concentra entre los varones. Por cuya razón, es imperativo garantizar la participación de mujeres y poblaciones históricamente segregadas para que formen parte de las comisiones de elaboración de planes y políticas hídricas sensibles al género desde una perspectiva interseccional. Esta participación activa y paritaria, enmarcada en la institucionalización de una política de planificación con equidad de género.

Los tomadores de decisiones están convocados para desarrollar conciencia sobre mejorar las condiciones de vida de las mujeres, proporcionándoles más tiempo para labores productivas, y actividades educativas, lo que aportaría también en el desarrollo integral de la comunidad, en el marco de políticas del cuidado y del autocuidado.

Por otra parte, es necesario que los gobernantes mejoren el acceso adecuado a servicios de agua y saneamiento lo que repercute en la privacidad, además reduce el riesgo de ataques y abusos sexuales a los que se ven expuestas muchas mujeres y niñas por el hecho de conseguir agua de lugares alejados de sus viviendas. Y fomentar la convivencia

segura, alejando de la violencia a las familias y sus comunidades y mejorar la salud de mujeres y niñas. Urge que las propias mujeres sean protagonistas del cambio de paradigmas en planificación hídrica, impulsando políticas sensibles al género y/o con bases del ecofeminismo. A partir de la formación de más mujeres en ingeniería hídrica, especialización y formación de competencias para la planificación con enfoque de género. Para lo cual es necesario que los gobernantes adopten políticas de estímulo para que más mujeres se capaciten en metodologías y herramientas de planificación hídrica y la formación en disciplina prospectiva, enfocada en el análisis de futuros posibles y en la construcción de visiones a largo plazo. Y tales medidas pueden ser un recurso poderoso para avanzar en la planificación territorial de la gestión del agua con una perspectiva de género. Este enfoque permite identificar, cuestionar y rediseñar las actuales metodologías de planificación que suelen reproducir modelos patriarcales y extractivistas, los cuales no solo explotan el territorio, sino que también limitan la participación y el poder de las mujeres en la gestión de recursos esenciales como el agua.

Desde la orientación prospectiva, se pueden emplear varias metodologías, como el análisis de tendencias y escenarios y de actores que ayudarían a visibilizar las estructuras de poder y los sesgos de género subyacentes en las políticas actuales de gestión del agua. A través del análisis de tendencias, es posible identificar patrones en la exclusión de las mujeres en la toma de decisiones y en la administración de recursos hídricos, un aspecto históricamente dominado por estructuras patriarcales que privilegian enfoques de explotación y control. Con base en esta identificación, los modelos prospectivos pueden diseñar escenarios alternativos que prioricen la equidad y la sostenibilidad en la gestión del agua, reconociendo y valorizando el rol fundamental de las mujeres en

la administración comunitaria del recurso desde un enfoque ecofeminista.

Otra metodología útil en la práctica prospectiva es el diseño de futuros deseables mediante la construcción de *escenarios normativos* que permitan no solo imaginar, sino planificar futuros donde la gestión del agua esté liderada y administrada en igualdad. Estos escenarios incluirían políticas de desarrollo territorial que respeten los ciclos naturales del agua y el territorio, minimizando la explotación intensiva y promoviendo prácticas de gestión sostenibles y regenerativas. Al integrar esta perspectiva, la prospectiva orientaría las alternativas para romper con modelos patriarcales de explotación, proponiendo un modelo de gestión que respete tanto el territorio, en el marco de la justicia ambiental, así como los derechos y el bienestar de las mujeres y sus comunidades.

Además, la práctica prospectiva promueve la inclusión de actores diversos en la construcción de escenarios futuros, lo cual facilita la participación de mujeres en comunidades rurales y urbanas, quienes tienen conocimientos profundos sobre la gestión local del agua. Incorporar sus voces y experiencias no solo enriquece el proceso, sino que también permite diseñar políticas de gestión hídrica territorial más inclusivas y adaptadas a las realidades de cada comunidad. Este tipo de participación activa ayuda a evitar la reproducción de desigualdades y aporta una visión holística que prioriza la justicia ambiental y la equidad de género en la planificación territorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AWID (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de las mujeres y cambio económico. Recuperado de: <https://www.awid.org/es/publicaciones/interseccionalidad-una-herramienta-para-la-justicia-de-genero-y-la-justicia-economica>.

BARRA, C. y CARO, P. (2021). Mujeres y territorios: estrategias de resistencia a las estructuras que generan condiciones de exclusión social. *Trabajo social*, 23(2), 315-334. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/6844/684471954012/html/>.

BUTLER, J. (1990). *Gender trouble: Feminism and the subversion of identity*. Routledge.

CEDLA (2014). El aporte de las mujeres a la economía y la sociedad. Recuperado de: <https://cedla.org/publicaciones/obess/el-aporte-de-las-mujeres-a-la-economia-y-la-sociedad/>.

CEPAL (2016). *Matriz de la desigualdad*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

CEPAL (2016). *Declaración ante la muerte de Berta Cáceres*. Declaración de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/discursos/declaracion-la-muerte-bera-caceres>.

DE BEAUVOIR, S. (2017). *El segundo sexo*. Cátedra.

GROSZ, E. (1994). *Volatile bodies: Toward a corporeal feminism*. Indiana University Press.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2022). Herramientas de planificación con enfoque de género en políticas públicas de agua y cambio climático. Recuperado de: https://www.gwp.org/globalassets/global/gwp-cam_files/herramienta-de-planificacion-con-enfoque-de-genero.pdf.

IAGUA (2018). *Carmen de Miguel: “La conciliación es determinante para avanzar en la igualdad de oportunidades”*. Recuperado de: <https://www.iagua.es/noticias/schneider-electric/carmen-miguel-conciliacion-es-determinante-avanzar-igualdad>.

IAGUA (2018). *Rosa Sáenz: “Desde el trabajo que hacemos en Nicaragua esperamos inspirar a otras mujeres”*. Recuperado de: <https://www.iagua.es/noticias/ongawa/rosa-saenz-trabajo-que-hacemos-nicaragua-esperamos-inspirar-otras-mujeres>.

IRIGARAY, L. (1977). *This sex which is not one* (C. Porter y C. Burke, traductores). Cornell University Press. Obra original publicada en francés: *Ce sexe qui n'en est pas un*.

LAWS, K.; STOET, G., O'CONNOR, D. y CONNER, M. (2013). ¿Son las mujeres mejores que los hombres en la realización de múltiples tareas? *BMC Psychology*, 1(18). Recuperado de: <http://www.biomedcentral.com/2050-7283/1/18>.

MANZANO, L. (2021). *Ecofeminismo y planificación: hacia una práctica territorial sustentable y equitativa*. Universitaria.

MARCHIONNI, M.; GASPARINI, L. y EDO, M. (2019). Brechas de género en América Latina. Un estado de situación. CAF. Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1401>.

MASSEY, D. (1994). *Space, place, and gender*. University of Minnesota Press.

MCDOWELL, L. (1999). *Gender, identity and place: Understanding feminist geographies*. University of Minnesota Press.

MUJERES EN IGUALDAD (2013). Un estudio corrobora que las mujeres son mejores que los hombres al realizar multitareas. Recuperado de: http://www.mujiresenigualdad.com/Un-estudio-corrobora-que-las-mujeres-son-mejores-que-los-hombres-al-realizar-multitareas--_es_1_2840.html.

MUNICIPIO DE SAN SALVADOR (AMSEE) (2010). Política Municipal para la equidad de género. http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2013/07/politica_equidad1.pdf.

MURGIBE (s. f.). Análisis sociales desde la perspectiva de género. Recuperado de: www.murgibe.com.

NACIONES UNIDAS (2010). La mujer en el mundo, 2010. Tendencias y estadísticas. Recuperado de: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesK/SeriesK_19s.pdf.

TTPNUD (2014). Institucionalización de la Política Municipal de Equidad de Género en la Alcaldía de San Salvador. Recuperado de: <https://americalatinagenera.org/experiencias/institucionalizacion-de-la-politica-municipal-de-equidad-de-genero-en-la-alcaldia-de-san-salvador/>.

ROSE, G. (1993). *Feminism and geography: The limits of geographical knowledge*. University of Minnesota Press.

ORTEGA, A. (2018). Mujeres indígenas de La Paz contra el despojo del agua. ANÁLISIS. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/14932.pdf>.

PULEO, A. (2011). *Ecofeminismo para otro mundo posible*. Lavel.

TAPIA, L. (2011). *La condición multisocietal. Multiculturalidad, Pluralismo, Modernidad*. Muela del Diablo.

WAGNER, C. (1997). *Women´s Preferred Futures*. The futurist May-June.

WATER BEYOND BOUNDARIES (s. f.). Recuperado de: <https://www.sei.org/projects-and-tools/projects/water-beyond-boundaries/>.

WORLD BANK (2020). Cerrar las brechas de género en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://documents1.worldbank.org/curated/es/565721583482001337/pdf/Closing-Gender-Gaps-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.

YOUNG WATER SOLUTIONS (s. f.). Recuperado de: <https://youngwatersolutions.org/?lang=es>.

ZARAGOCÍN, S. (2020). Geografía feminista descolonial. *GEOPAUTA*, 4(4), 18-30. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/5743/574365129003/html/>.

RESEÑA

**CÓMO SER UN ESTOICO: UTILIZAR
LA FILOSOFÍA ANTIGUA PARA VIVIR
UNA VIDA MODERNA,
DE MASSIMO PIGLIUCCI**

Año: 2018 (versión en español)

Editorial: Ariel

Traducción: Francisco García Lorenzana

Páginas: 256

autor

Roberto Alexis Sánchez Fuentes*

INTRODUCCIÓN: EL ESTOICISMO COMO GUÍA EN EL MUNDO MODERNO

El estoicismo, término que hemos pronunciado más veces de las que recordamos, se ha asentado en nuestro lenguaje cotidiano como sinónimo de enfrentar adversidades con entereza. Usamos la derivación adverbial cuando decimos que alguien afronta algo *estoicamente*, cuando lo hace con calma, fortaleza y sin asomo de queja. Es una postura que implica resistencia y autocontrol emocional, donde el sufrimiento no traspasa la fachada externa. La Real Academia Española lo define como “fuerte, ecuánime ante la desgracia”, mientras que el Diccionario de Oxford lo describe como quien “soporta dolor o problemas sin quejarse ni mostrar lo que siente”. No obstante, reducir el estoicismo a una simple actitud frente a las dificultades sería simplificar demasiado su esencia. En su núcleo filosófico, el estoicismo es un ejercicio consciente de dominio personal, una disciplina profunda que trasciende la mera resistencia y se adentra en el cultivo de la virtud.

Lejos de ser una reliquia confinada a los márgenes de la historia, el estoicismo ha resurgido en la actualidad con renovada fuerza. En medio de un mundo cada vez más incierto y complejo, esta filosofía antigua ha demostrado ofrecer respuestas claras y prácticas para los dilemas contemporáneos. El científico y filósofo italiano, Massimo Pigliucci, en su libro *Cómo ser un estoico*, ha logrado actualizar estas enseñanzas, brindando al lector moderno una guía cercana y reflexiva para navegar por las turbulencias de la vida. Con un estilo didáctico pero reflexivo, Pigliucci nos invita a redescubrir el estoicismo como un faro de serenidad en tiempos

de caos. Su obra conecta los principios de Epicuro, Séneca y Marco Aurelio con las inquietudes contemporáneas: la gestión de las emociones, la búsqueda de sentido y la capacidad de enfrentar las dificultades con serenidad y control.

En este contexto, *Cómo ser un estoico* no sólo introduce al lector a los fundamentos de esta filosofía, sino que también destaca su relevancia como herramienta indispensable para quienes buscan claridad en un mundo saturado de ruido e incertidumbre. Su mensaje es claro: en tiempos de crisis, el estoicismo nos enseña a centrar nuestros esfuerzos en lo que podemos controlar, permitiéndonos encontrar paz y propósito en medio de las adversidades que inevitablemente nos golpean.

I. CONTEXTO

El estoicismo tiene sus raíces en la Antigua Grecia, alrededor del 300 a.C., cuando Zenón de Citio comenzó a enseñar lo que se convertiría en una de las corrientes filosóficas más influyentes de la historia. Desde entonces, pensadores como Séneca, Epicteto y el emperador Marco Aurelio moldearon esta filosofía, que ofrece una guía para la vida basada en la virtud. A diferencia de otras escuelas filosóficas de la época, el estoicismo no promueve el rechazo de las emociones ni su supresión. Al contrario, como señala Massimo Pigliucci en su libro *Cómo ser un estoico*, el estoicismo se trata de comprender nuestras emociones, reflexionar sobre ellas y dirigir las racionalmente hacia el bien personal y el bien común. Es una filosofía que invita a la autocomprensión y al autocontrol, guiando nuestras respuestas emocionales hacia la virtud, la resiliencia y la razón.

En contraste con otras filosofías contemporáneas, como el cinismo, el estoicismo defendía una vida ética en sociedad, pero sin apego a los resultados externos o al deseo de aprobación social. Es aquí donde resulta interesante recordar a los cínicos, predecesores y a la vez críticos del estoicismo, especialmente figuras como Diógenes de Sinope, quien llevó su forma de vida a extremos tan radicales que fue visto tanto con admiración como con desprecio. La anécdota de Diógenes rechazando un cuenco tras ver a un niño beber agua con las manos, o respondiendo a Alejandro Magno con la famosa frase: “apártate, me tapas el sol”, ilustra perfectamente la postura cínica: el desprecio por las convenciones sociales y el apego a lo mínimo necesario para sobrevivir.

Sin embargo, el estoicismo propone un camino más moderado. A diferencia del cinismo, que despreciaba la comodidad y las normas sociales, el estoicismo considera que las circunstancias externas son indiferentes, pero valora la virtud y el carácter como el bien supremo, algo que se puede alcanzar viviendo en armonía con la naturaleza y participando de la vida comunitaria sin dejar que esta dicte nuestras emociones o nuestro comportamiento. Esta orientación hacia la virtud y la razón lo diferenció y lo hizo aplicable no solo a filósofos, sino también a figuras de poder, como Marco Aurelio, quien llevó los principios estoicos a la práctica política.

En un mundo moderno dominado por la ansiedad, el estrés y la incertidumbre, el estoicismo ha resurgido como una filosofía útil y práctica. El principio central de enfocarse en lo que podemos controlar y aceptar con serenidad lo que está fuera de nuestro alcance es particularmente relevante en tiempos donde los desafíos externos parecen multiplicarse. Pigliucci subraya que este enfoque no es una forma de evasión o retiro del mundo, sino

una herramienta poderosa para vivir con serenidad en medio de la adversidad.

En la era de la sobreexposición a las redes sociales, las crisis globales y el ritmo acelerado de la vida, el estoicismo ofrece un respiro al recordarnos que no tenemos control sobre las circunstancias externas, pero sí sobre nuestras respuestas emocionales y éticas ante ellas. Nos invita a vivir de manera virtuosa, a actuar con rectitud y a no dejarnos arrastrar por los miedos o las expectativas externas. Este resurgimiento del estoicismo como una guía de vida, promovida por autores como Pigliucci, pone de manifiesto su relevancia en una sociedad que busca equilibrio y propósito en medio de un entorno cada vez más incierto.

II. ESTRUCTURA DEL LIBRO: LAS TRES DISCIPLINAS ESTOICAS

La obra se estructura en torno a las tres disciplinas fundamentales de la filosofía estoica: el deseo, la acción y el consentimiento. Esta organización clásica dentro del estoicismo no solo ayuda al lector a entender los conceptos teóricos de la filosofía, sino que también proporciona herramientas prácticas para aplicar estos principios en la vida diaria. A través de estos tres pilares, Pigliucci invita a los lectores a explorar cómo las enseñanzas de Séneca, Epicteto y Marco Aurelio pueden ser útiles para enfrentar los retos de la vida contemporánea. En la primera parte del libro, se enfoca en lo que los estoicos denominan la disciplina del deseo. Aquí se retoma una de las máximas fundamentales de Epicteto: debemos desear solo aquello que está bajo nuestro control. Los estoicos hacían una distinción crucial entre lo que podemos controlar y lo que no podemos, y centraban su energía exclusivamente en lo primero. Este enfoque resulta especialmente relevante en el contexto moderno, donde la

sobrecarga de información y las redes sociales nos exponen constantemente a situaciones que escapan de nuestro control, generando frustración, ansiedad y un constante estado de comparación. El autor argumenta que la capacidad de enfocarse en lo que realmente podemos influir y dejar de lado lo que no está a nuestro alcance es clave para evitar el sufrimiento innecesario. En la era digital, esta distinción es aún más crítica, ya que estamos inmersos en un flujo incesante de noticias, opiniones y expectativas sociales que pueden hacernos sentir impotentes. Para los estoicos, el cultivo de una mentalidad resiliente comienza por aceptar que hay circunstancias que jamás podremos cambiar, pero que nuestra paz interior reside en cómo reaccionamos ante ellas.

La segunda disciplina, dedicada a la acción, subraya la importancia de la virtud como guía fundamental para nuestras decisiones y comportamientos diarios. Pigliucci destaca que el estoicismo no es una filosofía pasiva, sino una ética eminentemente práctica. Los estoicos consideraban que las virtudes —como la justicia, el coraje, la sabiduría y la templanza— debían ser el criterio último para cualquier acción que tomáramos, independientemente de las circunstancias externas.

El autor señala que, en la sociedad contemporánea, obsesionada con el éxito material, el estatus y la aprobación social, el estoicismo ofrece una crítica radical: el verdadero valor de una persona no reside en sus logros externos, sino en su carácter moral. En un mundo donde las redes sociales y la cultura del consumo promueven la búsqueda constante de reconocimiento y bienes materiales, la insistencia estoica en que la virtud es la única fuente verdadera de felicidad adquiere una resonancia particular. Esta sección del libro recuerda al lector que el éxito y la riqueza son, en última instancia, indiferentes desde el punto de vista estoico, y que

lo único que realmente importa es cómo actuamos en el mundo, con rectitud y ética.

Finalmente, Pigliucci aborda la disciplina del consentimiento, que se refiere a cómo respondemos a las circunstancias que no podemos evitar o cambiar, tales como la muerte, el sufrimiento y las dificultades inevitables de la vida. Esta es quizás la disciplina más desafiante, ya que implica aceptar con serenidad aquello que está fuera de nuestro control, incluyendo los eventos más dolorosos e inevitables.

Los estoicos enseñaban que, aunque no podemos controlar lo que sucede en el mundo, podemos elegir cómo reaccionar ante esas circunstancias. En un mundo donde la incertidumbre global parece ser la norma, la capacidad de aceptar lo inevitable sin perder la serenidad es más valiosa que nunca. Esta aceptación no significa resignación pasiva, sino una forma activa de enfrentarse a la vida con resiliencia y propósito, centrándose en lo que está bajo nuestro control —nuestras actitudes, emociones y acciones— en lugar de dejarse dominar por el miedo o el sufrimiento.

Por lo tanto, el estoicismo, lejos de ser una filosofía de evasión, es una práctica terapéutica que nos ayuda a desarrollar una mayor fortaleza emocional y mental para enfrentar los desafíos de la vida. Como ya señalaba el estoico Marco Aurelio, “la vida es lo que nuestros pensamientos hacen de ella”, una lección que resuena fuertemente en un mundo donde las crisis globales y personales son inevitables.

A través de estas tres disciplinas —el deseo, la acción y el consentimiento—, se logra articular el estoicismo como una filosofía completa para vivir con propósito y serenidad en un contexto moderno. El libro no solo introduce al lector a los

principios fundamentales del estoicismo, sino que proporciona una guía práctica para aplicar estos conceptos en nuestra vida cotidiana, ofreciéndonos herramientas para enfrentar la incertidumbre, mantener la virtud y encontrar paz interior en un mundo lleno de caos y dificultades.

III. REFLEXIÓN SOBRE LA RELEVANCIA DEL ESTOICISMO EN EL SIGLO XXI

En un mundo donde las crisis parecen constantes, Massimo Pigliucci actualiza el estoicismo para hacerlo relevante frente a los desafíos contemporáneos. Mientras otras filosofías pueden parecer lejanas, Pigliucci muestra cómo el estoicismo sigue siendo una herramienta práctica para enfrentar las dificultades diarias, así como los grandes problemas de nuestra era: guerras, pandemias, la inteligencia artificial, el cambio climático y la ansiedad global. La clave estoica, según Pigliucci, está en la paz interior, que no depende de los eventos externos, sino de cómo decidimos enfrentarlos.

La relevancia del estoicismo no es solo teórica, sino profundamente práctica. Estos principios se pueden conectar con problemas globales como la desigualdad, el cambio climático o los conflictos como el de Rusia y Ucrania o Israel y Palestina. A diferencia de filosofías que sugieren la retirada social, el estoicismo insta a un involucramiento ético y activo en el mundo, actuando con justicia y coraje, sin depender de los resultados.

Este enfoque en lo que podemos controlar, dejando de lado lo que no, es crucial para mantener la calma ante las tragedias actuales. Pigliucci subraya que el estoicismo invita a centrar nuestros esfuerzos en nuestras acciones, no en sus consecuencias.

Otra reflexión inevitable que puede surgir a partir de este libro es la reciente pandemia del Covid-19, que puso a prueba nuestra capacidad de soportar la incertidumbre y el aislamiento. Los principios estoicos demuestran en circunstancias como estas su relevancia: aceptar lo inevitable, controlar nuestras reacciones y aceptar con serenidad lo que no podemos cambiar. Lo anterior con la actitud de búsqueda de propósito en medio de una crisis global. El estoicismo, como en tiempos antiguos, se podría erigir como un recurso terapéutico y un faro moral para aquellos que buscan mantener la dignidad ante el caos.

En ese mismo sentido, podemos preguntarnos cómo se relaciona esto con la revolución tecnológica y el impacto de la inteligencia artificial. En un mundo donde la IA transforma el trabajo y la vida social, el estoicismo nos recuerda que la virtud, la justicia y la sabiduría son los pilares de lo humano. Aunque la tecnología puede facilitarnos la vida, el estoicismo subraya que nuestro carácter sigue siendo el único recurso capaz de dar sentido y dirección a nuestras acciones.

Asimismo, en tiempos donde la sociedad actual experimenta una pandemia silenciosa relacionada con la salud mental. Uno de los aportes más valiosos del estoicismo es su utilidad en la gestión de las emociones. En una era de ansiedad, depresión y estrés creciente, Pigliucci destaca cómo el control de las emociones negativas mejora la calidad de vida. Los estoicos no promueven la represión emocional, sino el entendimiento y manejo racional de nuestras emociones. Técnicas como la visualización negativa o el desapego racional nos preparan emocionalmente para los desafíos, aliviando la carga que muchas personas llevan.

Además, el autor enfatiza que el estoicismo es una filosofía universal. No es solo para los poderosos,

sino para todos aquellos que buscan una vida significativa. Ejemplos históricos como Epicteto, un esclavo liberado, y Marco Aurelio, emperador romano, ilustran que el estoicismo es accesible para cualquier persona, independientemente de su posición.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Cómo ser un estoico, de Massimo Pigliucci, es una obra clara y accesible, pero su enfoque puede parecer simplificado para quienes buscan una profundización académica en el estoicismo. Aunque presenta una introducción eficaz a la filosofía, conceptos esenciales, como la *metafísica estoica* o el Logos —el principio racional que los estoicos creían que gobernaba el universo—, son abordados de manera superficial. Este tratamiento limitado del Logos puede decepcionar a lectores que esperen un análisis más profundo de su relevancia filosófica. No obstante, esta simplificación no es un defecto del libro en sí, sino una decisión consciente para hacer el estoicismo accesible a un público contemporáneo y amplio. El autor prioriza la aplicación práctica de la filosofía sobre el análisis especulativo, lo que permite que los principios estoicos se traduzcan fácilmente a la vida cotidiana, sin perder su esencia ética.

Pigliucci menciona brevemente la relación entre estoicismo y espiritualidad, un aspecto que podría haberse desarrollado más. El estoicismo, aunque no es una filosofía religiosa, incluye una dimensión espiritual que apela a quienes buscan una conexión más profunda con el universo o la naturaleza. El Logos estoico puede interpretarse como una fuerza racional que rige el cosmos, lo cual ofrece una base para una espiritualidad no teísta, centrada en el autocontrol y el compromiso ético. De esta manera, el estoicismo puede coexistir con

una espiritualidad basada en la razón y la virtud, sin necesidad de adherirse a una religión.

Un tema recurrente es si es posible ser cristiano y estoico al mismo tiempo. Aunque el cristianismo se enfoca en la fe y la gracia divina, y el estoicismo en la razón y la autosuficiencia, ambas tradiciones comparten valores fundamentales. La virtud, el autocontrol y la aceptación del sufrimiento son elementos clave tanto para el cristianismo como para el estoicismo. En la ética cristiana encontramos resonancias estoicas en enseñanzas como las del apóstol Pablo, luego de su conversión en Damasco, que promueven la paciencia y la humildad ante el sufrimiento.

Un ejemplo notable —mencionado en el libro— es Viktor Frankl, autor del libro *El hombre en busca de sentido*. Aunque Frankl no se define como estoico, su enfoque en la capacidad de elegir cómo reaccionar ante el sufrimiento, incluso en las peores circunstancias, refleja profundamente el principio estoico de encontrar libertad interior a través de la aceptación de lo inevitable.

En el contexto moderno, un estoico millennial —si se puede llamar así— sería alguien que aplica los principios del estoicismo para enfrentar los desafíos de una era digital y globalizada. Este estoico moderno viviría en un mundo hiperconectado, lidiando con la sobrecarga de información y las presiones de las redes sociales. En lugar de buscar validación externa, se centraría en desarrollar su carácter y mantener la serenidad ante los éxitos y fracasos materiales. Asimismo, ante los avances tecnológicos y la revolución de la inteligencia artificial (IA), el estoico millennial aceptaría la incertidumbre laboral y el cambio constante como parte de la vida, enfocándose en lo que puede controlar: su preparación y adaptabilidad. Al abrazar los cambios

tecnológicos, se centraría en defender lo que nos hace humanos: la virtud, la razón y la ética.

En *Cómo ser un estoico*, Pigliucci consigue revitalizar una filosofía antigua, haciéndola relevante para los dilemas del mundo contemporáneo. Su habilidad para conectar las enseñanzas estoicas con los desafíos actuales demuestra que el estoicismo sigue siendo una herramienta poderosa para vivir con serenidad y propósito en medio de la incertidumbre. Esta obra se presenta como una guía ética y práctica que nos invita a actuar con virtud en cualquier circunstancia, recordándonos que, aunque no podamos controlar los eventos externos, siempre podemos elegir cómo responder ante ellos. Lejos de ser una reliquia filosófica, el estoicismo se erige como un marco atemporal para enfrentar las adversidades, cultivando aquello que verdaderamente está en nuestras manos: nosotros mismos y nuestras acciones.

INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM

1. Los trabajos deberán enviarse formato electrónico, (Word, Open Word o RTF), mediante nuestro Sistema en línea llamado *Convocatoria*. Véase <https://revistaepe.utem.cl/convocatoria/>

2. Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a leer y dar por aceptadas las Políticas editoriales (Véase <https://revistaepe.utem.cl/politicas-editoriales/>) y de comprobar previamente al envío, que su manuscrito cumpla con todos los requisitos de las *Normas de Publicación*. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

3. La revista recibe artículos en idioma español e inglés.

4. Los trabajos enviados para su publicación deben ser *originales e inéditos* y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

5. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo; Nombre, Apellidos, [Asegúrese que su autoría se registre conforme a la inscripción o nombre de autor en ORCID], Grados académicos, Afilación institucional, Ciudad, País, Dirección de correo electrónico y su Registro completo en ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> y/o ResearcherID (<http://www.researcherid.com>)

6. Características del título y resumen: *El título* debe identificar claramente el tema (no más de 15 palabras). *El resumen* debe incluir: objetivo,

metodología, resultados o hallazgos (máximo 150 palabras). Ambos deben ser presentados, en idioma español e inglés.

7. Palabras Claves: Anteponga al desarrollo el artículo cinco (5) palabras claves en idioma español e inglés.

8. La *estructura del artículo* es el siguiente: *Introducción, Metodología, Resultados y Discusión* (IMRyD).

9. Cerciérese que la estructura de su trabajo corresponde a un artículo científico, enfatizamos en el estilo de la redacción científica y adecuación a las normas de citación bibliográfica APA.

10. Formato del documento: Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. El tipo de letra es Times New Román, el tamaño de letra es 10, con interlineado de 1,5 [a espacio y medio].

11. Los títulos y subtítulos del desarrollo del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados. El autor debe enumerar cada uno de ellos, utilizando numeración arábica.

12. Los autores deberán incluir la Declaración **DECLARACIÓN Y AUTORÍA, CONTROL ÉTICO Y CESIÓN DERECHOS AUTOR*. Que se encuentra disponible en nuestra página.

13. Mención de instituciones que brindaron apoyo: Junto con la información del autor/es, debe declarar cada una de las instituciones que colaboraron en el patrocinio y/u otro tipo de colaboración recibida.

14. Mención de datos de Investigación en Abierto, mencione nombre y dirección de repositorio institucional si es que lo hubiere. Según los *Prin-*

cipios FAIR (Findable, Accessible, Interoperable, and Reusable)

15. En caso de tener intención de publicar los archivos o bases de datos de su investigación, en abierto en la revista EPE, favor informar expresamente en el manuscrito al editor.

16. La Revista declara que el autor de un manuscrito enviado a publicación es el responsable de su contenido y *debe colaborar en cualquier investigación* que se origine por errores, omisiones, o faltas a la ética de las publicaciones científicas, *ya sea durante el proceso de revisión o después de publicado el manuscrito*, para lo cual se entiende para todos los efectos que conoce y declara respetar las normas éticas de trabajos académicos, según las convenciones y acuerdos del Committee on Publication Ethics (COPE). <https://publicationethics.org/>

17. El Editor informará al autor, si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

18. El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados por la Revista para el proceso de arbitraje, *en cuanto cumplan con las normas de publicación y/o criterios temáticos adscritos a la publicación* y, posteriormente, será el Comité Editorial quien tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán en caso de que el editor lo solicite.

19. Las evaluaciones se realizan en base a *doble arbitraje ciego*. Es decir, ni los revisores ni los autores, saben las respectivas identidades para evitar vetos personales, ideológicos o de género en la divulgación de la investigación científica.

20. El editor garantiza la confidencialidad del proceso de evaluación, por tanto, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento en cuanto se esté realizando dicho proceso.

21. En el caso de las *reseñas de libros*, deberán tener una extensión máxima de 10 páginas y no requerirán resumen ni palabras claves.

22. Estructura de la reseña; *Referencia Bibliográfica* (identificar la obra y completar información sobre la obra del autor) Título, Nombre del/a o los autores/as, Edición, Lugar de edición, Editorial, Fecha de publicación, ISBN. *Comentario de la Obra*; Antecedentes del Autor: temas de su especialidad, lengua en la que publica sus trabajos, pertenencia de asociaciones científicas, mención de obras anteriores. *Propósito*; Organización de la obra: metodología, capítulos, conclusiones, apéndices, etc.

II. Evaluaciones y proceso de arbitraje

1. 1.- Si el artículo es acogido por el Editor, designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima.

La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.
- Actualización y pertinencia de la bibliografía. Se considerará como un indicador de la calidad del artículo, el uso de bibliografía publicada en Índices académicos, (ISI-SCOPUS), y/o de revistas indexadas.

2. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos de autor a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

3. La revista EPE adhiere a los principios de *Investigación Abierta (Open Science)* y los Principios FAIR (*Findable, Accessible, Interoperable, and Reusable*), por tanto admite que los autores puedan publicar sus manuscritos, metodología, datos de la investigación de acceso abierto OA o de ciencia abierta OS, antes de someterse a evaluación, o después de estar publicados en la Revista, citando la fuente como *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, en sus respectivos repositorios institucionales, sin mediar periodo de embargo alguno.

4. La revista se reserva el derecho de solicitar o de hacer modificaciones de forma al texto original.

5. La Revista se reserva el derecho a publicar un mínimo de cinco artículos originales y un máximo de 7. Si su trabajo es aceptado, se le comunicará en el semestre y año en que dicho trabajo será publicado.

6. Los evaluadores decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán al Editor (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.

7. Es responsabilidad de los evaluadores informar oportunamente y por escrito al editor cualquier conflicto de interés que pudieran detectar al leer un artículo que le haya sido enviado para revisión.

8. Los nombres de los evaluadores que han colaborado en el proceso de arbitraje del año anterior, serán publicados anualmente en el primer semestre de cada nuevo año.

III. Responsabilidad del Editor

1. El Editor informará al autor, sobre la decisión de publicar, publicar condicionado a cambios o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.

2. Es responsabilidad del editor y del comité editorial, el evaluar los artículos sin tomar en cuenta o discriminación alguna relativa al género, orientación sexual, creencia religiosa, creencia política, nacionalidad, origen étnico o posicionamiento personal de los autores.

3. El editor deberá tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares apropiada.

4. El editor garantizará la confidencialidad del proceso de evaluación.

5. El editor velará todo cuanto sea posible, que todos los materiales inéditos enviados a la Revista, no se utilicen en investigaciones personales del editor(es) o Comité editorial, y de que la revisión por pares sea confidencial y no se utilice para obtener ventajas personales.

6. El editor velará todo cuanto sea posible, que todos los materiales inéditos enviados a la Revista, no se utilicen en investigaciones personales del editor(es) o Comité editorial, y de que la revisión por pares sea confidencial y no se utilice para obtener ventajas personales.

7. El editor se responsabiliza de publicar las correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario, y/o solicitarlas a él o los autores, en cuanto sea preciso o demandado a la Revista o Comité editorial.

8. El editor, o en su defecto el Comité editorial, se encargará de detectar o prevenir el plagio, empleando los medios disponibles de la universidad (Véase <https://www.urkund.com/es/>), con motivo de salvaguardar la pertinencia u originalidad de los contenidos a publicar.

9.- En caso de detectar alguna incidencia, es al editor quien deberá que reportarla, indicando las fuentes y los antecedentes pertinentes.

IV. Proceso de publicación y arbitraje

En una primera etapa, el Editor, comunicara al autor vía correo electrónico, en un plazo *no superior a 45 días*, el rechazo o aceptación del artículo condicionado a cambios.

En caso que el Editor considere que el artículo debe ser aceptado *condicionado a cambios*, enviará las sugerencias correspondientes al autor, en el mismo plazo señalado (45 días). El autor deberá devolver al Editor, en un plazo *no mayor a 14 días*, el artículo revisado

aceptando/explicando/rechazando, las correcciones correspondientes. Si el artículo es aceptado sin condiciones, será enviado a los pares evaluadores y continuará el proceso que a continuación se describe.

El Editor, en una segunda etapa y al igual que para los artículos aceptados en primera instancia (es decir, sin sugerencias editoriales), enviará el artículo a pares evaluadores, quienes resolverán la pertinencia y calidad del artículo en base a los parámetros publicados. Lo anterior se realiza en un plazo *no mayor a 30 días*. Los pares evaluadores darán dar a conocer si existe o no, sugerencias que deberá atender el autor, quien enviará las correcciones (si existieren) en un plazo no superior a 14 días. Una vez que el autor haya realizado los cambios y ajustes sugeridos, el texto será revisado por el Editor quien velará por el cumplimiento de las mismas y las dará a conocer al Comité editorial (tanto rechazos por parte de Editor/pares, como publicables).

Modificaciones y revisiones. Si el artículo es aceptado, pasará a la etapa de revisión de estilo y forma; revisión del Título, Resumen y Palabras Claves (Español/Inglés), Adecuación de formato APA bibliografía. En caso de existir, se presentarán sugerencias o cambios a lo presentado, enfocados principalmente en cuestiones como: revisiones se-

mánticas, tiempos verbales, exigencias de citación y apego a las normas, las cuales serán compartidas con el autor para su conformidad. Una vez que el autor ha revisado aceptado/rechazado nuestras sugerencias, el artículo pasa a etapa de diseño y finalmente impresión y publicación.

Se declara que la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, no emplea cobro alguno por la modificación, revisión y publicación de manuscritos.

V. Normas de estilo y referencias bibliográficas

Los artículos deben ser redactados según las normas establecidas en el **Manual de Estilo de Ediciones UTEM** (<https://editorial.utem.cl/tematica/manual-de-estilo/>).

FLUJO DE ARTÍCULOS

Recibidos: 12

Aprobados: 7

Rechazados: 5

Porcentaje de rechazo: 41%

Porcentaje de aceptación: 58%

Facultad de Administración y Economía UTEM

El Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:

- Magíster en Gerencia Pública

Más información en:

pepp.blogutem.cl

politicaspUBLICAS@utem.cl

(56-2) 27877942



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

VERSIÓN IMPRESA: ISSN 0719-3653

VERSIÓN EN LÍNEA: ISSN 0719-3688