

REVISTA
**POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**Vol.
17**

N°1

Enero-junio de 2024

ISSN-E Revista Políticas Públicas: 0718-462X.

Departamento de Gestión y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía



REVISTA
POLÍTICAS PÚBLICAS



DICYT
Apoyando a
la Comunidad
Investigadora

Editorial

Políticas Públicas se ha publicado en este 2024 lleno de desafíos. No sólo se trata del ataque cibernético a la plataforma de revistas de la Universidad de Santiago de Chile, dañino de suyo, sino también un conjunto de actualizaciones pendientes que dicho sistema ha requerido y estamos cumpliendo. No sólo se ha reducido a la colocación de pestañas, procedimientos o información en la red, ni tampoco la mera vigencia del Reglamento de Revistas Científicas: ha sido y es la implementación de un nuevo sistema, cuyos efectos inmediatos están en curso. Estas actualizaciones y obligaciones llaman a levantar la discusión sobre la comprensión de la creación y divulgación de conocimientos, los alcances de las autonomías de revistas allende los objetivos del conjunto de la Universidad y la (pre)ocupación sobre las indexaciones. A aquellas, estas y otras tareas hemos estado abocados para fortalecer nuestra *Políticas Públicas*.

En este sentido, los presentes artículos han buscado mantener viva nuestra revista después de un año entre artículos desaparecidos, accesos caídos y cierres temporales. Hemos decidido publicar, de nuestra apreciación, aquellos artículos cuyas características se acojan a nuestros estándares, priorizando el Cuerpo Principal (de mayor carácter disciplinario) frente a las otras secciones. Con todo, la premura por el tiempo nos ha llevado a adelantar etapas con el fin de llegar a nuestras/os lectoras/es. Esperamos cumplir con este propósito.

En este número, los resultados de programas públicos se llevan la cuota mayor de nuestros temas. Internacionalmente, las *Acciones Públicas para Combatir las Desigualdades* durante la pandemia por COVID-19 en Brasil y *Sembrando Vida en San Luis Potosí* desde México invitan a aproximarnos a los efectos de las intervenciones públicas regionales en América Latina. Desde Chile, el análisis de la implementación y sus resultados *ex dure* del Diagnóstico Integral de Aprendizajes (*Respuesta y Adaptación de la Institucionalidad Chilena*) y la aproximación *ex post* de los proyectos del programa Enlaces exhortan el debate sobre las iniciativas en curso, mencionadas de forma escasa mediáticamente, en materia de educación. Con lo anterior, el espacio para la reflexión teórica, a través de la *Aproximación*

al Concepto de Globalización, nos fuerza a complejizar todo análisis que, indirecta o directamente, pueda reducir la acción pública sólo al territorio o a un sector de la sociedad.

Junto con el siguiente número, el Volumen 17 será el volumen de transición para autores/as, editores/as y revisores/as: después del Número 2, las exigencias informadas en nuestra plataforma serán preceptivas. Para autores/as, implicará ceñirse a la documentación solicitada, los contenidos mínimos y las adecuaciones a partir de las observaciones de nuestros/as revisores/as. Para estos/as, implicará su compromiso con nuestra revista siempre presente y dispuesto para su reconocimiento desde nuestra revista. Y, para editores/as, tenemos el desafiante camino de debatir, comprender, formular e implementar este nuevo sistema donde nos situamos.

Editores.

SEMBRANDO VIDA EN SAN LUIS POTOSÍ.

ORGANIZACIÓN Y RESULTADOS EN MATERIA AMBIENTAL, SOCIAL Y ECONOMÍA LOCAL

LUIS DAVID CRUZ GONZÁLEZ

Doctor en Estudios Latinoamericanos en Territorio, Sociedad y Cultura

Abogado en Universidad Autónoma de San Luis Potosí

luis.cruz@ipicyt.edu.mx

ID-ORCID: 0000-0001-8424-6304

Resumen

Este artículo presenta una aproximación a la evaluación de resultados en materia ambiental, social y de economía local de la implementación del programa Sembrando Vida en los territorios que albergan esta política pública en el estado de San Luis Potosí. Se exponen aciertos, nudos críticos, enseñanzas y agenda pendiente del programa a cinco años de su desarrollo. Se muestran resultados en cuanto metas programadas en sus Reglas de Operación y en los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. La metodología cualitativa aplicada es la observación participante, con las Comunidades de Aprendizaje Campesino junto con técnicos/as sociales y productivos, durante la estancia posdoctoral llevada a cabo en su modalidad de incidencia, ofrecida por el Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) en 2023.

Palabras clave: Sembrando Vida, medioambiente, tejido social, economía local.

Abstract

Sembrando Vida in San Luis Potosí.

Organization and Results in Environmental, Social, and Local Economy Aspects

This article reveals an approach to the outcome evaluation in environmental, social, and local economic aspects with respect to the implementation of Sembrando Vida program in the territories which hold this public policy in the San Luis Potosí state. Successes, critical

issues, lessons, and pending agenda of program are exposed in the last five years of its development. Results, as for planned goals in its Operation Rules and objectives posed in the National Development Plan (2019-2024), are shown. The applied qualitative methodology is participant observation, with the Learning Peasant Communities together with social and productive technicians, during post-doctoral stay effected in its incidence form, offered by the National Council of Humanities, Sciences, and Technologies in 2023.

Keywords: Sembrando Vida, environment, social fabric, local economy.

El presente artículo es resultado de una investigación cualitativa realizada mediante métodos de trabajo *in situ* con el personal operativo del Programa Sembrando Vida (PSV) y con las/os sembradoras/es de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (en adelante, CAC). Esto se realizó durante visitas realizadas en 2023 y 2024 dentro de la estancia posdoctoral de incidencia en el Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí, otorgada por el Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT).

Como parte de las técnicas de obtención de datos se realizaron visitas constantes a cuatro territorios donde opera el programa: Rayón, Ciudad Valles, Villa de Reyes y Mexquitic de Carmona. Esto permitió llevar a cabo una observación participante en unidades de producción (parcelas y viveros) y asistir a juntas de comité y de comisiones de trabajo. Asimismo, se realizaron una serie de talleres de aprendizaje a las/os sembradoras/es en temas de recuperación del tejido social y en economía local, lo cual permitió conocer de forma directa lugares, dinámicas de trabajo, enseñanzas y agenda pendiente que resulta de la implementación del programa a cinco años de ejecución. De igual forma, en la investigación se realizó entrevistas a la Coordinadora Territorial del Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí, al personal técnico de los cuatro territorios visitados y a 125 sembradoras/es con reactivos conducentes a conocer aspectos sobre el medioambiente de su localidad y parcelas, las formas de organización al interior de sus CAC y los emprendimientos sociales.

Para la elaboración del presente trabajo, se realizó una revisión documental del marco normativo del PSV, principalmente sus Reglas de Operación de 2019 al 2024 y del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, con lo que se reconoce la orientación y los

lineamientos del programa. De igual manera, fue consultada la base de datos del núcleo general del programa en San Luis Potosí, para conocer el número de sembradores, aspectos socioeconómicos, tipos de siembra y metas en el cultivo de planta.

Para el análisis de la información, se revisó las entrevistas obtenidas, los registros de la observación participante y fueron estudiados los lineamientos establecidos por el programa en su normativa vigente. Mediante este proceso, se identificó la orientación política que tiene el programa, la forma en que se desea cumplir los objetivos trazados en el PSV, y el diseño y formas de trabajos al interior de las CAC visitadas.

En definitiva, el artículo tiene por propósito conocer de forma directa el alcance de los objetivos establecidos por el PSV en los territorios de San Luis Potosí, las enseñanzas y la agenda pendiente que resulta de dicha experiencia en materia ambiental, social y de economía local.

Presentación del programa

Una de las principales estrategias del gobierno de A. López Obrador (2018-2024) fue asumir programas prioritarios con el propósito de cumplir con sus objetivos de campaña encaminados en satisfacer las necesidades de la población más pobre. Su lema de campaña y eslogan de gobierno se expresó en: «Por el bien de todos, primero los pobres». Entre varios programas estratégicos levantados, uno de ellos, asumido como programa insignia por la propia federación, es el Programa Sembrando Vida. El PSV fue formulado para atender dos problemáticas centrales: la pobreza rural y la degradación ambiental; con ello, se ha buscado dar fortalecimiento a las organizaciones comunitarias. De esta manera, sus objetivos principales consisten en rescatar al campo, reactivar la economía local, regenerar el tejido social en las comunidades y recuperar medio ambiente a través de la implementación de parcelas con sistemas productivos agroforestales.

Según sus Reglas de Operación (RO), se estipuló que la población objetivo del PSV son: «sujetos agrarios mayores de edad que habitan en localidades rurales, cuyos municipios se encuentran con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2,5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal» (Reglas de

Operación del PSV de 2022 (en adelante, ROPSV/2022), art. 2° transitorio, N°1.1). Bajo este parámetro, el programa busca beneficiar a la población campesina mediante un esquema basado en una unidad de 2,5 hectáreas de siembra, con sistemas agroforestales de árboles frutales como maderables, los cuales buscan lograr la autosuficiencia alimentaria y la reforestación local de las comunidades.

A inicio del programa, las personas inscritas enunciadas como sembradores/as contaron con tres tipos de apoyo: (1) económico ordinario; (2) económico adicional; y (3) en especie. El primero refiere a una renta mensual de 5,000 pesos (00/100 M.N.), de los cuales 500 ingresarán a un fondo de ahorro depositado en una institución financiera. El segundo, sobre apoyo adicional, se otorga bajo el condicionamiento del Comité Técnico: este determina quién puede ser sujeto a ello. El apoyo en especie refiere a plantas y semillas, insumos, herramientas para instalar viveros comunitarios, biofábricas y centros de formación que se establezcan en el programa (Cámara de Diputados, 2023).

A nivel nacional, el PSV comenzó en febrero de 2019 y, en el estado de San Luis Potosí, fue presentado durante noviembre de 2019, comenzando operaciones a inicios de 2020. Una vez establecido el Programa en el estado, se intentó la incorporación de 20 mil sembradoras/es en 50 mil hectáreas operando con 20 facilitadores comunitarios y 200 técnicos productivos y sociales. Además, fueron integrados un total de 1.400 becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para apoyar las labores del programa para un periodo de dos años.

Una característica de esta nueva política pública social es asumir a las/os sembradoras/es que integran el programa como sujetos de derecho. Esto es relevante, puesto que la apreciación de la persona dentro de programas sociales y en el diseño de las políticas ha sido concebida como de simple beneficiario sin posibilidad de exigir ninguna prestación, lo cual fue agudizado en el periodo neoliberal. Sin embargo, durante sus cinco años de operación, el PSV estuvo sujeto a la presentación de Reglas de Operación en cada ejercicio fiscal de la Cámara de Diputados para su autorización y asignación de recursos (Cámara de Diputados, 2023). Al momento, existe la intención de volver al PSV una política pública

permanente según el paquete de 20 reformas constitucionales que el Presidente López Obrador presentó el 5 de febrero de 2024 (García, 2024).

Criterios de selección de territorios, climas y variedades de siembra del PSV

Nancy J. García Martínez, Coordinadora Territorial del PSV en San Luis Potosí, explicó en entrevista realizada para la presente investigación que, en la selección de territorios que formarían parte del programa en dicho estado, se establecieron criterios de acuerdo con lo indicado en las RO (comunicación personal, en adelante CP, 11 de octubre de 2022). Por consiguiente, los requerimientos de elección de los territorios seleccionados respondieron a que estos formen parte de zonas con alta marginación, con población indígena, en condiciones de pobreza extrema y, en fin, presenten problemáticas de tipo ecológicas como terrenos con alta concentración de erosión de suelos. En un primer momento, se planteó una meta de producción para San Luis Potosí de un total de 50 mil hectáreas de producción y de 20 mil sembradores beneficiados (CP, 11 de octubre de 2022).

En la selección de territorios, se estableció primeramente el criterio que marca el rezago social, priorizando a quienes se encontraban en la escala de «bajo» y «muy bajo» según el tabulador del índice de rezago social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Por tanto, el programa determinó su presencia en 28 municipios de 59 del estado de San Luis Potosí (CP, 11 de octubre de 2022), repartidos en las distintas zonas según Tabla 1. Algunos territorios pertenecen administrativamente a la capital de San Luis Potosí. Con todo, no obstante, en la selección basada en el rezago social quedaron por fuera municipios con índices de rezago social alto y medio del CONEVAL 2020, a saber, Armadillo de los Infantes, Guadalcazar, Villa de Guadalupe y Tierra Nueva.

En cuanto a aspectos de biodiversidad y clima, la mayoría de los territorios seleccionados se encuentran asentados en la Huasteca Potosina. De acuerdo con la Carta Estatal de Climas (INEGI, 2009), esta tiene un tipo de clima mayormente cálido subhúmedo y semicálido húmedo, con lluvias de verano y precipitación invernal. En la zona media, considerada como de frontera por estar ubicadas entre zonas con climas húmedos, semihúmedos y áridos, su clima es predominantemente seco estepario y templado lluvioso, con relieve

accidentado al contar con dos sierras de gran tamaño (son los territorios, que integran al programa, de los municipios de Rayón, Lagunillas y Santa Catarina (Blog Diversidad Cultural, 2017)). Por su parte, los municipios restantes de Moctezuma y Villa de Arista corresponden al Altiplano Potosino: este cuenta con un clima seco cálido, con época de lluvias en verano, no obstante, sumamente árido debido a las sequías que han azotado a esta región durante los últimos años.

Tabla 1

Municipios seleccionados para el PSV distribuidos por Zonas

Zona	Municipios
Altiplano	1. Moctezuma 2. Villa de Arista
Centro	3. Ahualulco 4. Mexquitic de Carmona 5. Villa de Arriaga 6. Villa de Reyes
Media o de Transición	7. Rayón 8. Lagunillas 9. Santa Catarina
Huasteca	10. Aquismón 11. Axtla de Terrezas 12. Ciudad Valles 13. Coxcatlán 14. Ébano 15. Huehuetlán 16. Matlapa 17. San Antonio 18. San Martín Chalchicuatla 19. San Vicente Tancuayalab 20. Tamasopo 21. Tamazunchale 22. Tampacán 23. Tampamolón Corona 24. Tamuín 25. Tancanhuitz de Santos 26. Tanlajás 27. Tanquián de Escobedo 28. Xilitla

Nota. Fuente: elaboración propia.

Con lo anterior, en relación con el criterio de selección de terrenos con alta concentración de erosión de suelos¹, se puede considerar que una de las zonas más afectadas por este fenómeno es el Altiplano Potosino (Osuna-Ceja *et al.*, 2019). En este sentido, de los 15 municipios que integran esta zona, únicamente fueron considerados los municipios de Moctezuma y Villa de Arista, dejando fuera del programa a los 13 municipios restantes de dicha zona. Es relevante esto al tener en cuenta que, por la aridez de la tierra, hay localidades calificadas con alto índice de rezago social al contar con incertidumbre en sus cosechas y agotamiento de pastizales.

En cuanto al criterio de hacer participar a los pueblos indígenas², se selección en casi su totalidad a la región huasteca y algunos municipios de la Zona Media que cuentan con estos habitantes. Entre otros, son los casos de Rayón y Santa Catarina.

Por último, la variedad de siembra que se trabaja en los territorios, de acuerdo con la información obtenida por la coordinación del programa, se subdivide en cinco especies: a) agroindustriales, b) especias, c) frutales, d) forestales y e) transitorias. Esta división se encuentra en la Tabla 2.

Organización y ejecución del PSV en San Luis Potosí

Como se expuso, en San Luis Potosí fueron seleccionados 29 municipios para ingresar al PSV. Esta selección se realizó de acuerdo con criterios de rezago social (muy alto, alto y medio, según el índice de rezago social del CONEVAL). Igualmente, fueron seleccionados beneficiarios/as-sembradores/as ubicados en el índice de rezago social bajo y muy bajo que, no obstante, se encontraran por debajo de la línea de pobreza por ingreso rural.

¹ Entendido como la pérdida de fertilidad de la tierra por diversas causas, ya sean naturales o antropogénicas (Tarakanov, 2022).

² En este estado, corresponden a los pueblos de Teenek, Nahuas y Pames (Xí'Ui).

Tabla 2

Variedades de siembra considerados en el PSV de San Luis Potosí

Agroindustrial	Espicias	Frutal	Forestal	Transitoria
Izote (<i>Yucca periculosa</i>)	Chile Chiltepín (<i>Capsicum annum</i>)	Pitahaya (<i>Hylocereus undatus</i>)	Nopal (<i>Opuntia sp.</i>)	Palma camedor (<i>Chamaedorea Elegans</i>)
Cardamomo (<i>Elletaria cardamomum</i>)	Laurel (<i>Laurus nobilis</i>)	Piña (<i>Ananas comosus</i>)	Palo dulce (<i>Eysenhardtia punctata</i>)	Zacate Limón (<i>Cymbopogon citratus</i>)
Palma (<i>Yucca rostrata</i>)	Orégano (<i>Lippia graveolens</i>)	Árbol de Limón (<i>Citrus sp.</i>)	Agave (<i>Agave sp.</i>)	Romero (<i>Salvia rosmarinus</i>)
Jacube (<i>Acanthocereus tetragonus</i>)	Chaya (<i>Cnidoscolus aconitifolius</i>)	Durazno (<i>Prunus persica</i>)	Árbol de Guanacaste (<i>Enterolobium Cyclocarpum</i>)	Palma de jipi (<i>Carludovica palmata</i>)
Damiana (<i>Turnera diffusa</i>)	Azomaite (<i>Barkleyanthus salicifolius</i>)	Papaya (<i>Carica papaya</i>)	Guaje (<i>Leucaena leucocephala</i>)	Botón de Oro (<i>Tithonia Diversifolia</i>)
Pistache/Pistachero (<i>Pistacia vera</i>)	Árbol de Canela (<i>Cinnamomum zeylanicum</i>)	Guayabo (<i>Psidium guajava</i>)	Caoba de Honduras (<i>Swietenia macrophylla</i>)	Jengibre (<i>Zingiber officinale</i>)
Magüey Jabalí (<i>Agave convallis</i>)	Pimienta Dioica (<i>Pimenta dioica</i>)	Plátano (<i>Musa x paradisiaca L.</i>)	Mezquite dulce (<i>Prosopis glandulosa</i>)	Yuca (<i>Manihot esculenta</i>)
Palma Pita (<i>Yucca gigantea</i>)	Pimienta negra (<i>Piper nigrum</i>)	Naranja dulce (<i>Citrus x sinensis</i>)	Cacahuananche (<i>Gliricidia sepium</i>)	Sábila (<i>Aloe vera</i>)
Chile manzano (<i>Capsicum pubescens</i>)		Ciruela mexicana (<i>Spondias purpurea</i>)	Retama (<i>Parkinsonia aculeata</i>)	
Pataxte (<i>Theobroma bicolor</i>)		Tamarindo (<i>Tamarindus indica</i>)	Vainilla (<i>Vanilla planifolia</i>)	
Achiote (<i>Bixa orellana</i>)		Mango (<i>Mangifera indica</i>)	Pino (<i>Pinus sp.</i>)	
Pecán/Pecanero (<i>Carya illinoensis</i>)		Naranja agria (<i>Citrus x aurantium</i>)	Cinamomo/Piocha (<i>Melia azedarach</i>)	
Olivo (<i>Olea europea</i>)		Cuajiniquil/Guamo (<i>Inga spuria</i>)	Huizache (<i>Vachellia farnesiana</i>)	
Pochote (<i>Ceiba aesculifolia</i>)			Encino (<i>Quercus sp.</i>)	
Tulipán rosa (<i>Hibiscus rosa-sinensis</i>)			Ramón (<i>Brosimum alicastrum</i>)	
Cacao (<i>Theobroma cacao</i>)			Mezquite blando (<i>Prosopis laevigata</i>)	
Moringa (<i>Moringa oleifera</i>)			Maculís (<i>Tabebuia rosea</i>)	
Vanilla pompona (<i>Vanilla piltieri</i>)			Palo mulato (<i>Bursera simaruba</i>)	
			Cedro americano (<i>Cedrela odorata</i>)	

Nota. Se utiliza *sp.*, para especies sin nombre. Fuente: elaboración propia a partir de Coordinación Territorial del Programa (CP, 11 de octubre de 2022).

De acuerdo con el Manual de Procesos y Requerimientos del PSV en este estado, este programa público empezó con la selección de territorios bajo las condiciones de rezago social antedichas. Delimitados aquellos, mediante Asambleas Comunales y/o Juntas Ejidales, se convocó a personas interesadas y consideradas para cumplir los requisitos de inscripción, a saber:

- Sujeto agrario que habita en el territorio, municipio o localidad considerado en rezago social;
- Mayor de edad;
- Acreditar la posesión o propiedad de 2,5 hectáreas para trabajar en el proyecto agroforestal;
- Contar con identificación oficial en original y copia;
- Aceptar el cumplimiento de todas las disposiciones legales aplicables.

Con el propósito de inscribir a 20.000 sembradores en su primer año (2020), el PSV en San Luis Potosí inscribió 18.488 incorporaciones, de las cuales el 74% fueron hombres y el 26% mujeres. En 2021, la incorporación de sembradores al programa fue de 2.879, con 66% de hombres y 33% de mujeres. Para 2022, ingresaron sólo 553 nuevos sembradores: 60% hombres y 40% mujeres. Para inicios de 2023, el programa contaba con 18.491 beneficiarios, 72% hombres y 28% mujeres (García e Ibarra, 2023). Para el último año en estudio (2024), según la base de datos del PSV, estuvieron inscritos 17.890 sembradores activos: 12.706 son hombres (71,02%) y 5.184 son mujeres (28,98%), presentando una baja total de 4.464 sembradores/as desde el primer año.

Con la revisión de las actas de inscripción, se puede sostener que el perfil etario de los sembradores hombres son adultos de cuarenta a cincuenta años; en cambio, las mujeres sembradoras se centran en un rango de treinta años. Además, se observa que el PSV cuenta con una participación de adultos, lo que conlleva a escasa participación de población joven, con un estimado de sólo el 9% de los ciudadanos inscritos al PSV según datos del núcleo general del programa.

En la administración del PSV en San Luis Potosí, el programa designó a una coordinadora territorial y 20 facilitadores comunitarios, recudidos a 19 al inicio del programa y, a enero del último año (2024), se cuenta con 17 facilitadores. Estos últimos están encargados de organizar el trabajo en los 29 municipios que ingresaron al programa; por consiguiente, existen facilitadores que operan en más de un municipio. Los facilitadores comunitarios supervisan el cumplimiento de los planes de trabajo en sus respectivos territorios, quienes sirven de enlace en la comunicación con la Coordinación Territorial. Cada facilitador tiene a su cargo 25 territorios, cuales son trabajados por cinco binomios integrados por un técnico social y otro productivo; por tanto, equivale a cinco binomios (10 técnicos) por territorio supervisado por un facilitador.

Las Reglas de Operación establecen que cada territorio supervisado por un facilitador debe contener 40 CAC, integradas por 25 sembradores cada una, dando como resultado 1.000 sembradores por territorio. Los binomios de trabajo atienden 8 CAC, por tanto, cada binomio se encarga de 200 sembradores; es decir, cada técnico es responsable del trabajo de 100 sembradores. A su vez, los/as sembradores/as se encuentran registrados en el sistema informático Padrón de Sujetos de Derecho de la Plataforma Sembrando Vida. En esta plataforma, además de su registro, se ingresan sus documentos (comprobaciones), apoyos recibidos, capacitaciones, sanciones, comités, amonestaciones y bajas.

La coordinación de trabajo en los territorios de San Luis Potosí ha tenido variaciones organizativas como consecuencia del retiro de tres facilitadores en 2023, quienes no han sido reemplazados hasta enero de 2024. Esto sucede también con técnicos operativos, ya que existen territorios con menos de 10 técnicos sin autorización para la contratación de nuevo personal. Esta situación genera sobrecarga de trabajo administrativo, sobre todo en tiempo de auditoría —la cual es solicitada a los técnicos para subir al núcleo general del programa nombre y número de plantas por sembrador—, imposibilitando el desarrollo de otras actividades en el campo.

Posterior a la resolución de la población beneficiaria, una de las principales actividades realizadas por los binomios de trabajo (técnico social y técnico productivo) fue la medición de parcelas destinadas a trabajar en el proyecto agroforestal. Una vez ubicadas las

parcelas, se procedió al diseño de polígonos para generar un registro de ubicación en formato GPS georreferenciado. Ello permite visualizar en tiempo real los territorios donde opera el PSV en el estado. Igualmente, los técnicos junto a los sembradores inscritos se dieron a la tarea de construir viveros comunitarios por cada CAC con el material que fue entregado por la Secretaría del Bienestar. Junto a aquellas actividades principales, cada binomio tiene a su cargo ocho CAC cuales están conformadas por 25 sembradores hombres y mujeres (sujetos de derecho) quienes se reúnen de forma continua para generar conocimiento conjuntamente a través del intercambio de experiencias y talleres de aprendizaje que desarrolla el programa (ROPSV, 2024). Actualmente, se encuentran operando 751 CAC en los 29 municipios de San Luis Potosí donde opera el programa.

Enseñanzas y agenda pendiente del PSV en San Luis Potosí

Acciones ambientes y de sustentabilidad

Entre las enseñanzas y la agenda pendiente del PSV, se encuentran las acciones vinculadas al medioambiente y la sustentabilidad. Al respecto, el PSV determinó dos objetivos primarios a resolver: por un lado, restaurar productivamente el campo mexicano para la recuperación de suelos y el combate a la degradación ambiental; por otro, promover la autosuficiencia alimentaria para la cobertura de necesidades alimentarias básicas.

Como parte de la contribución al Programa Nacional de Desarrollo 2018-2024, las ROPSV se centraron en establecer sistemas productivos agroforestales, fomentar la autosuficiencia alimentaria y recuperar la cobertura vegetal de hasta 1.139.372,5 hectáreas (ROSV, 2024). A partir de esto, de acuerdo con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, se ha establecido la meta de sembrar en todo el país un millón de hectáreas de árboles maderables y frutales para dar trabajo a más de 400.000 sembradores. Siguiendo con el Programa Sectorial, el PSV en San Luis Potosí estableció un logro de siembra por 2.500 árboles (maderables y frutales) por sembrador, donde se determina como condición que 2.000 de las plantas sembradas en la parcela sean extraídas del vivero comunitario. Con todo, se especifica el mantenimiento de hortalizas en los viveros con el propósito de lograr conseguir la

autosuficiencia alimentaria. La meta de producción en el estado es de 50 millones de árboles plantados a partir de una operatividad del programa con 20.000 sembradores (CP, 11 de octubre de 2022). De esto resultaría, pues, la siembra de 2.500.000 árboles por territorio que administrada cada facilitador comunitario; sin embargo, actualmente se encuentran inscritos un total de 17.890 sembradores activos, presentando una cobertura a la baja de la que planteó el programa en sus inicios.

Con la realidad antedicha, con un total de 17.890 sembradores activos, con la exigencia establecida en las ROPSV por cada sembrador, se obtendría un total de 44.725.000 de árboles plantados, lo que equivale a la reforestación de 44.725 hectáreas para el territorio de San Luis Potosí. En las lógicas del diseño del programa, al cumplir con las metas señaladas, se esperaba contribuir a la recuperación de la cobertura forestal. No obstante, se presenta una cobertura a la baja, al no tener dichos 20.000 sembradores activos que se planearon y plasmaron en las ROPSV para cada estado, manteniendo un desfase de menos de 2.110 sembradores y, en consecuencia, menor recuperación del medioambiente.

A finales de enero de 2024, el PSV en el estado ha llevado sembrado un total de 42.751.138 árboles, lo que equivale a 42.751 hectáreas sembradas (CP, 11 de octubre de 2022). En una evaluación *ex dure*, El incumplimiento de la meta establecida se debe no sólo a la brecha del total de sembradores planeados, sino también a la sequía que azotó al país durante gran parte del primer semestre del año 2024. Así, se puede sostener, con todo, que el PSV en San Luis Potosí ha ampliado la cobertura forestal e incentivado la siembra en parcelas que antes del programa se encontraban ociosas e improductivas.

Con el objetivo de regenerar la tierra y contribuir a eliminar la degradación ambiental, el PSV promueve la restauración productiva con dos sistemas agroforestales:

- Sistemas Agroforestales de Árboles (SAF) maderables y frutales, donde se intercala la siembra de especies maderables, frutales y agroindustriales; y,
- Milpas Intercaladas con Árboles Frutales (MIAF), donde se impulsa la producción de cultivos de corto y mediano plazo.

En este contexto, el PSV planteó que, en cada 2,5 hectáreas inscritas por cada sembrador, se dispusiera la construcción de estos dos sistemas agroforestales (SAF y MIAF) cuyas

medidas se establecieron a criterio de cada sembrador, incentivando la autonomía de decisión. Una de las actividades seguidas para la distribución de los terrenos por algunos sembradores fue disponer territorios montañosos (donde los haya) para situar el SAF, con el propósito de sembrar los árboles maderables. Mientras, en la disposición de terrenos para las MIAF, los sembradores utilizaron lugares planos con el objeto de tener mayor facilidad en la cosecha de los árboles frutales o en la producción de cultivos de corto y mediano plazo.

En cuanto al trabajo en los viveros comunitarios, acuerdos colaborativos fueron realizados entre los miembros de las CAC para disponer:

- La siembra en almácigo en camas de semillas de especies endémicas, por ejemplo, cedro, semillas de café, agave o cítricos.
- La utilización de bolsas forestales para sembrar varetas de higo, encino y guayaba.
- La plantación, en cama de composta, de hortalizas como lechugas, pepinos, zanahoria, cilantro, rábanos, los cuales se cosechan dentro del mismo vivero comunitario con el objetivo de evitar cualquier deterioro por parte de la fauna silvestre.

Dentro de las acciones vinculadas al PSV, se observa el incentivo al cultivo de frijol y maíz, así como de cereales como arroz, garbanzo y vegetales (como la calabaza), con el propósito de conseguir la autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, estos vegetales no forman parte de la meta productiva de los 2.500 árboles por sembrador. Estos productos son contados por hectárea sembrada y cultivados de forma intercalada con las demás especies de árboles que componen el MIAF. Se puede sostener que la siembra ha servido para incrementar el contenido de materia orgánica, controlar la erosión hídrica del suelo y lograr un uso más eficiente del agua de lluvia.

Con respecto a la autosuficiencia alimentaria, el PSV diseñó acciones en tres líneas:

- Utilizar parte de los terrenos que conformarían el MIAF para el cultivo de maíz y frijol;
- Cultivar vegetales de corto y mediano plazo como son las hortalizas y cereales en los viveros; y,
- Transmitir un apoyo económico mensual a los sembradores para comprar alimentos.

En este aspecto, no se pueden sostener resultados concretos, en buena medida, debido al corto periodo que lleva operando el programa y por falta de datos oficiales publicados por parte de las autoridades correspondientes (Pedraza, 2021). No obstante, en las indagaciones presenciales y con base en las respuestas de las entrevistas, los sembradores determinan que, desde su inscripción en el programa, cuentan con mayor posibilidad de sembrar con mayor éxito alimentos en su vivero y parcelas, además que el dinero recibido les ayuda para comprar alimentos a otros sembradores o en tiendas de la región, lo que reactiva la economía de la región a partir de demanda agregada.

Por su parte, un aspecto del PSV ha sido la estrategia de sembradores para la variación de uso de suelo, ya que algunos optaron por disponer partes de su terreno —que consideraron como en desuso— para talar árboles silvestres o endémicos con el objeto de despejar los terrenos y poder cultivar maíz, frijol, otros granos, cereales y hortalizas. De entre sembradores entrevistados, varios refieren que, anterior a su inscripción al programa, limpiaban sus terrenos con técnicas de barbecho con labrado químico, pero que, una vez inscritos, dejaron la utilización de químicos y quemas, afirmando ante la inscripción en el PSV que los terrenos que inscribieron estaban en desuso. Con todo, por recomendación del personal operativo, al limpiar el terreno, los sembradores respetaron las condiciones de los árboles con más de seis meses, limitándose a podar sus hojas para darles forma.

Entre las experiencias críticas, el PSV intentó trasplantar plantas traídas de viveros militares y comerciales. Entre las argumentaciones de los problemas en esta acción, se afirma que se debió a la incorporación de vegetación de otros lugares, climas y tipo de suelo. En su mayoría, esta acción resultó en un trabajo estéril para los sembradores, pues la mayoría de dichas siembras no lograron éxito y no contaron para la meta solicitada de 2.500 árboles por sembrador. Más aún, esta actividad podría haber alterado el ecosistema nativo, redundando en mayor perjuicio que beneficio en los territorios. De esta manera, los sembradores entrevistados indicaron que la mayoría de los árboles no endémicos requerían de mayor cantidad de agua, por tanto, se secaron, considerando además la sequía que padeció el país en fechas recientes. En consecuencia, entre los sembradores entrevistados se hace

observación respecto del árbol de durazno como una de las pocas especies que se logró adaptar en sus territorios.

Dentro del diseño del PSV, se observa la orientación de producción orgánica en las parcelas con productos sanos y libres de componentes químicos. Por esto, en los territorios donde opera el Programa en San Luis Potosí, se instalaron biofábricas en cada vivero comunitario para elaborar bio-insumos como bio-fermentos, bio-preparados, caldos minerales y otras sustancias agroecológicas utilizadas para promover la agricultura orgánica. Esto se complementaba con capacitación y apoyo de técnicos productivos. En esta materia, se generaron una serie de intercambios de saberes con los sembradores, cuyo propósito fue exponer los conocimientos de la comunidad en estos temas. Asimismo, el programa realizó talleres de aprendizaje en tema de lixiviados, agua de vidrio para la elaboración de composta, lombricomposta, *bokashi* (compostaje japonés), supermagro (biofertilizante) y bioles (abonos provenientes de digestión de restos orgánicos).

A partir de todo lo anterior, se puede sostener que el PSV en San Luis Potosí ha buscado contribuir con la recuperación (productiva) de la cobertura forestal y de suelos, la autosuficiencia alimentaria y, en última instancia, el combate de la degradación ambiental. Con todo, no obstante, muchas de ellas resultan a largo plazo, considerando la cantidad de tiempo que requieren algunos árboles para dar frutos y troncos gruesos y expansivos para productos maderables (Masferrer, 2013). En este sentido, el diseño del PSV debe siempre considerar las particularidades comunitarias, climáticas y geográficas del territorio, evitando incentivar estrategias tipo cártel entre presentes o futuros beneficiarios, o bien, la implementación de acciones no adecuadas como implantación de especies no endémicas.

Acciones en materia social y de economía local. El modelo del programa

En los ámbitos sociales y económico-locales del PSV, este programa expone, como objetivos primarios, regenerar el tejido social comunitario a través del trabajo de las CAC y reactivar la economía local por medio de fuentes de ingreso a través de la economía social y solidaria. En esta última materia, el programa se ha propuesto edificar comunidades sustentables por medio de la implementación de beneficios económicos con la generación de

empleos permanentes e ingresos mensuales y, en el aspecto social, por medio de talleres de aprendizaje, intercambios de saberes, consolidación de la autonomía comunitaria y desarrollo del sentimiento de pertenencia. A su vez, se tienen por objetivos anexos y relativamente superiores: generar el arraigo al campo de la población más joven; disminuir la migración; acelerar la igualdad de género; fomentar la cultura del ahorro y la construcción de ciudadanía; y rescatar los valores éticos y morales en el vivir de la población rural sin alterar los usos y costumbres locales.

La administración de López Obrador estableció como prioridad el rescatar al campo mexicano, lo cual se observa en el diseño del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024:

El rescate de las actividades productivas y sustentabilidad del campo constituyen un objetivo prioritario ya que desde la implementación del modelo neoliberal en nuestro país el papel del campo mexicano ha sido relegado. Enfocaremos nuestro trabajo para que las familias campesinas puedan producir sus propios alimentos y generar cadenas productivas para el bienestar de las comunidades en un entorno de sustentabilidad ambiental (Secretaría de Bienestar, 2020, p. 17).

Así también, en materia de apoyo a poblaciones campesinas, el Programa Sectorial de Bienestar sostiene el objetivo de «contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra» (Secretaría de Bienestar, 2020, p. 10). Conforme a esto, para lograr estos objetivos en San Luis Potosí, el PSV recibió capacitaciones de la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural. De esta manera, se busca, mediante la impartición de programas de formación, promover la integración social, la organización comunitaria y la inclusión productiva a los sembradores.

A partir de lo anterior, se realizaron talleres de aprendizaje. En el área de Organización Social, se desarrollaron capacitaciones sobre indicadores para el diagnóstico participativo, formas para la reconstrucción del tejido social con la formación de círculos comunitarios, herramientas para la transformación del conflicto y valoración de la cooperación en la

organización, comisiones y comités para la autogestión. Todas estas medidas buscan desem- bocar en la organización y fortalecimiento de las CAC. En el área de Inversión y Economías, se impartieron cursos sobre la importancia de educación financiera y ahorro, consumo res- ponsable y contraloría social: (1) Curso *No pierdas tu ahorro*; (2) Curso *Con ahorro no hay cuesta*; y (3) Curso *Una mirada a la organización desde las figuras asociativas*.

Con el propósito de reconstruir el tejido social de las comunidades, se integraron las CAC para incentivar el trabajo en equipo, la autonomía de gestión y establecer canales co- municacionales entre los sembradores con el personal operativo del PSV. Para esto, se con- formaron comités directivos en cada CAC donde se nombraron de forma autónoma y demo- crática a un/a presidente/a, un/a secretario/a y un/a tesorero/a. Al par, se establecieron en cada CAC siete comisiones de trabajo con un responsable adscrito y nombrado por los sem- bradores por temas: (1) viveros; (2) biofábricas; (3) seguimiento a planes de trabajo; (4) educación; (5) sustentabilidad; (6) transparencia; y (7) honestidad.

Entre otras actividades desarrolladas para lograr la recuperación del tejido social de las comunidades, se encuentra la organización para celebraciones como el Festival de la Sie- rra, Día de Muertos (Xantolo), rituales de inicio de cultivo, Día Internacional de la Mujer y posadas navideñas. A lo anterior se suman actividades como:

1. Campañas de salud comunitaria con prueba de valores médicos.
2. Juegos tradicionales con elementos de salud comunitaria.
3. Guías de salud alimentaria y consumo responsable.
4. Torneos deportivos.
5. Campaña de lentes.
6. Intercambio de saberes con la participación de curanderos locales y chamanes de la zona que aplican la medicina tradicional.
7. Actividades de aseo y limpieza en la comunidad.

Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto a actividades de dispersión en economía local, se han realizado un conjunto de eventos integrales como:

1. Ferias campesinas.

2. Muestras gastronómicas.
3. Tianguis campesinos con productos elaborados.
4. Intercambio de saberes locales en temas de producción de la tierra.
5. Kermés con fines solidarios y trueque de semillas.

Como parte de la observación participante, el presente investigador da cuenta, en el curso de la estadía en el PSV de San Luis Potosí, se ofrecieron cursos y guías escritas para el personal operativo y sembradores de los comités directivos y comisiones de las CAC. Las materias de estas actividades se vincularon con el fomento de la economía social y solidaria, además para la conformación de cooperativas de producción para el PSV, las cuales fueron entregadas a la Coordinación Territorial del Programa para su difusión.

De acuerdo con lo anterior, se puede sostener que las actividades remiten a caracteres de dispersión, de tejido y pertenencia o arraigo social y transmisión de conocimientos en distintas direcciones. Como parte de la observación participante, tanto en los eventos como en las capacitaciones, hubo una participación ostensible de sembradores —de forma notoria, en la exposición de los productos de sus viveros y parcelas. Dentro de las comunicaciones de la observación, se puede deducir un ánimo o «espíritu colaborativo» de los sembradores para formar parte de los eventos y disposición de aprendizaje en los talleres de capacitación, aun cuando se organizan y gestionan desde la dirección del programa.

En la observación participante de dinámicas de trabajo, actividades y toma de decisiones dentro del PSV en San Luis Potosí, en visita a los territorios de Rayón, Ciudad Valles, Mexquitic de Carmona y Villa de Reyes, y basado en entrevistas a facilitadores, técnicos operativos y sembradores, se puede advertir de una característica crítica que atraviesa las acciones del programa. Por ejemplo, al ingresar los sembradores al PSV, estos aceptan expresamente cumplir con lo dispuesto en las RO mediante firma de una Carta Compromiso. En esta, se comprometen a cumplir con los planes de trabajo de las CAC y en la parcela; asistir a las reuniones periódicas convocadas; aceptar las visitas de verificación; y solventar las omisiones o inconsistencias advertidas en ellas. Al interior del programa, las formas de trabajo cuentan con dinámicas mixtas entre lo participativo y lo direccional. En este sentido, se

cogeneran conocimiento y labores, según lo establece el Plan Nacional de Desarrollo para el PSV (Gobierno de México, 2019). Así, se respetan las formas de trabajo en las milpas, los nombramientos directivos y reglamentos internos, pero, a su vez, se desarrollan las actividades de la agenda de trabajo en los tiempos, metas y prioridades que determina la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural.

A partir de todas las actividades antedichas, se podría afirmar que el diseño de los trabajos del PSV se da bajo la lógica de política *top-down*, aun cuando se consideran las propuestas de los sembradores sobre las formas de trabajar. Esto contradeciría los énfasis del gobierno de A. López Obrador sobre construir la modernidad «desde abajo y sin excluir a nadie» (Gobierno de México, 2019, p. 10). A su vez, dicho gobierno ha establecido, para el PSV, que «los técnicos del programa compartirán conocimientos y experiencias con los campesinos y aprenderán de la sabiduría de las personas que han convivido con la naturaleza y con el territorio» (Gobierno de México, 2019, p. 47). Por un lado, el programa ha generado estrategias, directrices e instrucciones a trabajar en los distintos talleres; por otro lado, ha fomentado la autonomía comunitaria, como se observa en la distribución de la parcela para determinar el MIAF y el SAF. A lo anterior, se suma la organización de comités y comisiones de trabajo anteriormente señalados, donde cada CAC nombra de forma autónoma y democrática a su comité directivo y a los titulares de las distintas comisiones de trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que la organización rural en México cuenta con instituciones autónomas, tales como las Juntas Ejidales con asambleas, autoridades, jueces y comisariados. Por su parte, las CAC replican estas formas de organización al momento de establecer reglamentos internos y estatutos propios. Es importante señalar que algunas CAC, integradas por pueblos indígenas, practican sus usos y costumbres, pero sin dejar de observar los acuerdos establecidos en la Carta Compromiso. La planeación estratégica proviene del programa, mientras el plan de trabajo de la población objetivo; por ilustrar, el programa no tiene horarios fijos; de hecho, hay sembradores que realizan un trabajo adicional. Sin embargo, en la operación de algunas CAC que cuentan con poca organización, son técnicos operativos quienes establecen el plan de trabajo e implementan acciones para las comisiones de trabajo: esto podría considerarse como una merma en la autonomía de gestión. En

cierta medida, se puede determinar que se trata de la persistencia institucional de marcar las estrategias de los programas de manera *top-down* buscando integrarse de manera horizontal con su población objetivo. Se puede afirmar que constituye un nudo crítico los alcances y la perduración de las acciones de cogestión observables.

Además de las acciones antedichas, hay otra que tensa el análisis sobre el modelo *top-down* y la cogestión del programa. Con el objeto de fomentar la resolución de conflictos, el PSV implementó el buzón de quejas y sugerencias para cada CAC. Este instrumento es un órgano para comunicar a las autoridades situaciones que no aportan de forma positiva al programa, tales como casos de negligencia, corrupción, nepotismo o favoritismo al interior de las CAC. En cuanto a su forma de operación, los sembradores ingresan boletas al buzón para ser recogidos en fecha determinada por el sembrador Titular de la Comisión de Transparencia y Honestidad. Este lo remite al Comité de Contraloría Social existente en cada territorio, el cual es integrado por miembros de una CAC elegida por los sembradores, o bien, en el caso de poblaciones indígenas, por autoridades tradicionales. El Comité de Contraloría Social es el ente responsable de abrir las cartas y admitir la solicitud, queja o denuncia a las oficinas de la Función Pública con quien tienen acceso directo. Esta situación entrega síntomas respecto de la autonomía comunitaria y la cogestión frente a la rigidez vertical. El PSV diseñó este espacio y solicita que la apertura del buzón se realice cada mes, extendiendo un acta informativa sobre existencias o no de cartas en el buzón. En las entrevistas a sembradores integrantes del Comité de Contraloría Social de los cuatro territorios visitados, se informa que en ninguno de los territorios se han depositado cartas: estiman que se debe a que las diferencias o conflictos se dirimen en las Juntas de cada CAC, o bien, hablando directamente con el personal operativo. Estas dos acciones dan cuenta de la complejidad sobre el análisis de este programa público.

Entre otros aspectos de la implementación del PSV, uno de ellos es el fomento del trabajo en equipo, lo que ha generado una cultura colectiva para el trabajo agrícola. Si bien existen estructuras ejidales en algunos sectores, no todos los territorios forman parte del ejido o se encuentran suscritos a él, por lo que en muchas ocasiones el trabajo era más bien individualizado. Otro aspecto es el conjunto de empleos permanentes y el ingreso

económico mensual fijo, recurso económico que la población campesina en alta marginación anteriormente no tenía. Hasta entonces, sus recursos financieros dependían mayormente de la labor de cosecha de temporal: bajo el PSV, los sembradores inscritos cuentan con ingresos fijos producto de trabajar su propia tierra en el horario que estiman conveniente, condicionados a cumplir con las metas de producción establecidos por el programa y atender a las juntas de reunión convocadas por los técnicos operativos. Un último aspecto es que el PSV realiza los apoyos económicos de forma directa sin intermediarios por medio de transferencias electrónicas a la tarjeta del bienestar. Se acordó esta estrategia para terminar con las usuales organizaciones intermediarias (principalmente municipales), bajo el fundamento de que estas consolidaban estructuras clientelares que impedían la recepción directa de los apoyos (Masferrer, 2023).

Por último, respecto del sentido de pertenencia, este se ha desarrollado, además del trabajo social comunitario ordenado por el programa, se despliegan otras acciones en beneficio de las propias comunidades y núcleos familiares tales como el limpiado de calles, pintura de bardas o espacios comunes. En igual sentido se dirige el hecho que los sembradores nominan a su propia CAC, las cuales se designan con nombres vinculados con sus localidades, tomando en cuenta las características geográficas, el relieve, la ubicación geoespacial o la cultura indígena.

Entre otros, un nudo crítico experimentado en la implementación fue que los ahorros entregados a los sembradores, en julio de 2023, no se destinaron para la creación de proyectos económicos para la transformación de la estructura productiva por medio de empresas sociales o cualquier otra figura asociativa (como cooperativas). No obstante, en los dos primeros años del PSV en San Luis Potosí, se comentó a los sembradores que el ahorro del fondo estaba condicionado a la presentación de proyectos productivos o de inversión colectivos (Orozco, 2023). Únicamente, algunos sembradores, principalmente mujeres, utilizaron parte de sus ahorros para la mejora de sus viviendas. Esta situación resulta crítica ya que el diseño de un programa social como Sembrando Vida, al estar determinado de forma temporal y por ejercicio fiscal anual, tiene como fin que, una vez terminado el programa,

deje CAC autónomas para la gestión de proyectos, ejecución de obras y prestación de servicios orientados en mejorar la calidad de vida de sus respectivas comunidades.

Además del anterior, otro nudo crítico lo constituye las inclinaciones partidistas o no entre miembros del PSV en San Luis Potosí. Se puede afirmar que no se reconocieron filtros de sesgo político para la inscripción al programa. Sin embargo, en el desarrollo de algunas actividades, se observa una orientación sutil a los sembradores, recordando que el programa es un asunto prioritario para el Presidente de la República, rescatando el campo del abandono de los antiguos regímenes neoliberales, por lo que se sugiere lealtad al proyecto. Por su parte, se solicitó a los sembradores el apoyo para recabar firmas para activar el referéndum revocatorio que el partido del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y el propio jefe de gobierno impulsaron. A su vez, a finales de 2021, se regaló a sembradores el libro de A. López Obrador *A la Mitad del Camino*. Estos eventos resultan contrarios para un programa público que, con base en la democracia representativa y la subordinación del interés general frente al particular, debe alejarse de toda red clientelística. Es innegable que, al interior de las CAC, existe una gran aceptación por el programa, lo que puede derivar en simpatía por el gobierno y su Jefe (Presidente). Más aún, algunas CAC y parcelas llevan en su nombre elementos sugerentes de la administración. Pero, de igual manera, en regiones de la Huasteca, se observó que las estructuras de gobernanza participativa (asambleas), en ocasiones, se utilizan para generar esquemas de trabajo en apoyo al voto y en defensa de los valores de la actual administración, continuando con las prácticas clientelares que se esperaban desanclar.

Consideraciones finales y agenda pendiente

A partir de la metodología aplicada, respecto de la implementación de los objetivos a largo plazo y la planeación estratégica, con su consiguiente diseño, del PSV en San Luis Potosí, se puede afirmar la coherencia de aquellos con las acciones desarrolladas. Más aún, entre estas hay cohesión sostenida con base en las metas buscadas por el PSV; sus logros dan cuenta de resultados que podrían constituir un impacto positivo. Desde luego, toda evaluación de impacto requiere un sostén metodológico que no corresponde al presente.

No obstante, esta investigación levanta antecedentes de fuentes primarias y, por esto, da cuenta del conjunto de percepciones y resultados preliminares favorables de este programa.

El presente programa, al menos en San Luis Potosí, reviste de interés para la comprensión teórica de las políticas públicas. Ante el binarismo *top-down* o *bottom-up*, en este programa convergen elementos de dirección e instrucción verticales, en la planeación tanto estratégica como táctica (más detallada), frente a otros de carácter cogestionada, horizontal e incluso autónoma en la implementación. Se puede afirmar que el espacio de disputa está en el diseño de las acciones: una zona gris donde a veces técnicos del PSV asumen por completo las instrucciones y, en otros momentos, la resolución de conflictos pasa por las CAC autónomamente de la dirección o los miembros técnicos del PSV. La flexibilidad observada puede servir a la continuidad del programa y sus resultados; sin embargo, no cesa de constituir un nudo crítico para su desarrollo.

Por último, entre los elementos negativos, se puede sintetizar en acciones inadecuadas al territorio y las orientaciones partidistas. Entre las primeras se puede contar con la implantación de especies no endémicas que no pudieron pervivir por no adecuarse a las condiciones geográficas y climáticas. Entre las segundas, las menciones contra «regímenes neoliberales», la promoción para realizar un referéndum del partido y jefe de gobierno y la distribución del libro del Presidente A. López-Obrador opacan la preeminencia del interés general sobre el particular como fundamento de la democracia representativa impersonal y ajena al clientelismo.

Una agenda social pendiente es lograr el arraigo de la población joven a la labor campesina. En los territorios cercanos a las ciudades, los/as jóvenes optan por contratarse en la zona industrial; se cuenta además la migración juvenil a Estados Unidos. El PSV no cuenta con una atracción en la población juvenil, lo que constituye una brecha para el sentido de pertenencia de las nuevas generaciones.

Otro de los retos pendientes, desde la materia social, consiste en el tema de la educación para la equidad de género. Todavía se observa al interior de las comunidades prácticas de sometimiento hacia las mujeres o descalificación de sus capacidades: por esto, como se observó más arriba, el PSV ha fomentado la inclusión de sembradoras en los distintos

comités y comisiones del programa, junto con generar espacios de trabajo equitativo en las parcelas e incentivar cursos de sensibilidad dentro de la comisión de educación respectiva. Este aspecto requiere de seguimiento continuo y de apoyo constante en las localidades. Sin perjuicio de esto, la inclusión de la mujer en el programa lo han referido algunas sembradoras en las entrevistas aplicadas para la presente investigación: se ha sostenido que, gracias a ingresar a Sembrando Vida y a su trabajo en las Unidades de Producción, «consiguieron» que sus padres les heredasen parte de sus terrenos, ya que antes se los cedían únicamente a hijos varones.

Otra cuestión pendiente para el PSV es el tema del fomento para el emprendimiento productivo. Durante los cinco años del programa en San Luis Potosí, no se ha logrado consolidar bien las experiencias de emprendimiento social para la elaboración y comercialización de productos. Más bien, se ha tratado de experiencias aisladas o realizadas por ciertos miembros de las CAC, no obstante, se hayan dictado varios talleres de aprendizaje en este tema. A esto se suma el problema del destino de los ahorros: buscando que las CAC sean entidades, a futuro, autónomas capaces de gestionar proyectos, ejecutar obras y prestar servicios de bienestar, los hechos durante julio de 2023 contradicen tanto a las otras acciones desplegadas como a la coherencia con el diseño del PSV. Cesar la preocupación por esto puede mermar el desempeño del programa en el futuro y, por tanto, constituye uno de los puntos más importantes pendientes en la agenda del PSV.

El sentido ambiental es otra materia pendiente del PSV. Pese a la movilización de recursos humanos, financieros y técnico-tecnológicos, hay nudos al momento de generar comunidades rurales articuladas con tejido social más sano y el rescate del medio ambiente mediante la ampliación de la cobertura forestal para el equilibrio ecológico. En sus inicios, el PSV presentó prácticas no acertadas desde el punto de vista ecológico, tales como podar para después cosechar, y la siembra de especies externas que pudieron alterar el ecosistema nativo.

Referencias

- Blog Diversidad Cultural.** (19 de septiembre, 2017). Zona Media San Luis Potosí. *Diversidad Cultural* <https://01tvfasaidiversidadcultural.blogspot.com/2017/09/zona-media-san-luis-potosi.html>
- Cámara de Diputados.** (2023). Nota Informativa CEFP/044/2023: Programa Sembrando Vida. CEFP. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0442023.pdf>
- García, D., e Ibarra, M.** (2023). Reinención de la Política Social en México y su Evaluación: un Análisis del Programa Sembrando Vida en San Luis Potosí. *Espacio Científico de Contabilidad y Administración UASLP-ECCA*, 1 (2), 93-109. <https://doi.org/10.58493/ecca.2023.1.2.07>
- García, M.** (5 de febrero, 2014). AMLO presenta sus 20 reformas constitucionales: PRI señaló al presidente por las iniciativas a pocos meses de las elecciones. *INFODAE*. <https://www.infodae.com/mexico/2024/02/05/amlo-presenta-su-paquete-de-reformas-ultima-iniciativa-de-su-gobierno/>
- Gobierno de México.** (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Servicio de Publicaciones Gobierno de México. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- INEGI.** (2009). Cartografía. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. <https://www.inegi.org.mx/temas/climatologia/>
- Masferrer, K. E.** (coord.) (2023). *“Sembrando Vida”: una Investigación Etnográfica acerca del Programa Forestal*. Brújula.
- Orozco Gaitán, M., de R.** (2023). Etnografía en la Zona Central Potosina. Una Revisión del Programa Sembrando Vida. En K. E. Masferrer (coord.), *“Sembrando Vida”: una Investigación Etnográfica acerca del Programa Forestal*, Brújula.
- Osuna-Ceja, E. S., Figueroa-Sandoval, B., Martínez-Gamiño, M. Á., y Pimentel-López, J.** (2019). Un Sistema Agroforestal de Secano para el Altiplano Semiárido de México. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 10 (22), 89-103. <https://doi.org/10.29312/remexca.v0i22.1861>
- Pedraza López, J.** (2021). El Programa Estratégico Sembrando Vida ¿Promueve la soberanía alimentaria? *Grietas. Revista Crítica de Política Internacional*, 2 (2), 147-

161. <http://revistagrietas.com/index.php/grietas/article/view/16/21>

Secretaría de Bienestar. (2020). *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024*. Servicio de Publicaciones Secretaría de Bienestar. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575834/Programa_Sectorial_de_Bienestar.pdf

Tarakanov, V. (23 de abril, 2024) ¿Qué es la erosión del suelo? ¿Cómo se puede estudiar y mitigar con técnicas nucleares? *Organización Internacional de Energía Atómica* — *IAEA*. <https://www.iaea.org/es/newscenter/news/que-es-la-erosion-del-suelo>

RESPUESTA Y ADAPTACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA EN UN ESTADO DE CONTINGENCIA. EL DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE APRENDIZAJE COMO RESPUESTA EDUCATIVA EN PANDEMIA

NICOL JERIA ORELLANA

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas por Universidad de Santiago de Chile
Subdepartamento de Gestión Institucional en Instituto Nacional de Estadísticas
nicol.jeria@usach.cl

ID-ORCID: 0009-0001-9137-3261

Resumen

En la presente investigación, se analiza los resultados del instrumento Diagnóstico Integral de Aprendizajes (DIA) respecto al cumplimiento de sus objetivos y su coexistencia con el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Mediante un enfoque mixto que combinó análisis cualitativo y cuantitativo, revisión documental y entrevistas semiestructuradas, se identificó que el DIA es valorado por su flexibilidad, carácter voluntario y utilidad para docentes. Sin embargo, enfrenta desafíos de gestión y articulación con el SIMCE. Son necesarios plantear planes estratégicos, que fortalezcan la coordinación entre ambas herramientas, y asegurar recursos adecuados para su desarrollo. El estudio sintetiza los nudos críticos para optimizar el DIA y promover su coexistencia efectiva dentro del sistema educativo.

Palabras clave: Diagnóstico Integral de Aprendizajes, Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, evaluación formativa, evaluación sumativa.

Abstract

Respond and Adaptation of Chilean Institutionalism in Emergency State

Comprehensive Diagnosis of Learnings as Educative Respond Policy during Pandemic

In this research, the outcomes of Comprehensive Diagnosis of Learnings instrument are analysed with respect to its objectives realisation and coexistence with the Education Quality Measurement System. Through a mixed focus which matched qualitative and quantitative analysis, documentary review, and semi-structured interviews, it identified that Comprehensive Diagnosis is valued by its flexibility, voluntary nature, and usefulness for teachers. However, this Diagnosis deal with management challenges and articulation with SIMCE. Contemplating strategic plans, which strengthen coordination between both instruments, and assuring appropriate means for its performance are required. The study synthesises critical issues to optimise the Comprehensive Diagnosis and promote its effective coexistence into the educative system.

Keywords: Comprehensive Diagnosis of Learnings, Education Quality Measurement System, formative evaluation, summative assessment.

Desde el inicio de la pandemia por COVID-19, la principal preocupación de las autoridades de los países en el mundo fue el resguardo de las condiciones sanitarias para evitar el contagio y sus consiguientes efectos. Entre las medidas de resguardo se puede encontrar el cierre de establecimientos educacionales. Para Latinoamérica, de acuerdo con el Banco Mundial (2022), los prolongados cierres de escuelas, la escasa eficacia de las medidas de mitigación y las alteraciones en los ingresos domésticos tuvieron un patente efecto sobre los aprendizajes en el subcontinente y el Caribe. Así, sucintamente, se ha estimado que el 80% de niñas/os en edad de término de primaria no pueden comprender un texto simple: antes de la pandemia, dicha cifra llegaba sólo al 50% (Banco Mundial, 2022).

En Chile, con la declaración de estado de excepción constitucional de catástrofe, el Ministerio de Salud (vía Resolución Exenta N°322/2020 de la Subsecretaría de Salud) dispuso, entre otras medidas, la suspensión de clases presenciales en todos los establecimientos educacionales a nivel nacional. Así, establecimientos de educación primaria y secundaria

(de curso obligatorio y cuya decisión pasa por el Ministerio de Educación) cerraron durante 147 días en 2020 y 112 en 2021, situando a Chile como el país con más días continuos de cierre entre los países de la OCDE (Centro de Estudios MINEDUC, 2022).

Con lo anterior, el Gobierno de Chile implementó un enfoque multimodal integral para educación a distancia, cuyo fin era mitigar el impacto de la pandemia de los resultados educativos. Este enfoque incluyó más de cincuenta medidas comprendidas en ocho áreas fundamentales, a saber (Banco Mundial, 2022, p. 41):

1. Provisión de recursos e insumos para la conectividad y la continuidad educativa;
2. Estrategias y canales de aprendizaje a distancia;
3. Materiales pedagógicos intensificados o adicionales;
4. Flexibilidad y contextualización;
5. Capacitación para docentes en servicio;
6. Fortalecimiento de las estrategias de retención y mitigación de la deserción escolar;
7. Bienestar socioemocional; y,
8. Regreso seguro a las clases presenciales.

No obstante, el estado de los aprendizajes de los estudiantes respecto al currículo académico no pudieron ser medidas por la situación de pandemia: las mediciones de carácter censal (las pruebas del Sistema de Medición de Calidad de la Educación, SIMCE) fueron suspendidas en 2020 y 2021. Esta falta de información provocó un vacío en la actualización en la evaluación del aprendizaje en niños, niñas y adolescentes (NNA, en adelante), por tanto, repercutiendo la configuración de las prioridades de política pública educativa en escenarios postpandemia. Así también, este vacío ha revestido un daño para las comunidades educativas (vale decir, sostenedores, directores, docentes, entre otros), puesto que no cuentan con una base actual para gestionar acciones de mejora ni para enfrentar situación de pérdidas de aprendizajes.

Bajo dicho contexto, la Agencia de Calidad de Educación¹, como servicio público de educación, se enfrentó a una coyuntura crítica para aplicar innovaciones ante el estado de contingencia por COVID-19. A partir de sus facultades y competencias, buscó dar con planes alternativos y consiguientes herramientas que al par promovieran el logro de los aprendizajes del currículo nacional priorizado y aportaran al bienestar socioemocional estudiantil. En el primer año (2020), dicha Agencia desarrolló el Diagnóstico Integral de Aprendizaje (DIA), como herramienta de evaluación externa para uso interno, con el propósito de monitorear el aprendizaje en las áreas socioemocional y académica. Se diseñó para tres distintos momentos durante el año escolar, cuya utilización pueda servir a equipos directivos y docentes para la toma de decisiones en dichas áreas. De esta manera, la Agencia tomó la implementación del DIA como voluntario, frente al SIMCE cuyo carácter es obligatorio. Desde 2022, con el SIMCE restablecido, la Agencia ha tenido el desafío de sostener la coexistencia de dos diseños evaluativos y sus instrumentos.

Con lo anterior, analizar la implementación del DIA es relevante para estudiar la forma en que el Estado, en general, y la Agencia de Calidad, en particular, se adaptan para responder a sus mandatos normativos y, en última instancia, democráticos, ante eventos de contingencia. Se trata de una aproximación para estudiar la manera en que, concretamente, un servicio público diseña una alternativa para asegurar la provisión de su producto (información al sistema educativo) sin perder el fin último (la mantención o recuperación de aprendizajes y la disminución de brechas educativas). De aquí que, a tres años de la implementación del DIA, surja la pregunta de investigación ¿Cómo el DIA ha logrado cumplir con sus objetivos declarados y proyecta su coexistencia con el SIMCE? Para ello, se describirá la génesis del DIA, profundizando en sus elementos políticos contextuales, la situación pandémica y los recursos institucionales movilizados; se analizará el nivel de cumplimiento de los objetivos declarados del DIA en comparación con el SIMCE (a partir de indicadores tales como cobertura, resultados y utilización de datos obtenidos); se identificarán la relación

¹ En Chile, la Agencia de Calidad de la Educación vela por la conformidad a la legislación educativa y, entre otras competencias, «por la evaluación continua y periódica del sistema educativo, a fin de contribuir a mejorar la calidad de la educación» (art. 7°, Ley N°20.370). Este objetivo se ha traducido en la implementación de planes nacionales de evaluación nacional o internacional, recogiendo la evaluación SIMCE, entre otros. Esta «agencia» responde a un sistema denominado Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

entre DIA y SIMCE en aspectos complementarios y, a partir de estos, los elementos de proyección del DIA en su contexto de coexistencia con el SIMCE.

Enmarcación teórica sobre la evaluación educativa

La evaluación es una herramienta pedagógica para alcanzar los objetivos de aprendizaje de los/as estudiantes. Sostiene un papel clave en el proceso formativo, puesto que la forma de implementarse proporciona información valiosa para la valoración del proceso de aprendizaje y guía, pues, el diseño y ejecución de acciones de mejora. Así también, la manera en cómo se define la evaluación determina a su vez la forma de comunicar los resultados a las personas interesadas.

En el ámbito escolar corriente, la evaluación se entiende en su forma aplicada en el aula en cuanto a la relación entre prácticas de enseñanza y prácticas de aprendizaje, independiente de la procedencia interna o externa de la figura aplicante. Así entendida, la evaluación constituye un proceso donde se recolecta información, la cual permite construir un juicio respecto de los resultados de procesos educativos, de forma que posibilita acreditar, calificar, promover y fomentar el aprendizaje de estudiantes y de la institución escolar (Agencia de Calidad de la Educación, 2017^a). Bajo esta perspectiva, Himmel *et al.*, (1999) afirman que el proceso evaluativo consiste en:

[El] desarrollo sucesivo de un conjunto sistemático de fases, etapas o instancias evaluativas, cuya finalidad consiste en comprobar durante cierto período de tiempo el grado de avance, progreso y perfeccionamiento en relación con los objetivos o metas señaladas para un alumno, un programa, proyecto o institución (p. 158).

A partir de aquella línea, el proceso de evaluación educativa corresponde a un procedimiento de orientación y ayuda, por tanto, una parte constitutiva de la actividad educativa, componente fundamental del proceso de enseñanza y aprendizaje.

La evaluación, entendida como proceso, sostiene ciertas características. Siguiendo a Castillo y Cabrerizo (2010), el proceso de evaluación es de carácter dinámico, abierto y contextualizado, cuya estructura está definida por la obtención de información, la formulación

de juicios y la toma de decisiones. Ahora bien, sin perjuicio de estas características, la tipología de la evaluación radica en los objetivos de esta y, conforme a estos, cada evaluación dota a su estructura de contenido. A efectos de esta investigación, la tipología aquí abordada refiere a la distinción entre evaluación sumativa y formativa.

De acuerdo con Cizek (2010), el propósito de una evaluación sumativa clasificar o certificar un progreso y, asimismo, indagar la efectividad de un currículo, asignatura o plan educativo, al final de un período o programa. Se caracteriza por entregar un juicio sobre estudiantes, profesoras/es y el currículo, apartando el peso del proceso de enseñanza o de aprendizaje, considerados como ya realizados. En Chile, *exempli gratia*, el SIMCE es una evaluación sumativa: es un balance realizado al final del período que, se estima, dura una asignatura general; justamente, su objetivo es reconocer el grado de aprendizaje de las/os estudiantes en un tiempo concreto (Orozco-Jutorán, 2006).

En cambio, la evaluación formativa está basada en el/la alumno/a: es un seguimiento de carácter informativo y orientador que permite tanto a profesor/a como alumno/a conocer el progreso de estos/as últimos/as. Una evaluación formativa se centra en este progreso y en la superación de las dificultades del proceso de enseñanza-aprendizaje: el objetivo último es favorecer el aprendizaje a través de la conciencia del/de la estudiante sobre sus logros y lagunas (Orozco-Jutorán, 2006). Para la Agencia de Calidad de la Educación, la evaluación formativa:

Se encuentra orientada a *evaluar el progreso del aprendizaje durante el propio proceso* y se caracteriza por ser una evaluación frecuente e interactiva para identificar las necesidades de aprendizaje y ajustar apropiadamente las enseñanzas. Su valor más importante radica en *la inclusión de valoración del proceso en que los/as estudiantes son responsables de su propio aprendizaje*, a partir de la comunicación de metas claras y específicas de los resultados educativos (p. 10).

De aquí, *exempli gratia*, se considera el DIA es una evaluación formativa. Su distribución temporal es a lo largo del año por «ventanas»: al inicio, con el Diagnóstico; entre semestres, por el Monitoreo Intermedio, donde se revisa la planificación, se diseñan probables ajustes

o adecuaciones para el tiempo restante; al final, por la Evaluación de Cierre, con miras a la planeación del año siguiente. Además, se sostiene el DIA como evaluación formativa puesto que no sólo contempla el aprendizaje académico, sino también el socioemocional.

Consideración de política pública sobre la implementación

Junto con la apreciación de las evaluaciones educativas, desde la disciplina de políticas públicas, la teorización sobre la implementación parte *ab initio* de dos bases en conflicto: *top-down* y *bottom-up*. En dicho orden, en primer lugar, la concepción inicial primera sostiene que, dada la decisión gubernamental la cual incluye aspectos de diseño, la ejecución es el desenvolvimiento de formulación de la política o programa. Así, después «que las autoridades han definido una política pública, es puesta en práctica por la administración pública tal y como fue estipulado en el diseño» (Navarrete y Figueroa, 2013, p. 84).

Con lo anterior, aquella concepción *top-down* implicó, en los albores, que se asumió «un vínculo causal directo entre políticas [*policies*] y resultados observados, y se tendió a apartar el impacto de los implementadores [*implementers*] sobre la aplicación de las políticas» (Pülzl y Treib, 2007, p. 91). Ante esto, corrientes teóricas criticaron este enlace causal y sostuvieron la concepción *bottom-up*: quien opera *hace* política pública. En otras palabras, «la disponibilidad de discreción en la fase de aplicación de la política apareció como un factor beneficioso, puesto que se consideró que las/os burócratas locales [*local bureaucrats*] estaban mucho más cerca de los problemas reales que los formuladores centrales de política» (Pülzl y Treib, 2007, p. 92).

En cierta medida, el acento en uno u otro supone dos polos teóricos. Asimismo, ante alguno de los polos se puede sostener que cierta racionalidad es difícil de dar en la práctica (Navarrete y Figueroa, 2013, p. 84). A efectos de aquí, el carácter agencial central del DIA radica en una política *top-down*: sin embargo, en su propio diseño, sostiene características y decisiones que pasan por quienes ejecutan. Así también, el SIMCE, siendo más patente su rasgo *top-down*, mide justamente una calidad educativa que no se desenvuelve prístinamente de arriba-abajo, sino que depende del desempeño de quienes implementan. Afirmando una hibridez necesaria, esta investigación busca levantar elementos que permitan

reconocer la forma de solapamiento de poderes entre las decisiones arriba-abajo y la discrecionalidad de la ejecución.

Metodología

Desde el punto de vista operativo, el análisis de la implementación del DIA y la relación de este con el SIMCE refiere a la medición de sus resultados a partir de los objetivos declarados desde su formulación. En buena medida, no se trata de ir más allá hacia una evaluación de impacto (sin perjuicio de constituir un objetivo deseable), sino que identificar más acá el logro respecto de resultados esperados sobre una determinada población objetivo. En otras palabras, la medición es sobre los resultados intermedios o finales presentados en la cadena de valor, efectos² de la entrega de bienes o servicios de un programa (Arenas, 2021). Para la identificación de estos resultados, se aplicará un enfoque mixto, es decir, la recolección y el análisis de la información serán de tipo cuantitativo y cualitativo. De aquí que la discusión involucre ambos tipos, como comprensión cabal del objeto de estudio.

Operacionalización de variables

En Tabla 1, se presenta la operacionalización de las variables, habida cuenta del carácter más bien descriptivo, en su nivel de investigación, del presente estudio (Arias, 2012). Como se observa, por un lado, se encuentra la entrevista semiestructurada, por la cual se busca construir la génesis y proyección del DIA junto con reconocer la percepción de la relación entre DIA y SIMCE. Por otro lado, se halla el análisis documental, técnica por la cual se pretende extraer de manera intensiva información sobre los resultados relativamente procesados del DIA y SIMCE por parte de la Agencia de Calidad de la Educación.

Las fuentes de información, excluyendo las entrevistas cuya autoría es propia, responden a las siguientes fuentes:

- Bases de datos de la Agencia de Calidad de Educación (Agencia de Calidad de la Educación, 2023a).

² Bajo este ámbito, se atiende la noción de resultado en tanto modificación: cambio en el comportamiento o estado de un grupo de beneficiarios posterior a la recepción de los «productos» del programa (Arenas, 2021).

- Estudio de Usabilidad y Valoración del DIA (Agencia de Calidad de la Educación, 2022).
- Informe técnico del SIMCE 2013 (Agencia de Calidad de la Educación, 2013).
- Evaluaciones Nacionales Estandarizadas 2017 (Agencia de Calidad de la Educación, 2017b).
- Resoluciones Exentas N°618/2021, que aprueba la implementación del DIA, y N°160/2022, que aprueba el Manual de Uso del DIA, ambas de la Agencia.

Tabla 1

Variables y técnicas de recolección de información

Variable Conceptual	Variable Operacional	Técnica de Recolección
Diagnóstico Integral de Aprendizajes (DIA)	Cronología de hitos (Implementación a Diagnóstico 2023)	Análisis documental Entrevista semiestructurada
	Debate entre actores de diseño del DIA	Análisis documental Entrevista semiestructurada
	Construcción del diseño de instrumentos evaluadores de DIA	Análisis documental Entrevista semiestructurada
	Cobertura anualizada de ejecución DIA	Análisis documental
	Calendarización de ejecución DIA	Análisis documental
Sistema de Medición de Calidad de la Educación	Construcción del diseño de instrumentos evaluadores de SIMCE	Análisis documental
	Cobertura anualizada de ejecución SIMCE	Análisis documental
	Calendarización de ejecución SIMCE	Análisis documental

Nota. Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron durante 2023. La búsqueda de actores clave fue intencionada a miembros de la Agencia de Calidad de la Educación. En Tabla 2 se presentan las personas entrevistadas y sus respectivos cargos en relación con la investigación, al menos, en relación con el origen o implementación del DIA, durante las medidas por pandemia de COVID-19 (2020-2022).

Tabla 2

Actores entrevistados

Nombre	Cargo en 2020-2022 [Años]
Daniel Rodríguez	Secretario ejecutivo de ACE (2019-2021)
Juan Bravo Miranda	Jefe División de Logros del Aprendizaje ACE (2013-2022) Secretario ejecutivo (S) de ACE (2021-2022)
Marcela Huepe	Asesora metodológica en División de Estudios ACE (2019-2023)
Carla Barrios	Encargada de instrumentos académicos DIA en División de Evaluación y Logros de Aprendizaje (2015-2023)
Carla Hinojoza	Encargada de Coordinación entre Divisiones DIA en División de Evaluación y Logros de Aprendizaje (2015-2023)

Nota. ACE: Agencia de Calidad de la Educación. Fuente: elaboración propia.

Cronología del origen del DIA

A partir de 2020, con la declaración de las medidas de restricción por pandemia de COVID-19, las instituciones se enfrentaron al desafío de continuar proveyendo sus bienes y/o servicios, es decir, el cumplimiento del mandato normativo en tales condiciones. En el caso de la Agencia, su mandato se encuentra normado por el siguiente precepto: «evaluar y orientar el sistema educativo para que este propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativas» (art. 10, Ley N°20.529). El mandato legal además indica las siguientes funciones para la Agencia (letras a), b), c), d) y e)):

1. Evaluar los logros de aprendizaje de los alumnos de acuerdo con el grado de cumplimiento de los estándares por medio de instrumentos de medición estandarizados y externos a los establecimientos.
2. Evaluar el grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa.

3. Realizar evaluaciones del desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores.
4. Ordenar los establecimientos educacionales en función de las mediciones de los resultados de aprendizaje y de los otros indicadores de calidad educativa.
5. Validar los mecanismos de evaluación de docentes de aula, directivos y técnico-pedagógicos.
6. Proporcionar información en materias de su competencia.

Ante la imposibilidad de cumplir con el instrumento de la evaluación SIMCE, de carácter obligatorio y presencial de acuerdo con el Plan Nacional de Evaluaciones, la Agencia diseñó y dispuso la plataforma del Diagnóstico Integral de Aprendizaje el 1 de septiembre de 2020, de carácter voluntario. Todavía bajo el influjo del «estallido social» de octubre de 2019, la idea del instrumento surgió a partir de una discusión interna sobre cómo coadyuvar a los establecimientos educacionales, principalmente a estudiantes, en modalidad remota (comunicación personal (en adelante, CP), 20 de octubre de 2023). Las apreciaciones, sensibles por la cercanía en el tiempo, refieren a las relaciones entre ciudadanía y servicio público, la celeridad ante la respuesta a los problemas públicos y la preocupación por las demandas sociales:

La idea de que el Estado llega tarde y que es poco atento a la ciudadanía, y todas esas ideas que derivan de la discusión pública, más profunda, que el Estado no soluciona el problema, influyeron en esa primera idea [del DIA], las primeras ideas de que había que innovar muy rápido para entregar una evaluación (CP, 20 de octubre de 2023).

Iniciadas las medidas restrictivas por COVID-19, la Agencia elaboró la primera versión del DIA a solicitud del Ministerio de Educación. El objeto de aquel se preveía como diagnosticar las condiciones de llegada de niños/as posterior a período extenso sin clases presenciales relativos tanto a sus conocimientos como a sus estados socioemocionales. En un primer momento, la Agencia previó el diseño del DIA para aplicarse presencialmente, por

escrito y en aula, por parte de docentes a NNA; el DIA contendría los siguientes instrumentos:

1. Actividades lúdicas socioemocionales: de 1° básico a 3° básico³;
2. Cuestionario socioemocional: de 4° básico a IV medio;
3. Exámenes de lectura: 2° básico a II medio;
4. Exámenes de matemática: 3° básico a II medio.

A esta pretensión de aplicación escrita se cruzó la estrategia por las medidas restrictivas (Gobierno de Chile, 2020). En julio de 2020, el DIA se aplicó a seis establecimientos inscritos por su voluntad cuales, por las condiciones sanitarias, volvieron a la presencialidad: tres de Rapa-Nui, uno de Juan Fernández y otro de Río Ibáñez. Sin embargo, la presencialidad durante 2020 fue escasa: con base en las condiciones sanitarias, las medidas de la estrategia Paso a Paso sólo permitían en las últimas dos etapas las clases presenciales⁴.

Con lo anterior, las clases remotas se mantuvieron a lo largo de 2020. En septiembre, el DIA se dispuso en línea para todos los establecimientos educacionales del país, con un llamamiento a la participación con el ministro de Educación a la sazón, Raúl Figueroa (CP, 20 de octubre de 2023). Su aplicación buscaba conocer el estado socioemocional y de avance curricular del conjunto estudiantil. Justamente, relativo a este último ámbito, la aplicación del SIMCE fue suspendido, debido a la imposibilidad de aplicar una prueba censal en las condiciones restrictivas sanitarias: el Decreto N°17/2024 del Ministerio de Educación dispone requisitos metodológicos que dichas condiciones impedían. En esta cadena de eventos, en octubre de 2020 la secretaría ejecutiva de la Agencia anunció la extensión de la disponibilidad del DIA hasta marzo de 2021 (CP, 20 de octubre de 2023).

Hacia febrero de 2021, todavía en medio de la extensión de la disponibilidad del DIA, la Agencia dispuso la nueva plataforma en línea donde aparecieron los primeros resultados

³ En Chile, la educación primaria se denomina básica y se enumera con números indo-arábigos (de 1° a 8°); a su vez, la educación secundaria se denomina media y se enumera con números romanos (de I a IV). Ambas constituyen la educación obligatoria.

⁴ Con base en cinco etapas progresivas (cuarentena, transición, preparación, apertura inicial y apertura avanzada) cuales, entre otras medidas, remiten a la cantidad de personas en un espacio, la etapa de apertura inicial considera el retorno *gradual* a clases presenciales y la etapa de apertura avanzada la prioridad de clase presencial sin perjuicio de las medidas de distancia social (Gobierno de Chile, 2020).

del segundo semestre del 2020 (EMOL, 2021; Agencia de Calidad de la Educación, 2021a). En esta primera aproximación, la trascendencia en medios de comunicación se vinculó con los bajos rendimientos respecto a los logros esperados y el perjuicio emocional durante el año 2020 (EMOL, 2021). Con estos antecedentes, en marzo de 2021 se inició una nueva discusión para una segunda ventana durante el año en curso. Así, el mes de mayo fue clave: por un lado, la Agencia publicó oficialmente los resultados para 2020; por otro, dicha Agencia decidió abrir la nueva ventana denominada como Monitoreo Intermedio, disponible entre junio y agosto, cuyas áreas se distribuyeron de la siguiente manera:

- Área académica: exámenes de Lectura y Matemática en 2°, 3° y 5° básico y I medio;
- Área socioemocional: actividades de 1° básico a IV medio.

En otras palabras, el área socioemocional se extendió al conjunto de la educación primaria y secundaria. Con esto, empezó a desarrollarse el diseño más actual del DIA, recibiendo en julio de 2021 otro evento relacionado con su origen: por segundo año, la evaluación del SIMCE se decidió suspender por las medidas restrictivas; en su reemplazo, se determinó aplicar el DIA «a finales del segundo semestre» (Gallardo, 2021; Agencia de Calidad de la Educación, 2021b). Con esto, se implantó la Evaluación de Cierre y extendió el ámbito del área académico a otras asignaturas (Álvarez, 2021):

1. Examen de Lectura: de 2° básico a II medio;
2. Examen de Matemática: de 3° básico a II medio;
3. Examen de Historia y Geografía: de 5° a 7° básico;
4. Examen de Formación Ciudadana: sólo 8° básico; y,
5. Actividades del área socioemocional: de 1° básico a IV medio.

Por tanto, el año 2021 fue decisivo para la configuración e implementación del DIA bajo el esquema de ventanas a lo largo del año escolar. En octubre de 2021, la Agencia publicó la Resolución Exenta N°618 que regula el DIA. En esta, se define al DIA de la siguiente manera:

El DIA es una herramienta evaluativa puesta a disposición de los directivos de los establecimientos educacionales por la Agencia de Calidad de la Educación, mediante una plataforma web y/o soporte en papel, para su uso interno, que permite monitorear el aprendizaje de los estudiantes en diferentes momentos, a lo largo del año escolar.

Y, con ello, declara que sus objetivos específicos son:

1. Evaluar los aprendizajes de los estudiantes en las áreas académicas y grados que se determinen, conforme al currículum nacional vigente.
2. Evaluar determinados aspectos del desarrollo socioemocional de los estudiantes, en relación [sic] a áreas relevantes y que inciden en su aprendizaje integral.
3. Entregar información de resultados a nivel establecimiento, grupo curso y de estudiantes, según corresponda, resguardando la confidencialidad de los datos personales para usos externos de acuerdo [sic] al propósito de la evaluación.
4. Orientar la toma de decisiones de los establecimientos educacionales en el ámbito de la gestión pedagógica, en base a [sic] los resultados obtenidos.

Con esta cronología, se da cuenta que el DIA responde a una evaluación de la educación la cual, naciendo en condiciones adversas, puede permitir ampliar el espectro de las variables que explican el desempeño educativo sin reducirlo al ámbito académico o de contenidos. Hasta entonces, este ámbito se circunscribía a los Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS) en cuestionarios de calidad y contexto complementarios del SIMCE y los Estándares de Aprendizaje «con el fin de ampliar la concepción de calidad educativa a una noción más integral» (Unidad de Currículum y Evaluación, 2023). Normados por el Decreto N°381/2013 del Ministerio de Educación, son ocho indicadores que, como se observa en Tabla 3, sostienen «información acerca de los resultados obtenidos por un establecimiento educacional» (Decreto N°381/2013 del Ministerio de Educación). El DIA, en este ámbito, cambia esta definición y propósito por habilidades socioemocionales en la trayectoria de cada estudiante.

Tabla 3*Indicadores de Desarrollo Personal y Social del SIMCE (2023)*

Indicador	Dimensiones
Autoestima académica y motivación escolar	1. Autopercepción y autovaloración académica 2. Motivación escolar
Clima de convivencia escolar	1. Ambiente de respeto 2. Ambiente organizado 3. Ambiente seguro
Participación y formación ciudadana	1. Sentido de pertenencia 2. Participación 3. Vida democrática
Hábitos de vida saludable	1. Hábitos alimentarios 2. Hábitos de vida activa 3. Hábitos de autocuidado
Asistencia escolar	Tasa de asistencia por establecimiento
Retención escolar	Tasa de retención por establecimiento
Equidad de género	Equidad de género [sic]
Titulación técnico-profesional	Tasa de titulación técnico profesional

Nota. Fuente: adaptación del Decreto N°381/2013 del Ministerio de Educación.

Por último, se observa que, en su origen, el DIA se consideró como una ventana de oportunidad *vis à vis* los impedimentos para continuar la evaluación del SIMCE; no obstante, implicó desmarcarlo de la estructuración de este y generó un campo propio para el Diagnóstico, en lugar de constituir un reemplazo del uno por el otro.

Cumplimiento de los objetivos específicos del DIA

Desde la primera aplicación del DIA, en 2020, hasta la ventana de diagnóstico en 2023, la participación de establecimientos que lo aplican ha crecido: entrandas se ha pasado de 2.916 entidades a 10.149; es decir, se trata de un incremento del 348,05%. Esta primera aproximación, donde la cobertura se ha ampliado de manera patente, lleva a analizar el nivel de cumplimiento de sus objetivos específicos declarados por la propia Agencia.

Cumplimiento del OE1

El OE1, relacionado con el ámbito académico del DIA de acuerdo con el currículum nacional, comenzó a desarrollarse a partir de la disposición, por parte de la Agencia, de dos exámenes de contenidos en Lectura y Matemática para los cursos de 2° básico a II medio y de 3° básico a II medio respectivamente. Este primer instrumental ajustó sus ítems conforme al currículum priorizado por el Consejo Nacional de Educación, vigente desde mayo de 2020 hasta fines de 2022. Tal instrumental fue modificado en marzo de 2023, donde el Ministerio de Educación (MINEDUC, en adelante) realizó la actualización de la priorización curricular para la reactivación integral de aprendizajes, cuya vigencia será hasta 2025; esta actualización está en la base de los actuales instrumentos de evaluación académica del DIA.

Los grados y las asignaturas dispuestas para el DIA por la Agencia son definidos al interior de la División de Logros del Aprendizaje (CP, 27 de septiembre de 2023). Esta División dispone una propuesta para ser aprobada por la Secretaría Ejecutiva al inicio de cada período de aplicación, considerando los recursos disponibles para la aplicación del instrumento; en dicha propuesta, se definen los niveles y asignaturas por ventana. Así, de 2020 a fines de 2023, se han presentado instrumentos de evaluación académicas en seis asignaturas además de un instrumento de reactivación para la lectura enfocado en los niveles de 2° a 4° básicos en 2023 (véase, Tabla 4).

Tabla 4*Instrumentos implementados del DIA por asignatura (2020-2023)*

Asignatura	Año ^a	Primera Ventana	Cantidad de Ventanas ^b	Niveles Disponibles
Lectura	2020	Diagnóstico	10	2° Básico a II Medio
Matemática	2020	Diagnóstico	10	3° Básico a II Medio
Historia	2021	Cierre	5	5° a 8° Básico
Formación Ciudadana	2021	Cierre	1	8° Básico
Escritura	2021	Cierre	4	5° y 6° Básico
Ciencias Naturales	2023	Cierre	1	5° a 8° Básico
Reactivación para Lectura	2023	Diagnóstico	3	2° a 4° Básico

Nota: ^a Refiere al año de implementación; ^b Refiere a la cantidad de ventanas donde se ha dispuesto. Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Calidad de la Educación.

Como se observa en Tabla 4, el DIA comenzó a incluir nuevas asignaturas en ventanas cuya primera versión es diagnóstica o de cierre. En este sentido, la ventana de Monitoreo Intermedio no innova, sino que mantiene Lectura y Matemática.

Cumplimiento del OE2

El OE2, vinculado con el desarrollo socioemocional estudiantil, se relaciona con las diferencias que radican entre DIA y SIMCE desde su inicio en 2020. Para esto, se realizaron «tres procesos de revisión con el fin de integrar los desarrollos actuales» de las habilidades socioemocionales al currículum vigente en el punto de competencias transversales (Agencia de Calidad de la Educación, 2023c). Ahora bien, en este sentido, el DIA parte de una base reconfigurada intencionalmente para asimilar un «currículum socioemocional»: a partir de los objetivos de aprendizaje de la asignatura «Orientación» (de 1° básico a II medio), de las «Habilidades para el Siglo XXI» (de III a IV medio) y de los Objetivos de Aprendizaje Transversales, se contemplan bases curriculares cuyas competencias no son académicas. De aquí que la Agencia sostenga lo siguiente:

Aunque no exista un currículum socioemocional propiamente tal, existe una relación muy próxima entre los ejes o actitudes que se busca promover y algunas habilidades socioemocionales que posteriormente fueron seleccionadas para ser evaluadas en el DIA, ya sea mediante los cuestionarios de 4° Básico a IV Medio, o a través de la técnica proyectiva de un cuento en 1° a 3° Básico (Agencia de Calidad de la Educación, 2023c, p. 16).

En definitiva, la Agencia determinó nueve habilidades socioemocionales a medir según grado de relación personal (véase, Agencia de Calidad de la Educación, 2023c, p. 34):

1. Conciencia de sí mismo/a, intrapersonal;
2. Autorregulación, intrapersonal;
3. Toma responsable de decisiones, intrapersonal;
4. Conciencia de otros/as, interpersonal;
5. Empatía, interpersonal;
6. Colaboración y comunicación, interpersonal;
7. Inclusividad, colectiva;
8. Prosocialidad, colectiva;
9. Compromiso democrático, colectiva⁵.

Ante aquellas habilidades, el DIA diseñó dos instrumentos base para su medición. Uno de ellos corresponde a la Actividad Socioemocional: se define como espacios de expresión y diálogo y evalúan las habilidades 1, 2, 4, 7 y 8. El otro corresponde al Cuestionario de Aprendizaje Socioemocional: mide la percepción de las/os estudiantes en las tres

⁵ La categorización de aprendizajes socioemocionales viene definida así por la Agencia (2023, p. 33):

- 1) Intrapersonal: desarrollar la capacidad de reconocer estados emocionales propios, comunicarlos de forma responsable y tomar decisiones de manera reflexiva.
- 2) Interpersonal: desarrollar la capacidad de identificar y respetar los estados internos de otras personas, actuar de manera apropiada hacia la experiencia de ellas y crear un ambiente de comunicación y colaboración.
- 3) Colectiva: desarrollar la capacidad de respetar y valorar las diferencias y particularidades de las personas, actuar de acuerdo con los valores de una convivencia ciudadana (por ejemplo, respeto, solidaridad y buen trato) y participar activamente en los acuerdos para la convivencia y el funcionamiento colectivo.

dimensiones (intrapersonal, interpersonal y colectiva) tanto sobre sí mismos/as como sobre la gestión desarrollada por el establecimiento para la promoción de las habilidades.

Tabla 5

Instrumentos socioemocionales implementados por el DIA (2020-2023)

Instrumento	Año ^a	Primera Ventana	Cantidad de Ventanas ^b	Niveles Disponibles
Actividad Socioemocional	2020	Diagnóstico	10	1° a 3° Básico
Cuestionario de Aprendizaje Socioemocional	2020	Diagnóstico	10	4° Básico a IV Medio

Nota: ^a Refiere al año de implementación; ^b Refiere a la cantidad de ventanas donde se ha dispuesto. Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Calidad de la Educación.

Como se observa, por un lado, las habilidades socioemocionales son objeto de evaluación desde 2020 como innovación del DIA. Sin embargo, por otro lado, sólo desde 2023 se ha enmarcado públicamente la construcción de categorías, las definiciones y referencias respecto del desarrollo socioemocional estudiantil, a través del *Marco de Evaluación de los Aprendizajes Socioemocionales*. Aun cuando se observa un cumplimiento positivo, esta brecha puede ser tomada en las distintas valoraciones y proyecciones del DIA.

Cumplimiento del OE3

Desde 2020, el DIA ha contado con un informe de resultados por curso y establecimiento, generado automáticamente en la plataforma; así, una vez que el curso rendido sea cerrado por el/la docente quien dirige y aplica el instrumento. En el informe responde a cada ventana y entrega información de los resultados obtenidos en ambas áreas. De esta manera, *a priori*, el OE3, relacionado con la entrega de información a nivel establecimiento, grupo curso y estudiantil, se despliega en este informe.

Declarativamente, los resultados del informe sostienen dos objetivos. Uno de ellos es identificar la percepción de estudiantes respecto de las condiciones ofrecidas por el establecimiento en aspectos clave de su desarrollo integral. El otro refiere a diagnosticar los

logros de los aprendizajes basales en función de la actualización vigente de la priorización curricular.

El diseño del informe por establecimiento sintetiza la gestión del establecimiento en datos específicos categorizados por las áreas del DIA. De esta manera, los datos por el ámbito académico son:

1. Resultados según nivel de logro.
2. Comparación de resultados entre hombres y mujeres.
3. Cantidad de estudiantes evaluados.

Y aquellos del ámbito socioemocional son:

1. Descripción y resultados por aspecto según grado evaluado.
2. Cantidad de estudiantes que responden cuestionario.

Por su parte, el diseño del informe por curso se construye por el instrumento evaluado. Por tanto, existen informes por nivel y por tipo (académico o socioemocional). El informe de resultados por asignatura, el cual, según ventana, es insumo para la planeación, ajustes o evaluación en el contraste con los objetivos de aprendizaje según la actualización de priorización curricular, presenta los siguientes datos:

1. Antecedentes.
2. Resultados generales por curso.
3. Resultados por pregunta.
4. Resultados por estudiante.
5. Conclusiones preliminares.

Así también, el informe de resultados del cuestionario socioemocional revela:

1. Aspectos socioemocionales evaluados.
2. Resultados generales por curso.
3. Resultados por pregunta.

Lo anterior distingue a ambos informes en que, en el caso del segundo, hay confidencialidad en las respuestas dadas por estudiantes. Asimismo, un apartado por cada informe recuerda a cada usuario/a el carácter confidencial de los informes.

En 2022, se levantó el Estudio de Usabilidad y Valoración del DIA: en el proceso de políticas o programas públicos, es una acción dentro de la etapa de retroalimentación (Agencia de Calidad de la Educación, 2022). Se completó 2.715 encuestas de un total de 3.134 entregadas a distintos perfiles usuarios: equipo directivo, docente, apoderados/as y estudiantes. Considerando que la usabilidad principal del DIA corresponde a directivos y docentes, los elementos evaluados destacables fueron los siguientes:

1. Informe de Establecimiento. En escala de 1 (muy mal) a 7 (muy bien), dentro de los aspectos del Informe del Establecimiento, el promedio más alto (6,2) refiere al tiempo de llegada del informe y, en cambio, el más bajo (5,7) al atractivo de la información.
2. Informe de Resultado por Curso. En escala de 1 (muy mal) a 7 (muy bien), los aspectos de este instrumento revelan ciertas brechas entre los equipos directivos y docentes en la valoración del DIA (véase, Tabla 6).

Tabla 6

Aspectos del Informe de Resultado por Curso del DIA (Encuesta 2022^a)

Aspectos del Instrumento	Equipo Directivo Ampliado	Docentes
Relevancia	6,2	5,7
Claridad	6,3	5,7
Atractivo	6,2	5,5
Lenguaje Utilizado	6,3	5,8
Extensión del Documento	6,3	5,5
Tiempo de Llegada ^b	6,4	5,8

Nota: ^a Refiere a la pregunta ¿Cómo evalúa, en una escala de 1 a 7 (donde 1 es muy mal y 7 muy bien), el informe de resultados por curso? Donde los resultados son medias aritméticas; ^b Entendido como «lo recibo o puedo descargar de forma oportuna». Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Calidad de Educación (2022).

3. Cuestionario Socioemocional. En escala de 1 (muy mal) a 7 (muy bien), el informe de los resultados del Cuestionario, similar a la evaluación del Informe del

Establecimiento, entre otros aspectos en promedio mejor valorados se sitúa el tiempo de llegada (6,2) y, en cambio, peor valorados el atractivo de información (5,9).

A partir del Estudio de Usabilidad, se puede sintetizar que, admitiendo una percepción positiva en la disponibilidad, el contenido de los informes atrae con dificultad a los segmentos objetivos del DIA. En este sentido, llama la atención la baja evaluación, en relación con otros aspectos, del atractivo del Informe por Curso por parte de docentes: aun cuando la Encuesta no permite correlacionar con otras variables probables motivos y, a partir de esto, dar con factores explicativos causados por el DIA, sí constituye un precedente para las futuras actualizaciones y, asimismo, para estas retroalimentaciones. En todo caso, de manera general, se observa una valoración positiva, con mayor peso en los equipos directivos, del DIA.

Cumplimiento del OE4

Por el OE4, relacionado con la orientación en la toma de decisiones respecto de la gestión pedagógica, se han desplegado ciertos instrumentos para conducir el análisis de resultados y, por consiguiente, la implementación de acciones correspondientes. En Tabla 7, se presentan los recursos según área (académica, socioemocional y multimedia⁶).

El Estudio de Usabilidad y Valoración del DIA de 2022 también preguntó por las valoraciones de usuarios/as sobre los instrumentos relacionados y, además, las tomas de decisiones (relacionadas con este OE4). Con respecto a los instrumentos, se observa, en Tabla 7, que la mayoría responde a «Sí, lo(s) he revisado, pero no en profundidad» para todos los ámbitos; entre las áreas, destaca aquella académica —mayoritaria incluso entre quienes declaran verlas con profundidad— seguida del ámbito socioemocional; un segmento importante (un quinto del total) no ha visto o lo ha hecho sin profundidad los contenidos multimedia.

⁶ Estos recursos multimedia refieren a dos tipos de cursos: aquellos para el uso y análisis de resultados por parte de docentes y aquellos de orientación para el uso de plataforma.

Junto con lo anterior, el Estudio de Usabilidad y Valoración presentó preguntas relativas a probables acciones de cambio en los dos ámbitos del DIA. En ambos ámbitos, viendo las Tablas 7 y 8, se observan brechas entre las respuestas de equipos directivos ampliados y docentes tanto en priorización como percepción. Así, por un lado, en el ámbito académico, se destaca que, para los equipos directivos, se ha identificado desafíos clave, identificado a estudiantes para mayor apoyo y se ha desplegado reforzamientos o remediales en áreas de menores resultados; en cambio, para docentes, ante todo se ha identificado tanto desafíos clave como principales fortalezas, se ha reconocido estudiantes para mayor apoyo y se ha analizado las causas de los problemas identificados. Por otro lado, en el ámbito socioemocional, se presentan las mismas respuestas en el estrato superior, no obstante, en distinto orden: para los equipos directivos, en orden descendente, se ha priorizado desafíos clave, identificado fortalezas y analizado las causas de problemas; para docentes, se ha analizado las causas, identificado las fortalezas y priorizado las áreas clave.

Tabla 7

Recursos para usuarios por orientación en toma de decisiones del DIA (a 2023)

Área	Recursos ^a
Académica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ficha Académica Docente: Planificar considerando las necesidades académicas de todas y todos los estudiantes 2. Ficha Académica de Equipo Directivo: Relevancia del uso del DIA para la gestión directiva
Socioemocional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recomendaciones para aplicación Cuestionario Socioemocional 2. Habilidades socioemocionales evaluadas 3. Marco de evaluación de los Aprendizajes Socioemocionales 4. Ficha Comunidad Educativa: Buen Trato entre Estudiantes 5. Ficha Comunidad Educativa: Uso de Datos sobre Género 6. Ficha Equipo Directivo: Importancia del Aprendizaje Socioemocional en el Contexto Escolar
Multimedia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actividad Social Evaluativa (V) 2. ¿Cómo inscribir el establecimiento en la plataforma DIA? 3. ¿Qué tipo de preguntas tienen las evaluaciones DIA? ¿Cómo se responden? 4. ¿Cómo asignar claves a las y los estudiantes? 5. Las Habilidades Socioemocionales y el DIA: una Evaluación para la Gestión Escolar (V) 6. Cuestionario de Aprendizaje Socioemocional (V)

Nota: ^a Todos los recursos corresponden a infografías o, en general, documentos escritos, salvo aquellos con (V) en referencia a vídeo. Fuente: elaboración propia con base en Agencia de Calidad de la Educación (2023b).

Tabla 8

Respuestas sobre conocimiento de recursos del DIA (2022)^a

Área	Revisó en Profundidad		Revisó sin Profundidad		No Revisó		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	
Académica	231	46,0	214	42,6	57	11,4	502
Socioemocional	203	40,5	227	45,3	71	14,2	501
Multimedia	166	33,0	203	40,4	134	26,6	503

Nota: ^a Se excluyen los resultados del Taller Integrado de Resultados. Fuente: elaboración propia a partir de Estudio de Usabilidad y Valoración del DIA (Agencia de Calidad de la Educación, 2022).

Ahora bien, se observan ciertas disparidades en la percepción de las acciones tomadas. En el ámbito académico, en Tabla 9, en acciones como diseñar acciones para mejorar resultados académicos, ante el 66,8% de los equipos directivos se enfrenta la percepción de docentes sólo a un 39,7% (es decir, 27,1% de diferencia). En segundo lugar, queda la realización de reforzamientos en áreas de menores resultados (26,0%) y, en tercero, la identificación de estudiantes para mayor apoyo (22,5%).

Asimismo, en el área socioemocional también se observan disparidades entre las percepciones de equipos directivos y docentes. Siguiendo a Tabla 10, nuevamente el diseño de acciones «en general» supone la mayor brecha entre docentes y el equipo directivo (26,4%), seguido de la priorización de desafíos clave (22,5%) y el desarrollo de acciones con el equipo psicosocial del establecimiento (20,4%). Se destaca la brecha, entre quienes sostienen que no se realizan acciones, entre el 4,5% de equipos directivos frente al 8,7% de docentes, es decir, casi el doble de los directivos.

Tabla 9*Percepción de acciones en ámbito académico posterior a aplicación del DIA (en porcentaje)*

Acciones	Equipo Directivo Ampliado	Docentes	Diferencia^a
Identificar o priorizar desafíos claves en el área	70,3	50,2	20,1
Comparar resultados académicos de períodos anteriores	54,0	46,6	7,4
Comparar cursos con base en resultados de DIA	30,0	30,6	-0,6
Analizar principales causas de problemas o necesidades	67,1	47,0	20,1
Identificar principales fortalezas en los ámbitos de aprendizajes	66,5	50,2	16,3
Identificar estado de aprendizaje de cada estudiante	60,8	40,6	20,2
Identificar estudiantes para mayor apoyo en el área académica	70,9	48,4	22,5
Realizar reforzamientos o remediales en áreas de menores resultados	69,4	43,4	26,0
Calificar o asignar notas con base en información entregada por DIA	5,9	3,2	2,7
Diseñar acciones en general para mejorar resultados académicos	66,8	39,7	27,1
Sin realización de acciones	3,6	3,7	-0,1
Otras acciones	3,0	0,5	2,5
Total [Cantidad de Respuestas]	337	219	—

Nota: ^a La diferencia se obtiene de sustraer el porcentaje de respuestas totales del equipo directivo al total de docentes. Fuente: elaboración propia a partir de Estudio de Usabilidad y Valoración del DIA.

Por último, el cumplimiento del OE4 relaciona el DIA con la gestión pedagógica (véase, Tabla 11). En estos sentido, considerando los otros ámbitos, se observa que el DIA ha servido de manera transversal a la identificación y/o análisis de las causas de problemas identificados, donde, salvando las diferencias de magnitud, equipos directivos y docentes coinciden. Se observa asimismo que hay una acción, en los tres ámbitos, apreciada disparmente entre directivos y docentes: aquellas relacionadas con el diseño de acciones en general para cumplir con la mejora en el desempeño del área respectiva.

Tabla 10

Percepción de acciones en ámbito socioemocional desde aplicación del DIA (en porcentaje)

Acciones	Equipo Directivo Ampliado	Docentes	Diferencia ^a
Identificar o priorizar desafíos claves en el área	69,1	46,6	22,5
Analizar principales causas de problemas o necesidades	62,6	51,6	11,0
Identificar principales fortalezas en los ámbitos socioemocionales	63,2	48,9	14,3
Identificar estudiantes para mayor apoyo en el área socioemocional	60,8	43,8	17,0
Realizar acciones o estrategias en áreas de menores resultados	56,1	36,5	19,6
Diseñar acciones en general para mejorar indicadores socioemocionales	58,8	32,4	26,4
Desarrollar o fortalecer iniciativas de salud mental	40,9	27,4	13,5
Desarrollar o fortalecer acciones del equipo psicosocial o PIE*	46,9	26,5	20,4
Realizar ajustes en los programas de la asignatura de Orientación	36,8	22,8	14,0
Sin realización de acciones	4,5	8,7	-4,2
Otras acciones	3,0	2,7	0,3
Total [Cantidad de Respuestas]	337	219	—

Nota: ^a La diferencia se obtiene de sustraer el porcentaje de respuestas totales del equipo directivo al total de docentes. *Programa de Integración Escolar. Fuente: elaboración propia a partir de Estudio de Usabilidad y Valoración del DIA 2022.

En consecuencia, a partir del análisis propio en cuanto a coherencia y los resultados del Estudio de Usabilidad, se puede sostener que los objetivos estratégicos del DIA están cumpliendo con su declaración de manera positiva, no obstante, con ciertas brechas en la valoración de los públicos objetivos. El OE1 merece un tratamiento aparte, puesto que pertenece al núcleo académico de la medición en ciernes, considerando la existencia de otro instrumento cercano (SIMCE). Sin embargo, los objetivos 2, 3 y 4, cuya evaluación es positiva, poseen dificultades relativas a su implementación o a su apreciación: el OE2 recibió tardíamente una estructuración definida y general, lo cual puede dañar una utilización

relativamente estándar para los actores interesados; el OE3 manifiesta un aspecto preocupante para quienes ejecutan el DIA, a saber, la atracción o interés en la información de este Diagnóstico; el OE4 llama la atención en las dispares valoraciones respecto de las acciones tomadas a partir del DIA.

Tabla 11

Percepción de acciones en gestión pedagógica desde aplicación del DIA (en porcentaje)

Acciones	Equipo Directivo Ampliado	Docentes	Diferencia
Analizar principales causas de problemas o necesidades	66,8	48,4	18,4
Elaborar o ajustar plan estratégico anual o PME*	59,3	33,8	25,5
Asignar o reestructurar uso de recursos según necesidades identificadas	50,4	24,7	25,7
Evaluar a docentes con base en resultados obtenidos por DIA	7,4	10,5	-3,1
Reestructurar planta docente según resultados obtenidos por DIA	4,5	6,4	-1,9
Desarrollar acciones para mejorar aspectos de gestión de recursos	46,0	27,9	18,1
Desarrollar acciones para mejorar prácticas pedagógicas	69,1	39,3	29,8
Sin realización de acciones	5,0	11,4	-6,4
Otras acciones	2,1	0,9	1,2
Total [Cantidad de Respuestas]	337	219	—

Nota: ^a La diferencia se obtiene de sustraer el porcentaje de respuestas totales del equipo directivo al total de docentes. *Plan de Mejoramiento Educativo. Fuente: elaboración propia a partir de Estudio de Usabilidad y Valoración del DIA 2022.

Coexistencia entre SIMCE y DIA

En 2022, DIA y SIMCE coexistieron como instrumentos de evaluación académica con carácter censal (en tanto el DIA no busca constituir una muestra de una población mayor). La Agencia de Calidad aplicó el SIMCE para 4° Básico y II Medio durante la segunda mitad de noviembre, es decir, en paralelo a la ventana de cierre del DIA (25 de octubre a 9 de diciembre). La recuperación del SIMCE, a propósito de la flexibilización de las medidas restrictivas

por pandemia de COVID-19, conlleva a analizar los elementos de proyección para ambos instrumentos, lo cual se ha logrado a partir de entrevistas semiestructuradas a quienes se encuentran en el diseño y aplicación de esta acción o política pública. La percepción de los actores del diseño e implementación no reduce el ámbito de las políticas públicas a «sus técnicos»; no obstante, ello no quita que, ante una acción pública, constituyan una fuente relevante para el análisis, más aún, cuando dicha acción es relativamente novedosa.

Dos instrumentos de evaluación académica

Una de las aprehensiones en torno al diseño e implementación del DIA refiere a la doble existencia de instrumentos de evaluación que, en su formulación, no contemplaban un complemento uno del otro. De aquí, se observa cierta tensión en el uso de los resultados de la aplicación de los instrumentos (DIA y SIMCE):

Si el DIA te va a entregar resultados que son contradictorios con el SIMCE, vas a tener un problema; y, segundo, es el problema político de sobrecargar a los colegios de evaluaciones: los va a llevar obviamente a sacrificar la que es voluntaria. De ahí, creo que hay que diferenciar el DIA del SIMCE (CP, 20 de octubre de 2023).

Por un lado, se tiene el problema de la carga de evaluaciones externas; por otro, la tensión entre dos instrumentos evaluadores de un mismo ámbito. Esto revela un problema de proyección fundamental: el DIA surgió como evaluación voluntaria mientras el SIMCE no se podía aplicar; por consiguiente, en cuanto el SIMCE volvió, el DIA-académico cesó de sostener un peso propio.

Si tienes una prueba de cierre de año de cuarto básico de Lectura y un SIMCE cuarto básico ¿Cómo conversa la prueba de cierre del cuarto de Lectura con el SIMCE en cuarto básico? ¿En qué se diferencia? Porque, si son iguales, para qué me están haciendo la misma prueba dos veces; pero, si son distintas, cuáles son las diferencias y por qué necesito tener las dos (CP, 27 de septiembre de 2023).

De hecho, se puede expandir las últimas dos interrogantes a este problema: ¿Cuál es el fundamento para las diferencias entre el DIA-académico y el SIMCE? Puesto que, ciertamente, no se incluye sólo la perspectiva del establecimiento (equipo directivo o docente), sino también del Ministerio de Educación, en tanto actor gubernamental, y de la *educación* como sector de la sociedad. De aquí que, inferidas de las entrevistas, se observe el siguiente elemento: la complementariedad de los instrumentos.

Instrumentos complementarios de evaluación

La percepción de las/os diseñadores/as de este programa orienta la discusión al detalle respecto de la relación DIA-SIMCE: el DIA no se constituyó como un reemplazo del SIMCE por una coyuntura externa; que esta coyuntura se haya constituido como ventana de oportunidad es un punto claro, pero el DIA es otro instrumento tanto académica como socioemocionalmente. «Es un desafío tener ese relato, el relato de los tipos de evaluaciones que tenemos, cuáles son sus propósitos y lo que nosotros, como Agencia, proponemos términos de cómo coexisten y cómo son complementarios» (CP, 3 de octubre de 2023). Este relato, según se observa, parte del siguiente fundamento: el SIMCE, cuyo carácter es obligatorio, remite a autoridades externas al establecimiento; el DIA, cuyo carácter es voluntario, remite a autoridades internas. Esta remisión no implica la utilización excluyente, puesto que el diseño está apto para dos tipos de acciones: el primero es insumo para la política pública educacional; el segundo es antecedente para la implementación en la gestión pedagógica localizada (CP, 27 de octubre de 2023; CP, 3 de octubre de 2023).

Por lo anterior, la disyuntiva entre SIMCE-DIA se denota en tres aspectos. El primero refiere a la instantaneidad del acceso a la información: mientras los resultados del SIMCE se entregan seis meses después, el DIA es instantáneo e inmediato. El segundo implica el marco teórico de los instrumentos: «el DIA es una evaluación formativa, porque es parte de un proceso de mejoramiento y de evaluar para mejorar; en cambio, SIMCE es sumativo porque va al final del ciclo» (CP, 3 de octubre de 2023). El tercer aspecto se relaciona con la tensión de los resultados entre SIMCE y DIA, los cuales, por tanto, no pueden ser comparables si acaso sí correlacionables:

La forma en que se aplica, los tiempos en que se entregan los resultados, el tipo de información y la robustez de la información que se entrega. Porque DIA entrega información rápida y (...) súper [sic] atingente a las decisiones que puede tomar un profesor, pero DIA no sirve o no debería usarse para tomar decisiones de política pública, porque los datos que tiene son datos que no te permiten la suficiente robustez para poder ser una decisión de política pública real basada en datos (CP, 11 de octubre de 2023).

Por consiguiente, el DIA-académico y el SIMCE no son reemplazables. Ambos constituyen dos instrumentos de evaluación diferentes en información, disponibilidad, uso y fundamento. Existe la tentación de mezclar ambos en una canasta de insumos para evaluar el desempeño educativo, sin embargo, esto sí implicaría una contradicción entre la medición localizada *ad hoc* a un caso y otra generalizable y estandarizada al conjunto.

Dos instrumentos de evaluación socioemocional

Como se observó, una parte del SIMCE se vincula con el conjunto de IDPS. En una primera aproximación, los IDPS podrían constituir el SIMCE-socioemocional como asimismo el DIA contiene su componente respectivo. Ahora bien, el elemento de proyección relativa al uso de ambos insumos (para política o para gestión) nuevamente surge, no obstante, bajo un aspecto distinto. «El IDPS es principalmente un instrumento para la gestión del establecimiento y un instrumento [sic] de información para la política pública. El DIA es un instrumento de gestión pública: es para ser usado en la sala, con la información que sirve para la sala de clase» (CP, 3 de octubre de 2023). Por tanto, mientras los IDPS constituyen tanto medición conjunta e insumo de política, el DIA es medición localizada e inmediata de ejecución⁷; los primeros pertenecen más bien a la etapa de resultados *ex post* de política, en cambio, los segundos a los resultados *ex dure*, aun cuando sean de la ventana de cierre.

⁷ En una de las entrevistas, de hecho, se apuntó a distinguir SIMCE-global y DIA-estudiante: «el DIA a lo que apunta, más bien, es a la trayectoria de cada estudiante. Ya no es la información de la escuela a nivel global, sino qué pasa con cada estudiante y cómo es trayectoria a lo largo de cada año escolar» (CP, 27 de septiembre de 2023).

Ahora bien, este ámbito socioemocional posee un elemento de proyección propio que remite a los orígenes del DIA. En estos, la configuración de este ámbito provino ciertamente del SIMCE en cuanto IDPS (CP, 27 de septiembre de 2023); así también, las medidas restrictivas y la apreciación de casi-reemplazo entre SIMCE y DIA dotaron a la innovación de este ámbito un carácter todavía anclado en diseños pasados: al momento, los IDPS constituían una prueba entre otras dentro del SIMCE y el cuestionario socioemocional mantiene esta característica en su implementación. De esta manera, se identifica un elemento proyectivo referente al cambio en la evaluación del ámbito socioemocional desde el levantamiento de información hasta los efectos de los resultados:

Es difícil comprender que lo socioemocional no es otra asignatura más, que no se aborda como una asignatura más. Es una evaluación que debiera tener mucho más diálogo y (...) tiene un vínculo. La evaluación del IDPS [*sic*] se pone casi como una prueba más, cuando en realidad la recomendación (...) es cuando tú vas a hablar de ti mismo, cuando no hay respuestas correctas e incorrectas; lo que tienes que generar en un clima de confianza y, también, que debiera haber una devolución —bueno, toda esta lógica no está. Entonces, el desafío es que nosotros quisiéramos dársela al DIA, pero el sistema es bien fuerte; entonces, es una pelea para tratar de que, por lo menos, en el DIA, ya que en el IDPS [*sic*] no se puede, crear (...) las condiciones adecuadas para un cuestionario que toca aspectos socioemocionales, condiciones que tienen que ver con crear clima de confianza, con mantener la libertad para expresar lo que se siente y se opina, para ser sincero (CP, 3 de octubre de 2023).

En consecuencia, el DIA-socioemocional sostiene este elemento no sólo por una diferencia en la enmarcación y el alcance de sus resultados, sino también en la posibilidad de cambiar la aproximación al desempeño socioemocional de cada estudiante. Constituye, pues, elemento de proyección y desafío de programa público.

Recursos

Por último, un nudo crítico remite a la coexistencia de los SIMCE y DIA en una misma Agencia con recursos escasos. Cada instrumento responde a un proceso imbricado que moviliza recursos tecnológicos, pecuniarios, humanos insertos un ciclo presupuestario que, en conjunto, aseguren el cumplimiento en plazo para el inicio y cierre de los instrumentos.

La proyección del DIA con respecto a un SIMCE bastante anterior se encuentra dificultada, debido a que se ejecutan de manera paralela y simultáneamente. El SIMCE es de carácter obligatorio y general, mientras el DIA es voluntario y a voluntad; en consecuencia, como disyuntiva económica, bajo tal caracterización el SIMCE se sitúa como prioritario en la asignación de recursos. Ahora bien, esto revela el cambio en las condiciones de inicio del DIA, con un SIMCE suspendido y condiciones restrictivas que, en cierta manera, estructuraban a su vez ventana de oportunidad. No obstante, en cuanto el SIMCE se retomó, se revelaron las dificultades sostenidas para una sola Agencia con recursos relativamente similares antes y después del DIA.

Implementar el DIA y el SIMCE de forma simultánea afecta la dotación. [Si] aplicar DIA o desarrollar DIA con las personas que había, sin aplicar SIMCE, ya era complejo, (...) aplicar DIA y SIMCE al mismo tiempo es prácticamente imposible. Todo esto genera sobrecarga laboral, genera complejidad, cumplimiento en plazos, todo esto afecta a los equipos que reciben insumos.

De las entrevistas, se observa que, además del nudo crítico para la permanencia del DIA, hay dos vías de solución con sus respectivas dificultades. La primera refiere a la externalización de ciertas etapas, por ejemplo, en diseño o en implementación; el problema radica en que «igual caen en el equipo interno de la Agencia poder validar que, efectivamente, esos instrumentos que estamos [externalizando] cumplan con todo lo que tienen que cumplir; se pueden hacer externalizaciones de ciertas partes del proceso, pero hay otras que no» (CP, 11 de octubre de 2023). La segunda remite a que, ante un nuevo producto estratégico para la Agencia, corresponde una nueva organización dentro de esta: «necesitamos

gente para que puedan trabajar en equipos completamente paralelos, tener gente que vea sólo DIA y otra gente que vea sólo SIMCE» (CP, 3 de octubre de 2023).

En definitiva, un elemento de proyección para la coexistencia de ambos instrumentos es el aspecto de recursos para ambos. El recurso más problemático, según las entrevistas, se relaciona con el recurso humano: validar, aplicar, levantar, procesar y entregar resultados requieren, según los actores del diseño, incremento en la dotación para sostener la eficacia. Con todo, se puede sostener que se trata del elemento de proyección crítico para el DIA: ante una disyuntiva entre SIMCE y DIA, teóricamente «cuanto más avanzamos en el proceso, más difícil nos resulta cambiar de un camino [*path*] a otro» (Pierson, 2004, p. 18); por tanto, el SIMCE podría priorizarse ante el DIA. No obstante, justamente es un elemento de proyección considerado por quienes han diseñado esta acción pública.

Consideraciones finales

Con lo anterior, analizar la implementación del DIA es relevante para estudiar la forma en que el Estado, en general, y la Agencia de Calidad, en particular, se adaptan para responder a sus mandatos normativos y, en última instancia, democráticos, ante eventos de contingencia. Se trata de una aproximación para estudiar la manera en que, concretamente, un servicio público diseña una alternativa para asegurar la provisión de su producto (información al sistema educativo) sin perder el fin último (la mantención o recuperación de aprendizajes y la disminución de brechas educativas).

La implementación ideal de todo programa público exige que justamente en su desarrollo se evalúe el avance conforme a sus objetivos propuestos. Lo anterior está en la base de la evaluación *ex dure*, cuyos antecedentes muchas veces se basan en las propias evaluaciones institucionales y aproximaciones en marcha por parte de actores relevantes. Como propósito de esta investigación, se puede responder que el DIA ha logrado cumplir con sus objetivos vinculados a las evaluaciones (OE1 y OE2) y a la entrega de información por distintos tipos de población localizada (OE3) a través de un conjunto de instrumentos que es céleramente eficaz. El cumplimiento se desenvuelve a través del tiempo en consideración con la etapa de avance durante año escolar, donde el soporte humano y tecnológico se ha

ajustado para adecuarse a este, ahora bien, sin perjuicio de la sobreocupación percibida por actores clave de la institución. No obstante, el uso de los resultados por la población objetivo es uno de los problemas al momento de comprender la manera de cumplir dichos objetivos: se observa cierta disparidad en la atracción y utilidad percibidas entre los equipos directivos y los grupos docentes. Esto no quita que el OE3 y OE4 se cumpla; pero, sí puede implicar que, al momento de pasar a evaluaciones *ex post*, se perjudique la medición de la eficacia en este punto. Se puede sostener que, para la gestión pedagógica, los equipos directivos valoran el DIA de manera más favorable que los grupos docentes, lo cual es más relevante considerando que los primeros se encargan de la gestión. No obstante, las comunidades escolares requieren cohesión para la construcción de ambientes propicios para el aprendizaje: si la gestión a partir de evidencias, como aquellas proporcionadas por el DIA, se aplica con brechas en el diagnóstico, podría provocar decrementos en el desempeño escolar. Se trata, en consecuencia, de elementos que la Agencia de Calidad debe tomar en cuenta.

La imagen de un DIA como reemplazo o réplica del SIMCE ha quedado truncada. Ni las evaluaciones de aprendizaje por ventana son el examen de una vez anualizado, ni el cuestionario socioemocional son similar de los indicadores IDPS. El DIA se diferencia del SIMCE por su carácter formativo y voluntario, lo que constituye una síntesis de los elementos de proyección desde la perspectiva de su información. Ahora bien, lo anterior no quita las dificultades ante recursos siempre escasos de la Agencia: frente a un SIMCE obligatorio y anualizado a una vez, el DIA sostiene el riesgo de postergación ante problemas de recursos. Este elemento es el nudo crítico cuya superación no sólo pasa por más recursos, dando una propuesta inmediata; sino también, de manera más duradera, por una atracción y utilización valoradas positivamente como instrumentos de mejora en el desempeño y bienestar por parte los distintos segmentos de las comunidades escolares adheridas.

Referencias

- Álvarez, M.** (20 de agosto, 2021). *Estudiantes de octavo básico serán evaluados en Formación Ciudadana*. Diario Concepción. <https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2021/08/20/estudiantes-de-octavo-basico-seran-evaluados-en-formacion-ciudadana.html>
- Agencia de Calidad de la Educación** (2013). *Informe Técnico SIMCE*. Publicaciones Agencia de Calidad de la Educación.
- Agencia de Calidad de la Educación** (2017a). *Evaluación de la implementación de la marcha blanca del Subsistema de Evaluación Progresiva*. Publicaciones Agencia de Calidad de la Educación.
- Agencia de Calidad de la Educación** (2017b). *Evaluaciones Nacionales Estandarizadas*. Publicaciones Agencia de Calidad de la Educación.
- Agencia de Calidad de la Educación** (2018). *Balance de Gestión Integral 2017*. DIPRES.
- Agencia de Calidad de la Educación** (22 de febrero, 2021a). *Diagnóstico Integral de Aprendizajes 2021: colegios sabrán en qué situación inician el año escolar los estudiantes*. *Agencia de Calidad de la Educación*. <https://www.agenciaeducacion.cl/2021/02/>
- Agencia de Calidad de la Educación** (2021b). *Agenda de Calidad de la Educación suspende SIMCE 2021: se aplicará Diagnóstico Integral de Aprendizajes «a finales del segundo semestre»*. *Revista de Educación*. <https://www.revistadeeducacion.cl/17287-2/>
- Agencia de Calidad de la Educación** (2022). *Informe Final. Estudio de Usabilidad y Valoración del Diagnóstico Integral de Aprendizajes (DIA)*. Publicaciones Agencia de Calidad de la Educación.
- Agencia de Calidad de la Educación** (2023a). *Portal de Estudios — Bases de Datos*. *Agencia de Calidad de la Educación*. <https://informacionestadistica.agenciaeducacion.cl/#/bases>
- Agencia de Calidad de la Educación** (2023b). *Diagnóstico Integral de Aprendizaje*. *Agencia de Calidad de la Educación*. <https://diagnosticointegral.agenciaeducacion.cl/>
- Agencia de Calidad de la Educación** (2023c). *Marco de Evaluación de los Aprendizajes Socioemocionales*. Publicaciones Agencia de Calidad de la Educación.

Arenas Caruti, D. (2021). *Evaluaciones de Programas Públicos* (Gestión Pública N°87). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7b12c44a-f142-4687-9122-71d8c5c41dc0/content>

Arias, F. G. (2012). *El Proyecto de Investigación*. Editorial Episteme.

Banco Mundial (23 de junio, 2022). El 70% de los niños de 10 años se encuentran en situación de pobreza de aprendizaje y no pueden leer y comprender un texto simple. *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/06/23/70-of-10-year-olds-now-in-learning-poverty-unable-to-read-and-understand-a-simple-text>

Castillo Arredondo, S., y Cabrerizo Diago, J. (2010). *Evaluación Educativa de Aprendizajes y Competencias*. UNED-Pearson Educación.

Centro de Estudios MINEDUC (2022). *Education at a Glance 2022. Revisión de indicadores con base en la agenda política contingente*. CEM — Centro de Estudios MINEDUC.

Cizek, G. J. (2010). An Introduction to Formative Assessment: History, Characteristics, and Challenges. En H. Andrade y G.

Cizek (eds.), *Handbook of Formative Assessment* (3-17). Routledge.

EMOL (23 de febrero, 2021). Estudio revela bajos aprendizajes en enseñanza básica y media por impacto de la pandemia. *EMOL — El Mercurio Online*. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/02/23/1012983/pandemia-educacion-bajo-aprendizajes.html>

Gallardo, R. (6 de julio, 2021). Agencia de Calidad de la Educación suspende SIMCE 2021: se aplicará Diagnóstico Integral de Aprendizajes a «finales del segundo semestre». *LT — La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/agencia-de-calidad-suspende-simce-2021-se-aplicara-diagnostico-integral-de-aprendizajes-a-finales-del-segundo-semestre/VXG4J7CDDFFHNGEL5N2BFUHZ4M/>

Gobierno de Chile (2020). *Estrategia Gradual 2020. Plan Paso a Paso*. Publicaciones Gobierno de Chile. https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/documentos/paso-a-paso/Estrategia-Gradual.pdf

Himmel, E., Olivares, M. A., y Zabalza, J. (1999). *Hacia una Evaluación Educativa*.

Aprender para Evaluar y Evaluar para Aprender. PUC-MINEDUC.

Navarrete Yáñez, B., y Figueroa Rubio, P. (2013). Los problemas de la implementación Top-Down a nivel local. Un estudio de caso sobre Seguridad Ciudadana. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE*, (20), 81-109.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time*. Princeton University Press.

Pülzl, H., y Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fischer, G. J. Miller y M. S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (89-108). CRC Press.

Orozco-Jutorán, M. (2006). La Evaluación Diagnóstica, Formativa y Sumativa en la Enseñanza de la Traducción. En M-J. Varela Salinas (eds.), *La Evaluación en los Estudios de Traducción e Interpretación*. Bienza.

Unidad de Currículum y Evaluación (2023). Estándares y otros indicadores — Indicadores de Desarrollo Personal y Social. *Currículum Nacional*. <https://www.curriculumnacional.cl/portal/Evaluacion/Estandares-y-otros-indicadores/Indicadores-de-Desarrollo-Personal-y-Social/>

ACCIONES PÚBLICAS PARA COMBATIR LAS DESIGUALDADES MIENTRAS LA PANDEMIA.

UN ESTUDIO SOBRE LOS ESTADOS DEL NORDESTE DE BRASIL

MARCONI NEVES MACEDO

Doctor en Administración por Universidad Federal do Rio Grande do Norte

Profesor Adjunto en Universidad Federal do Rio Grande do Norte

marconi.macedo@ufrn.br

ID-ORCID: 0000-0002-8684-2983

MA. ARLETTE DUARTE DE ARAUJO

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

mariaarlete1956@gmail.com

ID-ORCID: 0000-0002-8684-2983

Resumen

El artículo tiene como objetivo identificar las políticas públicas implementadas por los gobiernos estatales en la región nordeste de Brasil, desde enero a mayo de 2021, para enfrentar la ampliación de las desigualdades derivadas por la pandemia de COVID-19. La recolección de datos se obtuvo directamente desde las bases de datos oficiales de cada Estado. Analizando el conjunto de políticas adoptadas, se puede sostener que alivió los efectos más nocivos de la crisis social, sanitaria y económica para sectores significativos de la población: el hambre; asimismo, en cuanto a las tarifas de servicios sanitarios, eléctricos, de gas y transportes en el presupuesto familiar. Se concluye que las políticas son limitadas e incapaces de cambiar estructuralmente las actuales condiciones de subdesarrollo.

Palabras clave: COVID-19, desigualdades, políticas públicas, gobiernos estatales.

Abstract**Public Actions to Address Inequalities in the Context of Pandemic****A Study about the Northeast States of Brazil**

The article aims to identify the public policies implemented by the state governments of the Brazil northeast region, from January to May 2021, in order to confront the expansion of inequalities resulting from COVID-19 pandemic. Data collection was obtained from the official databases of each State. Analysing the set of adopted policies, it can claim this set eased the most harmful effects of social, health, and economic crisis for significant population portions: hunger; likewise, eased the burden about rates of water, electrical, gas, and transport services in household budget. It concludes that policies are limited and unable to structurally change the currently subdevelopment conditions.

Keywords: COVID-19, inequalities, public policies, state governments.

La pandemia de la COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud en marzo de 2020 (UNA-SUS, 2020), trajo preocupaciones no solo sociosanitarias, sino también económicas. Considerando las restricciones impuestas por la necesidad de combatir la propagación de la enfermedad, para contener la ferocidad de las muertes que provoca, la situación de desigualdades que ya se observaba en el mundo incluso antes de la pandemia se ha agravado considerablemente.

La crisis sanitaria ha puesto en evidencia la profunda desigualdad que coloca a Brasil, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la 7° peor posición del mundo, solo por delante de algunos países africanos (Bermúdez, *et al.*, 2019). Déficits en vivienda, saneamiento, nutrición, movilidad, ingresos, entre otros indicadores, hicieron posible que la pandemia afectara de manera abrumadora a una parte importante de la población.

Con el estallido de la crisis social, asociada al aumento exponencial de casos y muertes por COVID-19 y el mal desempeño de la economía por la paralización de las actividades —cierre definitivo de 123.200 empresas sólo en el Nordeste, según Cavalcante (2021)—, la adopción de medidas de emergencia para minimizar la situación es esencial. En esta

dirección, el Congreso Nacional aprobó ayudas de emergencia, para el período de abril a agosto de 2020, en el monto de R\$ 600,00 (seiscientos reales) o R\$ 1.200,00 para madres que crían hijos. solo. Con la extensión de la pandemia y ausencia de recuperación de la economía, la ayuda se prorrogó hasta diciembre de 2020 en valores inferiores (R\$ 300,00 y R\$ 600,00 respectivamente).

El retraso del gobierno federal en renovar las políticas de ayuda a los más vulnerables para el año 2021 —el regreso de las ayudas de emergencia recién se produjo en abril de 2021— incrementó la presión sobre los gobiernos estatales, al inicio del año, para que tomaran el protagonismo de la acción pública en acoger a la población más vulnerable y apoyar a trabajadores y sectores económicos más afectados por el conjunto de la crisis. En este contexto, pensar en acciones públicas para enfrentar la crisis sanitaria y económica con repercusiones en la expansión de las desigualdades presupone que existe una autoridad de carácter público dispuesta a poner las desigualdades en la agenda política; que existen varios actores públicos y privados involucrados en un proceso público para resolver el problema; y, en fin, que existe una capacidad de gestión institucional para proponer e implementar políticas públicas capaces de enfrentar la situación.

De esta manera, es pertinente indagar qué políticas públicas fueron adoptadas por los gobiernos estatales, de enero a mayo de 2021, para suplir la ausencia de ayudas de emergencia por parte del gobierno federal a fin de minimizar los efectos de acentuación de las desigualdades provocadas por la pandemia. Identificar acciones públicas que apunten (a) a mejorar las condiciones sociales de las poblaciones más vulnerables y (b) a apoyar a los trabajadores y sus familias para enfrentar la falta de trabajo y empleo, es, por tanto, el objetivo de este artículo.

El examen de los datos de la Región Nordeste revela la enormidad del problema social. Los datos sobre el número de hogares que reciben ayuda de emergencia, el número de desempleados —55,3% y 17,8% en noviembre de 2020, respectivamente (Brasil de Fato, 2020)—, dan una buena idea del panorama deteriorado de las condiciones sociales de una grande porción de la población. Se observa así un problema perverso, exigiendo a la administración pública el adecuado tratamiento de los efectos colaterales de acentuación de las

desigualdades provocados por la necesaria estrategia de aislamiento social para contener la pandemia.

Este artículo está estructurado con las siguientes secciones a partir de esta. La sección siguiente discute la comprensión de las desigualdades brasileñas y de las capacidades estatales para combatirlas. La sección 3 identifica las políticas públicas adoptadas por los gobiernos estatales del Nordeste. Finalmente, dada la permanencia de la crisis sanitaria, económica y social, se realizan algunas consideraciones sobre la importancia de la identificación de la acción pública para enfrentamiento de los problemas sociales.

Consideraciones sobre las desigualdades brasileñas en el contexto de la acción pública y las capacidades del Estado para enfrentarlas

La discusión sobre las desigualdades presupone el reconocimiento del fracaso de la idea liberal de que las condiciones de vida de un individuo derivan esencialmente de sus esfuerzos individuales. Esto se debe a que el esfuerzo individual no es capaz de generar oportunidades —lo que implica el dominio de todo un determinado contexto— y estas no se distribuyen equitativamente en la sociedad. Este reconocimiento es la base para la implementación de soluciones motivadas por la solidaridad social que, históricamente, tienen su institucionalización más eficaz en el Estado. Considerando que esta reflexión ya está establecida y consolidada por el tiempo y distintas experiencias nacionales observadas especialmente en los últimos 100 años, cuestionar la necesidad de iniciativas a favor de la equidad —lo que significa tratar de promover la mitigación de las diferencias en las oportunidades ofrecidas— sería ser anacrónico e improductivo.

De esta manera, cabe señalar que las iniciativas de solidaridad dentro de la sociedad no surgieron en el siglo XX, con intervención estatal, ya que se remontan a la historia más remota de los colectivos humanos tribales. Por tanto, la división social del trabajo y los orígenes de la ayuda mutua entre los seres humanos son instituciones que datan de la fundación de las organizaciones humanas. No obstante, con base en los registros históricos, no existen precedentes más efectivos de sistemas para combatir las desigualdades de gran alcance que los institucionalizados por el Estado. En este sentido, parece que, durante el

último siglo, el Estado ha asumido un papel central en este importante aspecto de la civilización humana.

Desde la perspectiva de la acción pública, es posible entender más claramente este aspecto de la acción estatal. La propia motivación de su acción pública —a través de políticas públicas— se basa en el supuesto de que existen asimetrías sociales no coyunturales que necesitan ser mitigados. Asimismo, la dirección en la que el Estado debe actuar es corregir estos desequilibrios para promover la armonización de las relaciones sociales (Lascoumes y Les Galès, 2012; Meny y Thoenig, 1989). Entonces, en este escenario, surge un esfuerzo importante: establecer los criterios de evaluación de las situaciones sociales para identificar estas asimetrías, así como señalar el camino adecuado para mitigar los desequilibrios y, en consecuencia, promover la armonización social. Esto es, dado que estos criterios presuponen una cosmovisión que los crea y defiende de acuerdo con su perspectiva: existen varias cosmovisiones diferentes en el contexto social y en una determinada política pública.

De aquella manera, el surgimiento de la pandemia da COVID-19 establece una situación compleja en la actividad estatal de la conducción de políticas capaces de promover la mitigación de desigualdades. Lo anterior se debe a que intensifica los elementos de asimetrías en un contexto ya previamente marcado por desigualdades, al caso, en Nordeste de Brasil. Este análisis de doble capa termina destacando graves problemas que exigen una comprensión más elaborada de las propias desigualdades. Con esta forma, la discusión de este contexto actual requiere de una concepción de las desigualdades que tenga en cuenta sus múltiples dimensiones y los efectos que tienen en la vida de los ciudadanos.

Con lo anterior, es necesario considerar que las posiciones sociales son más el resultado de una determinada posición social anterior que de logros personales. Así, además de las desigualdades económicas, es necesario considerar otras dos dimensiones de las desigualdades: las denominadas asimetrías de poder y socio-ecológicas. Mientras que las segundas se caracterizan por diferencias en el acceso a los bienes naturales fundamentales para la vida y la buena salud, las primeras se relacionan con el nivel de poder que un individuo o grupo ostenta para influir en sus propias trayectorias frente a la efectividad de los derechos de ciudadanía. y de los esquemas de protección social (Costa, 2019).

A partir de estas múltiples dimensiones (Marcones, *et al.*, 2022), es posible comprender que el adecuado estudio de las desigualdades en la actualidad requiere considerar, además de las desigualdades de oportunidad, las desigualdades de posiciones o de resultados. De esta manera, es posible lograr una comprensión multidimensional que sea capaz de contemplar una combinación de desigualdades socioeconómicas, socio-ecológicas y de poder.

En el área geográfica estudiada en el presente trabajo —a saber, la región Nordeste de Brasil—, es posible percibir que dificultades adicionales en el contexto de la pandemia de COVID-19 resultaron de los tres aspectos mencionados, por ejemplo: una débil producción económica, en comparación con las demás regiones de Brasil; acceso al agua inequitativamente distribuido, dada la situación endémica de sequía; y representación política relativamente débil en el contexto nacional. Como era de esperar, estas limitaciones se desarrollan sobre su población, agudizando las dificultades enfrentadas en comparación con poblaciones de otras regiones como el Sudeste y el Sur, por ejemplo. Aun así, en el propio contexto interno, las desigualdades se dan dentro de su propia población al comparar sus Estados entre sí y, localmente, en las poblaciones de cada Estado. Con esto, es posible observar una situación donde las desigualdades pueden (re)producir desigualdades, siendo necesario realizar un análisis de interseccionalidad capaz de contemplar, junto a las políticas necesarias para combatir la pandemia, capaces de predecir y compensar la profundización de las diferencias desigualdades, especialmente cuando se considera el potencial impacto económico de las primeras: orientar la reflexión sobre la interseccionalidad y el impacto cruzado de los efectos de las políticas públicas, que reconozcan los orígenes de las desigualdades más allá de la dimensión económica. Importantes iniciativas en este sentido han sido emprendidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), buscando entrelazar los distintos ejes de las desigualdades para resaltar la relación entre ellos como estructurantes de un proceso de producción y reproducción de desigualdades y exclusiones (Pires, 2019).

Por tanto, el proceso de implementación presenta una importante oportunidad para cobijar el esfuerzo. Esto es pues a partir de nociones de la multidimensionalidad y la

interseccionalidad de las desigualdades, reconociendo situaciones donde su producción o reproducción no intencional se da a través de políticas públicas y, en consecuencia, se trata de posibilitar formas de compensar o tratar estas situaciones (Pires, 2019).

Vale la pena señalar que esta situación, la cual revela una dificultad importante para la Administración Pública, puede entenderse como uno de los aspectos de los «problemas perversos» que generalmente se asocian al pluralismo (múltiples valores e intereses de los individuos y grupos), a la complejidad institucional (cooperación interorganizacional y gobernanza multinivel) o a la incertidumbre científica (fragmentación y lagunas en el conocimiento fiable). En este sentido, es necesario ampliar el enfoque que se da a estas situaciones para contemplar soluciones más allá de lo técnico y racional: trabajo colaborativo, nuevas estrategias de liderazgo y reformas en la infraestructura de gestión gubernamental; en fin, para permitir que, aunque no sea posible resolver estos problemas, existan soluciones parciales para ellos (Head y Alford, 2015).

Los tres elementos señalados con anterioridad, los cuales se vinculan los problemas perversos, marcaron el contexto de pandemia en el Nordeste de Brasil. Asimismo, las soluciones más allá de lo trivial, como las indicadas, fueron encontradas y aplicadas por sus gobiernos estatales —como el «Consortio del Nordeste», o iniciativas encaminadas a mitigar los efectos, especialmente económicos, de las restricciones que ha impuesto la pandemia. Estas demandas derivadas del contexto de la pandemia exigieron la creación de capacidades para abordar soluciones a los problemas públicos con la profundidad necesaria para producir los resultados esperados por la sociedad. Esto refiere, por tanto, a capacidades internas de gestión que articulen diferentes recursos (humanos, financieros, tecnológicos, patrimoniales y organizacionales) para lograr los objetivos de una política pública y la capacidad de crear un ambiente que favorezca la implementación de la política. Así, la definición clara de la política pública y los resultados que pretende alcanzar, un ambiente propicio para viabilizar los acuerdos, negociaciones y coaliciones necesarias para la implementación de la política, y, en fin, la gestión de los recursos internos relacionados con el funcionamiento del aparato público y la gestión de las políticas públicas son dimensiones importantes para comprender cómo se hacen realidad las transformaciones sociales anheladas. Sin perjuicio de lo

anterior, es seguro que, en esta construcción, las competencias del líder también ocupan un lugar importante. Para Mitran *et al.*, (citado en Losada (2009)), las habilidades más relevantes son: argumentación estratégica, liderazgo para el cambio, manejo de relaciones, confiabilidad, introducción del cambio, sensibilidad interpersonal.

Desde esta perspectiva, Gomides y Pires (2014) definen las dimensiones técnico-administrativa y política como dimensiones explicativas de la capacidad estatal. La primera dimensión está vinculada a las actividades burocráticas definidas por la estructura organizacional y la segunda está relacionada con la articulación de actores, negociación y construcción de consensos para la producción de resultados. Así, «las capacidades técnico-administrativas y políticas derivan de las relaciones entre las burocracias del Poder Ejecutivo como de los actores de los sistemas representativos, participativas, y de controles en cada sector específico»¹ (Gomide y Pires, 2014, p. 21). Para Hollanda y Alves (2017), «las capacidades estatales pueden entenderse como la habilidad del Estado para definir legítimamente objetivos colectivos e implementarlos (por regla general a través de políticas públicas)» (p. 325). Así, para los autores, las capacidades estatales son un concepto multifacético que puede relacionarse con distintas dimensiones: coercitiva, fiscal, administrativa, legal, política y relacional. Sin embargo, se reconoce que la capacidad administrativa o burocrática es la dimensión más estudiada en la literatura y se relaciona con la capacidad de la «burocracia» para implementar políticas públicas. Como corolario de este entendimiento, existe una dificultad inherente para identificar la capacidad estatal, ya que puede variar según la coyuntura, la política pública tratada, las habilidades de los servidores públicos para enfrentar problemas complejos, los arreglos institucionales creados, entre otros aspectos.

Cavalcante, Pereira y Gomide (2017), por su parte, argumentan que el debate actual sobre el papel de las instituciones en la promoción del desarrollo ha asociado el concepto de capacidades estatales con el fortalecimiento de la calidad burocrática que es responsable de la implementación e impacto de las políticas. Así, las habilidades de la organización están directamente asociadas a las competencias y profesionalización de su burocracia. Además

¹ Traducción del original: «as capacidades técnico-administrativas e políticas derivam das relações entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico».

de la profesionalización, los autores también defienden la autonomía y la coordinación interna a la burocracia como dimensiones importantes de la capacidad estatal. La autonomía, entendida aquí como una lógica de actuación de la burocracia fuertemente sustentada en el conocimiento técnico, evita que los burócratas sean captados por los intereses privados y la coordinación interna de la burocracia para la eficacia de la acción estatal al permitir la concertación entre los burócratas estatales respecto de un proyecto político dado. Al analizar la burocracia de infraestructura, los autores defienden tres dimensiones: profesionalización, autonomía e interacción interna y externa.

Fernandes, *et al.*, (2017) amplían la comprensión de Gomide y Pires (2014). Sostienen que la relación entre construcción de capacidades estatales de carácter técnico y político, relacionadas con la infraestructura, y los arreglos institucionales está ligada a la capacidad estratégica responsable de la planificación y coordinación de acciones. En este sentido, se vinculan con el pensamiento de Losada (2009), quien defiende una estrecha vinculación entre objetivos, macroestrategia y capacidades. En otras palabras, sin una visión clara de hacia dónde se quiere llegar, es difícil orientar las capacidades para producir los resultados deseados.

Como puede deducirse, hay una profusión de lentes analíticos sobre las capacidades estatales. Sin embargo, en términos generales, el concepto de capacidad se asocia normalmente al poder del Estado para formular, monitorear e implementar políticas públicas. El concepto está asociado a las fases del ciclo de las políticas públicas, no obstante, no sólo el ciclo, ya que las interacciones de actores estatales y no estatales enfatizan relaciones dialógicas que superan la visión estancada del ciclo y enfatizan la perspectiva de abajo hacia arriba de la acción pública para producir resultados. Esta comprensión parte del reconocimiento de la existencia de grupos de interés y matrices cognitivas en la acción pública que no solo filtrarán problematizaciones y alternativas, sino que también desarrollarán vías de influencia con los decisores (Muller y Surel, 2002). Así, se puede afirmar que las capacidades estatales se desarrollan en la medida en que los recursos disponibles para la gestión pública —materiales, humanos, financieros, tecnológicos, legales— se movilizan de manera competente para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Es propicio sostener que la construcción de capacidades estatales es el resultado de un largo proceso de maduración institucional y desarrollo de competencias para hacer frente a recursos escasos, distintos actores que movilizan diferentes representaciones sobre aspectos de las políticas públicas, circunstancias inciertas, disputa entre políticas e instituciones, arreglos y estructuras de gobierno. Así, se reconoce que hay un aprendizaje consecuencia de la profesionalización, conocimiento sobre el funcionamiento de la gestión pública, eficacia-eficiencia de la burocracia, orientación a resultados y estructura de gobernanza creada para establecer distintas formas de coordinación y articulación con los actores estatales, paraestatales y no-estatales

La pandemia de COVID-19, al exigir respuestas rápidas a las diversas crisis sanitarias, económicas, sociales y políticas, se ha convertido en una oportunidad para un análisis sobre la madurez de las capacidades estatales de los Estados brasileños, especialmente de aquellos que ya se encontraban en una situación económica difícil —como es el caso de las que integran la Región Nordeste.

Metodología

Para mapear las políticas públicas para enfrentar la expansión de las desigualdades por el recrudescimiento de la pandemia del coronavirus, el deterioro de la actividad económica y el aumento de la pobreza, se consultaron todas las páginas oficiales de los estados de la Región Nordeste. Ante la incertidumbre de la continuidad de las ayudas de emergencia por parte del Gobierno Federal, la investigación buscó identificar las iniciativas puestas en práctica por las entidades subnacionales, en el periodo de enero a mayo del año 2021. Las nuevas ayudas de emergencia, en montos inferiores a los pagados en 2020, recién comenzó a pagarse en abril de 2021. La identificación de las políticas tiene enorme importancia. Esta permite comprender la forma en cómo los problemas sociales dominan la agenda política de decisiones, las prioridades de asignación de los recursos públicos, los beneficiarios de las políticas e los actores involucrados en la acción pública.

A partir del levantamiento preliminar de las acciones, un segundo momento consistió en agrupar las iniciativas creando categorías de análisis. La categorización resultó en la

identificación de políticas públicas de carácter tributario, microcrédito, ayudas de emergencia, educación, agua y energía. Las políticas tributarias y de microcrédito, al tener impactos directos sobre la actividad productiva, pueden tener un enorme potencial para generar empleo y, por extensión, pueden contribuir a reducir las desigualdades. Asimismo, las políticas educativas se reconocen como capaces de reducir las desigualdades. Sin embargo, a los efectos de este artículo, privilegiaremos iniciativas más directamente dirigidas a combatir las vulnerabilidades sociales: ayudas de emergencia, apoyo a la reducción de las facturas de energía y agua y/o la creación de tarifas sociales por su efecto inmediato en la vida de las personas en más vulnerables y/o desempleados. Con esta comprensión, fueron definidas dos categorías analíticas: ayudas de emergencia y ayudas para viabilizar el acceso a servicios esenciales.

La investigación parte del supuesto de que las políticas públicas formuladas e implementadas por los Estados se dan en un contexto de gran dependencia financiera de la Unión Federal, y que ese hecho, en sí mismo, ya limita la acción de las entidades subnacionales. También se asume que dichas políticas son el resultado del proceso de interacción con otros actores públicos y no públicos sobre la situación de pobreza y dificultades económicas y la emergencia y urgencia de la situación sanitaria.

Las unidades de análisis fueron constituidas por los 9 estados del Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahia). La recolección de datos se realizó para el período comprendida entre 20 de abril y el 20 de mayo de 2021 por medios electrónicos, incluyendo información de enero a mayo de 2021.

Análisis de datos

La comprensión de las políticas públicas adoptadas debe darse en el contexto social y económico que caracteriza a la Región Nordeste: extrema pobreza y expansión de la crisis sanitaria. Las condiciones de saneamiento, vivienda y alimentación no pueden ser vistas desvinculadas de la relación de salud. La última encuesta del IBGE (*Perfil del Gasto en Brasil: Indicadores Seleccionados*) reveló que el 47,9% de la concentración de la pobreza en Brasil está en el Nordeste con base en criterios estrictamente de ingresos (US\$1,90/día y

US\$5,50/día para definir medidas de pobreza (Cesar, 2020)). Demográficamente, esta región tiene menos de un tercio de la población nacional (27,3%). La única dimensión económica es claramente insuficiente para garantizar un estándar mínimo de dignidad de la persona, ya que está lejos de contemplar otras necesidades, consideradas igualmente vitales para la supervivencia, tales como la seguridad alimentaria, la movilidad, la vivienda, la educación, la salud, el vestido, el bienestar, entre otras.

Esta situación de extrema pobreza tiene implicaciones efectos directos en las condiciones de saneamiento, salud, vivienda, transporte, alimentación de un importante contingente de la población. Estos efectos dificultan el combate al coronavirus por todas las relaciones existentes entre estos indicadores y el empeoramiento de la enfermedad.

Las políticas públicas expresan, en el contexto de la pandemia, los intentos de las entidades subnacionales por reducir los daños causados por las crisis sanitaria, social y económica que se retroalimentan, ampliando considerablemente las desigualdades de ingreso, raza y género. De esta forma, compartimos con Losada y Dove (2009) que la administración pública ante problemas complejos debe ir más allá de la preocupación por la eficiencia, la eficacia y la economía y, sobre todo, preocuparse por el diagnóstico, diseño y desarrollo de políticas para obtener de resultados. En otras palabras, las políticas públicas, cuando se diseñan, también deben incorporar la preocupación por la eficacia y, de esta manera, estar alineadas con una teoría del cambio social en la perspectiva defendida por Meny y Thoenig (1992) quienes afirman:

Teoría significa que una relación de causa a efecto está contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública considerada. Esta causalidad es normativa. Se identifica a través de los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social (p. 96).

En este sentido, entendemos que las políticas públicas adoptadas movilizaron diferentes recursos (humanos, financieros, aprendizajes de otras experiencias, articulación política con otras entidades subnacionales y con diferentes actores de la sociedad)

configurando lo que convencionalmente se denomina capacidad de gestión institucional para reducir la situación de extrema precariedad en la que se encontraban las familias. Para Losada (2009), estas capacidades, a su vez, deben estar vinculadas a la estrategia o política pública:

(...) Por estrategia de política pública entendemos, en este caso, el establecimiento de objetivos macro y las políticas para alcanzarlos, si nos referimos al nivel institucional o global. Si hablamos a nivel organizacional o de unidad, hablamos de las concreciones de dichos tales objetivos macro: objetivos intermedios, planes de acción, etc. (...). Por capacidad interna de gestión entendemos el potencial de impulso o los recursos internos para seguir el camino marcado por la estrategia. Para ello, el dirigente dispone de diversos sistemas sobre los que actuar: gestión de recursos humanos, definición de estructuras, sistemas de información (planificación y control) y sistema técnico, entre otros. (...). Para crear un ambiente apropiado, esto es, uno que autorice, tolere y/o favorezca una gestión de la política pública, entendemos el conjunto de actividades que el dirigente lleve a cabo para crear coaliciones que apoyen esta política, minimicen la oposición y eliminen los obstáculos (pp. 425-6)².

La necesaria articulación entre la comprensión del problema a enfrentar, la forma en que los actores interactúan en la acción pública, la movilización de recursos y, por supuesto, la voluntad política de los gobiernos para enfrentar la situación, en fin, son elementos determinantes que explican la capacidad de gestión. En este caso específico, estos elementos se traducen en la adopción de políticas con diseños variados encaminadas a minimizar situaciones de agravamiento del problema social de sectores importantes de la población.

² Traducción del original: «(...) por estratégia ou política pública entendemos neste caso o estabelecimento de objetivos macro e as políticas para aproximarmos destes, caso se refira ao nível institucional ou global. Se falarmos do nível organizacional ou de unidade, são as especificidades de tais objetivos macro: objetivos intermediários, planos de ação, etc. (...). Por capacidade de gestão interna entendemos o potencial para dinamizar ou recursos internos para percorrer o caminho que marca a estratégia. Para isso, o dirigente conta com diversos sistemas sobre os quais pode atuar: gestão de recursos humanos, definição de estruturas, sistemas de informação (planejamento e controle) e sistema técnico, entre outros. (...) Por criação de ambiente apropriado, isto é, um que autorize, tolere e /ou favoreça a gestão da política pública, entendemos o conjunto de atividades que o dirigente realize para criar coligações que apoiem tal política, minimizem as oposições e eliminem os obstáculos» (p.425-426).

Las pólizas que hemos agrupado en la póliza «Ayudas de Emergencia» cubren un abanico diverso de ayudas económicas a segmentos de trabajadores o de población provenientes de sectores económicos afectados por la crisis económica, a saber:

- Conductores de aplicaciones;
- Profesionales de eventos;
- Vendedores ambulantes;
- Trabajadores de recintos feriales;
- Guías turísticos;
- Músicos;
- Constructores

A ello se sumaba canastas de alimentos y asistencia a mujeres embarazadas y niños.

En Tabla 1 se revela los tipos de ayudas de emergencia implementadas por los Estados de la región. Se puede sostener que las peculiaridades del contexto donde operan los actores públicos y no públicos, las experiencias con otras iniciativas, la capacidad de gestión de las entidades subnacionales, el grado de mayor o menor dependencia del gobierno, en fin, tienen una fuerte influencia en el diseño de soluciones para minimizar los problemas sociales. Es importante tener en cuenta que la orientación política del gobierno también es un factor presente, ya que las políticas públicas no están desvinculadas de la política, sino todo lo contrario.

Tabla 1

Ayudas de emergencia implementadas por gobiernos de los Estados del Nordeste (a mayo de 2021)

ESTADO	POLÍTICA PÚBLICA	PÚBLICO BENEFICIADO
Alagoas	–	–
Bahia	–	–
Ceará	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cartão Mais Infância. 2. Ayuda de la canasta básica, por el valor de R\$ 200, dividida en dos cuotas de R\$ 100. 3. Ayuda a recolectores – valor de 1/4 del salario mínimo. 4. Profesionales de eventos – asistencia financiera de R\$ 1.000,00, dividida en dos cuotas de R\$ 500,00. 5. Ayuda de R\$ 85,00 (niños en primera infancia y situación extrema). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Profesionales del transporte complementario y escolar, vendedores ambulantes y comercializadores, mototaxistas, taxistas, conductores de aplicación, <i>buggy drivers</i> y guías turísticos. 2. Recolectores y recolectores de material reciclable. 3. Músicos, humoristas, profesionales del circo, técnicos de sonido, iluminación e imagen, escenógrafos, así como planificadores de eventos, decoradores de eventos, azafatas de eventos, fotógrafos y videógrafos de eventos. 4. Niños en la primera infancia y en situación de extrema vulnerabilidad social.
Maranhão	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ayuda de emergencia para conductores de la aplicación (2 cuotas). Montos: ciudades con hasta 20.000 habitantes: R\$ 60,00 para motocicletas y R\$ 180,00 para automóviles; entre 20 mil y 50 mil habitantes: R\$ 80,00 para motocicletas y R\$ 240,00 para automóviles; más de 50 mil habitantes: R\$ 100,00 motos y R\$ 300,00 automóviles. 2. Avisos públicos para asistir a los profesionales del turismo – 600,00 por cada guía / Transporte 1000,00 por dos meses. 3. Creación de ayuda de emergencia para agencias de viaje – R\$ 1.000,00. 4. Programa Cheque Canasta Básica Embarazada - creado en mayo/2019 - 900,00 en 9 cuotas de R\$ 100,00. 5. Ayuda de emergencia para artistas y propietarios de bares y restaurantes. 6. Ayuda de emergencia para coleccionistas. 7. Canastas básicas. 8. Ayudas de Emergencia para trabajadores del sector de eventos. 9. Distribución de más de 100.000 cestas y más de 110 toneladas de material de limpieza e higiene. 10. Parcela única de R\$ 600,00. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conductores de aplicación. 2. Guías turísticos, empresas de transporte público y Agencias de Turismo (MEI). 3. Microempresarios Individuales (MEI). 4. Embarazadas de bajos recursos. 5. Para bares y restaurantes, con valor unitario de R\$ 1.000,00. Uno para profesionales de la cultura: beneficio de R\$ 600,00 para artistas de Paço do Lumiar, São José de Ribamar, São Luís y Raposa. 6. Contribución de R\$ 400,00 para ayudar al segmento a enfrentar las restricciones impuestas por la pandemia.

Paraíba	<ol style="list-style-type: none"> Entrega de canastas básicas de alimentos a trabajadores en actividades turísticas. Prórroga por otros dos meses de ajuste de la Tarjeta Alimentos del pago de R\$ 50,00. Suministro de 552.200 almuerzos por mes en 83 municipios al precio de R\$ 1,00. Distribución de 600 mil canastas básicas de alimentos. 	<ol style="list-style-type: none"> Cerca de 4.500 canastas de alimentos a organizaciones de trabajadores turísticos. 52.000 familias en situación de vulnerabilidad. Distribución de 250 comidas diarias en municipios de entre 10.000 y 20.000 habitantes y 400 comidas en municipios de más de 20.000 habitantes.
Pernambuco	<ol style="list-style-type: none"> Ayuda de emergencia para artistas y grupos carnavalescos del estado. Asignación de R\$ 8 millones para fortalecer acciones del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en todos los municipios del Estado. 	<ol style="list-style-type: none"> Lista de 493 artistas y entidades culturales beneficiados con la ayuda de emergencia del Carnaval de Pernambuco. En total, 308 grupos vinculados a la cultura popular, 9 a la danza y 176 a la música. Ayuda de R\$ 3.000 a R\$ 15.000, dentro de un presupuesto de R\$ 3 millones dispuesto por el Gobierno del Estado. Población vulnerable.
Piauí	<ol style="list-style-type: none"> Asistencia financiera – valor de R\$ 1.000,00. Ayuda a familias en extrema pobreza durante seis meses. La Tarjeta Pró-Social pagará R\$ 200,00 por mes, a través de tarjeta magnética nominal, con modalidad de retiro, a las familias identificadas en el perfil del programa. 	<ol style="list-style-type: none"> Empleados de bares y restaurantes y establecimientos de eventos. Familias en extrema pobreza (con renta per cápita de hasta R\$ 89,00) y familias en pobreza (con renta per cápita superior a R\$ 89,00 hasta R\$ 178,00).
Rio Grande do Norte	<ol style="list-style-type: none"> Canastas básicas. 	<ol style="list-style-type: none"> Población vulnerable: 35.000 canastas.
Sergipe	<ol style="list-style-type: none"> II Edicto Forró da Cuarentena. <i>SOLIDARÍZATE</i>: iniciativa recibe donaciones de alimentos, productos de higiene y limpieza, alcohol en gel y mascarillas en puntos fijos de recolección, además de donaciones en efectivo. Tarjetas de Inclusión: dos cuotas de R\$ 200,00 para la compra exclusiva de alimentos (extendida hasta julio/2021). 	<ol style="list-style-type: none"> 120 artistas con valor de R\$ 1.000,00 (mil reales). Familias en extrema pobreza. Familias en extrema pobreza.

Nota. Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar, los esfuerzos de los gobiernos estatales estuvieron dirigidos a apoyar a los trabajadores vinculados a los sectores económicos más afectados por las restricciones, asegurar un estándar mínimo de alimentación para la población más pobre, dinamizar la cadena productiva vinculada a los alimentos y, en particular, a los pequeños productores. Incluso en montos muy bajos, la ayuda juega un papel importante para asegurar un flujo de recursos en la economía. Para el diseño e implementación de las diversas políticas se movilizaron distintas capacidades administrativas estatales, lo que implicó el uso de instrumentos existentes y/o creación de nuevos, identificación de beneficiarios y control del beneficio, definición de los sectores económicos más afectados por la crisis, así como la formulación de políticas de apoyo al mantenimiento de la actividad económica. Todas estas acciones movilizaron recursos humanos, financieros, logísticos, materiales, patrimoniales y una gran articulación política para conciliar los diferentes intereses en juego.

En consecuencia, un examen más detenido de las políticas públicas adoptadas ciertamente pone de relieve las diferencias entre los Estados, al mismo tiempo que revela que existe una enorme similitud de iniciativas. Los estados de Maranhão y Ceará crearon un mayor número de ayudas de emergencia. Ambos están gobernados por partidos de izquierda: Partido Comunista Brasileiro (PCB) y Partido de los Trabajadores (PT). En Maranhão, la ayuda buscó cubrir varios frentes: profesionales de eventos, agencias de viajes y turismo, bares y restaurantes, recicladores, conductores de aplicaciones y mujeres embarazadas. Las ayudas tuvieron como objetivo apoyar a trabajadores de sectores impedidos por medidas restrictivas. Así también, a las madres en extrema vulnerabilidad con subsidios económicos se realizó entrega de canastas básicas de alimentos.

En Ceará, las ayudas propuestas fueron diseñadas con una lógica similar: apoyar a los sectores más afectados por la paralización y/o reducción drástica de las actividades económicas y, en particular, el sector turístico dada la vocación del Estado. Así, la ayuda contempló un abanico muy amplio de profesionales: montadores, trabajadores de ceremonias, recepcionistas y decoradores de eventos; fotógrafos y camarógrafos; recolectores de material reciclable; músicos, humoristas, profesionales del circo; técnicos de sonido, luz e

imagen. La ayuda también se dirigió a la infancia para llegar a niños en situación de vulnerabilidad social.

Cuando se refiere a la similitud de políticas públicas entre los dos Estados, se remite a que los públicos objetivos de las acciones públicas son similares —fuertemente vinculados a la actividad turística y al segmento de eventos— y los instrumentos utilizados —canastas de alimentos y ayudas económicas—. Las actividades vinculadas al turismo se vieron afectadas en la pandemia del COVID-19 con la reducción del desplazamiento de personas, cierre de bares, restaurantes, teatros, tours, entre otros. La asistencia en forma de entrega de canastas básicas de alimentos a familias en extrema pobreza y/o asistencia financiera para la compra de alimentos fue la asistencia más utilizada en los estados de Piauí, Sergipe y Rio Grande do Norte. En los dos primeros también se proponían ayudas para profesionales de bares y restaurantes.

El Estado de Paraíba, a su vez, se destacó la seguridad alimentaria como un eje importante de sus acciones. Se privilegió a estudiantes de la red estatal de educación y sus familias, trabajadores del sector turístico y trabajadores en general en 83 municipios con la oferta de almuerzos en horario simbólico precio.

El Estado de Pernambuco, por su parte, brindó asistencia financiera a los grupos carnavaleros y dispuso de recursos propios R\$ 8 millones para el Sistema Único de Asistencia Social. La investigación no identificó, en los meses de análisis, acciones con este foco de acción, en los estados de Alagoas y Bahia.

El examen de la naturaleza y los montos de las ayudas muestra su insuficiencia para reducir las desigualdades. Está claro que, dada la situación de extrema pobreza en los Estados del Nordeste, la ayuda juega un papel importante. A ello se debe considerar que, a partir del Instituto de Movilidad y Desarrollo Social (IMBS), para 2021 en el Nordeste 5,5 millones cayeron en la pobreza, elevando el número de pobres en la región a 22,8 millones, casi el 40% de la población (Salomão, 2022). Este estudio muestra que, en Maranhão, la proporción de pobres aumentó al 48,5% en 2021; en Rio Grande do Norte, tal porcentaje es del 34,5%; 44,0% de la población en Pernambuco; y, en Sergipe, hubo un aumento de 12,5% en la pobreza. El estudio también sostiene que el aumento de la pobreza está relacionado con la

suspensión de las ayudas, la crisis económica y sanitaria. La concesión de ayudas de emergencia en una economía paralizada y con la continuidad de la crisis sanitaria no soluciona la pobreza, pero minimiza el sufrimiento de miles de familias.

A partir de abril de 2021, la definición de la nueva ayuda de emergencia aprobada por el gobierno federal, válida por solo 4 meses, en montos incluso inferiores a los que se habían practicado: personas que viven solas en cuotas de R\$ 150, para familias de dos o más. Los tramos de 250 dólares para más personas, los tramos de 375 rands para hogares monoparentales femeninos seguirán ejerciendo presión sobre las cuentas públicas de los estados y exigirán una fuerte capacidad de gestión institucional para gestionar el empeoramiento de la crisis social y económica.

Un segundo bloque de políticas públicas («Ayudas para el Acceso a los Servicios Públicos») se clasificaron como políticas destinadas a aliviar los gastos domésticos en las facturas de agua, gas y electricidad con la implementación de tarifas sociales, descuentos, extensión de deudas y/o exención para usuarios de bajos ingresos, preferentemente. La pauta básica para la formulación de tales políticas es que, con la reducción de salarios por desempleo y/o negociaciones laborales para mantener el empleo, las familias tendrían dificultades para asumir estos gastos. Casi todos los Estados han implementado políticas con este enfoque. También se adoptaron otras políticas: acceso al transporte público para los desempleados y extensión de las exenciones arancelarias a los sectores económicos más golpeados por la crisis.

Según el IBGE, en el primer trimestre de 2021, el desempleo en Brasil alcanzó una tasa del 14,7%, llegando a 14,8 millones de personas. Este dato sería mucho mayor si incluyera a las personas que buscaron trabajo y no lo encontraron en los últimos 30 días y si se considerara la tasa de subutilización de los trabajadores (Silveira, 2021). Esta situación es aún peor para la región Nordeste, que presentó una tasa de desempleo del 18,6% para el mismo período (Alvarenga y Silveira, 2021a).

La Tabla 2 muestra las tasas de desempleo por estado en la Región Nordeste, revelando la gravedad de la situación. Con excepción del Estado de PiauÍ, todos los demás estados tienen una tasa superior al 14,7% de desempleo del país. Los estados de Alagoas,

Sergipe, Bahia y Pernambuco incluso tienen tasas de desempleo superiores al 20%. Son números alarmantes que muestran las enormes dificultades que enfrentan los gobiernos estatales.

Tabla 2

Tasa de desocupación por Estado de la región nordeste (primer trimestre 2021)

Estado	Tasa de Desocupación
Piauí	14,5%
Ceará	15,1%
Rio Grande do Norte	15,5%
Paraíba	15,8%
Maranhão	17,0%
Alagoas	20,0%
Sergipe	20,9%
Bahia	21,3%
Pernambuco	21,3%

Nota. Fuente: Alvarenga y Silveira, 2021b.

Al igual con las pólizas agrupadas en Ayudas de Emergencia, existe una similitud en el diseño de las pólizas en todos los Estados. El alcance y la duración de las pólizas debe analizarse en función de la capacidad financiera de los Estados, ya que dichas pólizas que involucran descuentos y/o exenciones implican una renuncia de ingresos para los Estados. En todas las políticas públicas se movilizaron competencias técnicas y administrativas que adquirieron distintas dimensiones: coercitiva, fiscal, administrativa, jurídica, política, relacional, desde la perspectiva de Hollanda y Alves (2017). En otras palabras, los objetivos colectivos de apoyar a los trabajadores y familias en situación de vulnerabilidad, aliviar la carga de gastos en el presupuesto interno, asegurar la movilidad y supervivencia de sectores económicos afectados por la drástica reducción de la actividad económica, entre otros, orientaron decisiones políticas y el diseño que asumirían. En este sentido, la capacidad de gestión se moviliza para producir los resultados deseados: apoyar a los segmentos más vulnerables de la sociedad durante la pandemia. Es importante recordar que esta construcción, a pesar de la gravedad de la situación, no se hace sin choques, problematizaciones y alternativas de intereses antagónicos. Desde la perspectiva de Muller y Surel (2002), esto ocurre debido a

las diferentes matrices cognitivas en la acción pública resultantes de la existencia de distintos grupos de interés.

Tabla 3

Ayudas para acceso a servicios públicos en estados del nordeste (a mayo de 2021)

ESTADO	POLÍTICA PÚBLICA	PÚBLICO BENEFICIADO
Alagoas	–	–
Bahía	1. Pago de recibo de agua por tres meses. 2. Pago de la factura de la luz durante tres meses.	1. Personas con Registro Social y consumo de hasta 25 metros cúbicos de agua al mes. 2. 3,5 millones de bahianos – personas con Registro Social y que consumen hasta 100 KWh al mes.
Ceará	1. Exención del pago de las facturas de agua. 2. Suspensión del cobro de la Tarifa de Contingencia. 3. Exención del pago de facturas SISAR*. 4. Exención de las tarifas eléctricas, así como de la tarifa de alumbrado público. 5. Adquisición de 250 mil recargas de gas de cocina.	1. Personas con consumo 10m ³ . 2. Propiedades estándar básicas y regulares. 3. 500 mil familias que consumieron hasta 100 kw/hora en abril y mayo de 2021. 4. Familias en situación de vulnerabilidad.
Maranhão	Tarifa Social de Electricidad.	Familias identificadas a través de CadÚnico.
Paraíba	Exención pago agua.	Familias identificadas a través de CadÚnico.
Pernambuco	Acceso gratuito al transporte público para quienes perdieron su trabajo en la pandemia.	Residentes de Gran Recife despedidos a partir de marzo de 2020, con ingresos, hasta entonces, hasta dos salarios mínimos.
Piauí	Negociación de deudas descontadas.	Deudores de fincas públicas.
Rio Grande do Norte	1. 90 días de exención de tarifas de agua y suspensión de corte por 90 días por mora. 2. Crédito/exención de tarifas de agua.	1. Consumidores de bajos ingresos de tarifas sociales y populares. 2. Bares y restaurantes.
Sergipe	–	–

Nota. *Sistema Integrado de Suministro de Agua y Saneamiento Rural. Fuente: elaboración propia.

En Tabla 3, se muestran las distintas políticas por Estado para el acceso a los servicios públicos de agua, energía, gas y transporte público. Se observa que la política de exención y/o suspensión de tarifas de energía y/o agua fue implementada por los Estados de Ceará, Bahía, Rio Grande do Norte, Paraíba, mientras que el Estado de Piauí estableció una política de descuentos para las facturas en retraso. En cuanto al gas, el Estado de Ceará distribuyó recargas de gas. En Rio Grande do Norte, la política de exención de tarifas de agua alcanzó

los sectores de bares y restaurantes. El Estado de Pernambuco, a diferencia de los demás, garantizó el acceso al transporte público a los desempleados durante el período de la pandemia.

Por lo tanto, es claro que el conjunto de políticas adoptadas se ha formulado con el objetivo de minimizar los efectos perversos de la pandemia, los cuales empeoraron aún más las condiciones existentes de muchas desigualdades.

Conclusiones

La identificación y categorización de las políticas públicas adoptadas por los Estados del Nordeste, a principios de 2021, permitió no sólo señalar las elecciones realizadas por los poderes públicos, sino también revelar la similitud de las políticas entre los Estados. Se ha indicado también la reducida autonomía financiera de los Estados para proponer políticas más audaces y duraderas. Dada la situación de pobreza y desempleo en la Región Nordeste, las políticas públicas son limitadas y dicha situación seguirá ejerciendo una fuerte presión sobre el poder público.

Pese la reanudación de las ayudas de emergencia por parte del gobierno federal a partir de abril de 2021, no se puede sostener que aquella traerá un cambio sustantivo en esta situación, tanto por el valor de las ayudas como por su duración limitada. Las cuentas públicas de los Estados ciertamente tuvieron un alivio, pero también limitado: se seguirá apremiando a los gobiernos que continúan lidiando con presiones del sistema de salud mientras continúa la pandemia y, con ella, desafíos para un sistema que enfrenta la escasez recursos de todo tipo: humanos, farmacológicos, de estructura física, tecnológicos, entre otros.

Con todo, se puede destacar como un punto positivo la capacidad de gestión de todos los Estados para identificar acciones públicas con potencial para reducir la situación de desigualdades extremas, aunque sea de manera limitada. Al mismo tiempo, para su implementación, dichas organizaciones supieron también aprovechar el conocimiento acumulado tanto de la forma en que la administración pública funciona como de los instrumentos a su disposición.

Se puede concluir que los hallazgos de la investigación se suman a otros estudios donde se afirma que el diseño e implementación de políticas parte de las capacidades de gestión institucionalizadas. Así, la construcción y movilización de estas capacidades se da en la acción pública en tanto se reconoce el espacio público como el espacio legítimo de interacción entre los diferentes actores de la sociedad. Si bien la investigación se limitó a la identificación y categorización de las políticas públicas adoptadas y no amplió su análisis al tema de las capacidades de gestión en sí, se puede inferir que las políticas no podrían haber sido adoptadas en tan poco tiempo sin haber institucionalizado un determinado patrón de competencias en la administración estatal. Futuros estudios sobre estas burocracias podrían arrojar luz sobre esta discusión y revelar las dimensiones técnico-administrativas y políticas con mayor peso en cada uno de los estados. Pesen estas limitaciones, la investigación permitió identificar acciones públicas dirigidas a reducir las vulnerabilidades sociales de las familias y trabajadores más afectados por la crisis económica.

Referencias

Alvarenga, D., y Silveira, D. (27 de mayo, 2021a). Desempleo sobe para 14,7% no 1º trimestre e atinge recorde de 14,8 milhões de brasileiros. *Globo: G1*. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/desemprego-atinge-147percent-no-1o-trimestre-diz-ibge.shtml>

Alvarenga, D., y Silveira, D. (27 de mayo, 2021b). Norte e Nordeste puxam desemprego recorde no 1º trimestre. *Globo: G1*. [\[puxam-desemprego-recorde-no-1o-trimestre.shtml\]\(https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/norte-e-nordeste-puxam-desemprego-recorde-no-1o-trimestre.shtml\)](https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/norte-e-nordeste-</p></div><div data-bbox=)

Bermúdez, A. C., Rezende, C., y Madeiro, C. (9 de diciembre, 2019). Brasil é o 7º país mais desigual do mundo, melhor apenas do que africanos. *UOL — Universo Online*. <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/12/09/brasil-e-o-7-mais-desigual-do-mundo-melhor- apenas-do-que-africanos.htm>

Brasil de Fato. (2020). IBGE: Desemprego atinge 14 milhões de pessoas no Brasil; mulheres são mais afetadas. *Brasil de Fato*.

<https://www.brasildefato.com.br/2020/12/23/ibge-desemprego-bate-novo-recorde-e-aumenta-quase-40-em-seis-meses>

Calvacante, I. (2021). Nordeste lidera fechamento de empresa na pandemia. *O Povo*. <https://mais.opovo.com.br/jornal/economia/2020/07/17/nordeste-lidera-fechamento-de-empresas-na-pandemia.html>

Calvacante, P. L. C., Pereira, A. K., y Gomide, A., de Á. (2017). A Capacidade Estatal e Burocracia: uma abordagem dos setores de Energia e Transporte. En J. M. P. De Paula, P. L., de M. Palotti, P. L. C. Cavalcante, y P. A. Alves (eds.), *Burocracia Federal de Infraestructura Econômica: Reflexões sobre Capacidades Estatais* (135-178). ENAP-IPEA.

Cesar, D. (2020). Região Nordeste possui quase metade de toda a pobreza no Brasil, segundo IBGE. *O Povo*. <https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2020/11/25/regiao-nordeste-possui-quase-metade-de-toda-a-pobreza-no-brasil--segundo-ibge.html>

Costa, S. (2019). Desigualdades, Interdependência e Políticas Sociais no Brasil. En R. R. C. Pires (org.), *Implementando*

Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas (53-78). IPEA.

Fernandes, C. C. C., Silva, M. S., Cunha, B. Q., y Alves, P. A. (2017). Arranjos Institucionais e a Burocracia de Infraestrutura: Notas para uma História sobre a Construção das Capacidades Estatais no Brasil. En J. M. P. De Paula, P. L., de M. Palotti, P. L. C. Cavalcante, y P. A. Alves (eds.), *Burocracia Federal de Infraestructura Econômica: Reflexões sobre Capacidades Estatais* (61-114). ENAP-IPEA.

Gomide, A., de Á., Pereira, A. K., y Machado, R. (2018). Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. En R. Pires, G. Lotta, y V. E. Oliveira (eds.), *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Intersecções Analíticas* (85-104). ENAP.

Gomide, A., de Á., y Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. IPEA.

Governo do Estado da Bahia (2021). O Portal Oficial do Estado da Bahia. *Ba.Gov.Br*. <http://www.bahia.ba.gov.br>

Governo do Estado da Paraíba. (2021). COVID-19 na Paraíba. *Governo da Paraíba*.

<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus>

Governo do Estado de Alagoas. (2021). Agência Alagoas. *Governo do Estado de Alagoas*. <http://www.agenciaalagoas.al.gov.br>

Governo do Estado de Pernambuco. (2021). Pernambuco contra a COVID-19. *Governo de Pernambuco*. <https://www.pecontracoronavirus.pe.gov.br>

Governo do Estado de Ceará. (2021). Ceará — Governo do Estado. *Portal do Governo*. <https://www.ceara.gov.br>

Governo do Estado do Maranhão. (2021). Estado do Maranhão. *Governo de Maranhão*. <https://www.ma.gov.br>

Governo do Estado do Piauí. (2021). Site Oficial. *Governo do Piauí*. <https://www.pi.gov.br/>

Governo do Estado do Rio Grande do Norte. (2021). Portal do Governo do RN. *Governo do Rio Grande do Norte*. <http://www.rn.gov.br>

Head, B. W., y Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration and Society*, 47 (6), 711-739.

<https://doi.org/10.1177/0095399713481601>

Hollanda, P. P. T. M., y Alves, P. A. (2017). Necessidades de Capacitação dos Servidores da Área de Infraestrutura: Desafios e Perspectivas para Criação de Capacidades Estatais. En J. M. P. De Paula, P. L., de M. Palotti, P. L. C. Cavalcante, y P. A. Alves (eds.), *Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: Reflexões sobre Capacidades Estatais* (323-352). ENAP–IPEA.

Lascoumes, P., y Les Galès, P. (2012). *Sociologia da Ação Pública*. EDUFAL.

Losada, C. (2009). A Função de Gerenciar na Administração Pública. En C. Losada i Marrodán (ed.), *De Burocratas a Gerentes? As Ciências da Gestão Aplicadas na Administração do Estado* (11-13). ESESP.

Marcones, M. M., Araújo, M. A. D., De Souza, W. J., y Da Silva Monteiro, G. K. (2022). Observatórios Sociais e Desigualdades no Brasil: uma Análise Exploratória e Descritiva. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 27 (86), 1-18. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.82951>

Meny, Y., y Thoenig, J. C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Ariel.

Muller, P., y Surel, Y. (2002). *A Análise das Políticas Públicas*. EDUCAT.

Pires, R. R. C. (2011). Burocracia, Discrecionalidad e Democracia: Alternativas para o Dilema entre Controle do Poder Administrativo e Capacidade de Implementação. En J. C. Cardoso Junior y R. R. C. Pires (eds.), *Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas* (197-213). IPEA.

Pires, R. R. C. (2011). Introdução. En R. R. C. Pires (ed.), *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (13-47). IPEA.

Sistema Universidade Aberta do SUS. (11 de marzo, 2020). Organização Mundial de Saúde declara Pandemia do novo Coronavírus. UNASUS. <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>

Salomão, A. (25 de junio, 2022). Pobreza recorde acentua desigualdades no Brasil. Folha de S. Paulo — Universal Online. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/06/pobreza-recorde-acentua-desigualdades-no-brasil-veja-por-estado.shtml>

RELACIÓN ENTRE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE TECNOLOGÍAS DIGITALES PARA EDUCACIÓN Y DESEMPEÑO DE ESTUDIANTES BENEFICIADOS POR PROYECTOS DEL CENTRO DE INNOVACIÓN ENLACES (2016-2019)

SEBASTIÁN SAAVEDRA PORTALES

Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Coordinador de Proyectos Fundación Suma Qamaña

sebastian@sumaqamana.cl

ID-ORCID: 0009-0008-4425-2361

Resumen

Esta investigación explora el impacto de proyectos de tecnologías de información y comunicación en el desempeño estudiantil, considerando asistencia y calificaciones. Los programas analizados son Mi Taller Digital, Iluminación Wifi y Tecnologías de Acceso Universal para la Educación. Utilizando una metodología cuantitativa, cuasiexperimental y longitudinal, se aplican análisis de diferencia-en-diferencias con tratamientos escalonados. Buscamos comprender el alcance de estas tecnologías en los procesos de enseñanza y aprendizaje, enfocándonos en la asistencia y el promedio anual. Este estudio contribuye al entendimiento de la influencia de las tecnologías digitales en la educación.

Palabras clave: tecnologías digitales, diferencias en diferencias, asistencia escolar, rendimiento escolar.

Abstract

Relationship between Implementation of Digital Technologies for Education and Performance of Benefited Students from Projects of *Enlaces* Innovation Center 2016-2019

This research explores the impact of information and communication technology projects on student performance, considering both attendance and grades. The analyzed programs

include “Mi Taller Digital”, “Iluminación Wifi”, and “Tecnologías de Acceso Universal para la Educación”. Employing a quantitative, quasi-experimental, and longitudinal methodology, we apply Difference-in-Differences analysis with staggered treatments. We aim to understand the scope of these technologies in teaching and learning processes, focusing on attendance and annual grade averages. This study contributes to the understanding of the influence of digital technologies in education.

Keywords: digital technologies, difference-in-differences, scholar attendance, school performance.

Desde el último cuarto de siglo, el uso de las tecnologías digitales para los procesos de enseñanza y aprendizaje han propuesto mejoras de las capacidades de los sistemas educativos para potenciar el aprendizaje de estudiantes, reducir las brechas digitales con sus impactos y fortalecer las habilidades de equipos directivos, docentes, profesionales y asistentes de la educación (Sunkel *et al.*, 2013; Muñoz y Ortega, 2015). Sin embargo, las últimas décadas de despliegue de recursos e infraestructura tecnológica, en los distintos niveles educativos, no han demostrado inequívoca o plenamente que la utilización de recursos digitales, conectividad y tecnologías mejoran la experiencia de aprendizaje o los resultados académicos de estudiantes (Claro, 2010).

En Chile, la inclusión de tecnologías digitales en los sistemas educativos ha significado un incremento relevante en la inversión en infraestructura y recursos educativos digitales, principalmente desde el inicio del programa Enlaces en 1992. En treinta años de su desarrollo, ha existido un fortalecimiento de la política de informática educativa caracterizándose por ser (1) una competencia básica para el desarrollo en las actuales sociedades altamente tecnologizadas, (2) un potencial de desarrollo económico y condición indispensable para el desarrollo de las personas trabajadoras, (3) un apoyo y soporte para la gestión de los sistemas educativos y (4) un conjunto de herramientas que mejoran el proceso de enseñanza y aprendizaje (Hinojosa y Labbé, 2011). Pese a todo lo anterior, hay estudios que señalan lo siguiente: la relación entre tecnologías digitales y la mejora del proceso educacional a través de la gestión educativa, o bien, a través de la experiencia docente,

estudiantil, profesional o asistencial, directamente, no es clara ni consistente a cierto nivel (Belo *et al.*, 2013; Claro, 2010; Hinostroza y Labbé, 2011; Sunkel *et al.*, 2013).

Ahora bien, como se observa, estos estudios no consideran los cambios en la gestión educativa y la implementación de tecnologías en la última década. En buena medida, las medidas derivadas por pandemia de COVID-19 llevaron a una intensificación de lo último; sin embargo, todavía no es posible medir cuáles efectos, surgidos por tales medidas, permanecen aún hoy y cuáles no continúan. De esta manera, los últimos años anteriores a 2020 revisten de interés para determinar la relación, y habiendo esta examinarla pues, entre desempeño estudiantil y proyectos educacionales digitales en Chile, apartando las medidas y adecuación forzosas posteriores a dicho año.

Bajo dicho contexto, el objeto de este trabajo es responder a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la relación existente entre el desempeño de estudiantes (medido por asistencia y promedio general de calificaciones) y la implementación de proyectos de tecnologías digitales para la educación beneficiados por el Centro de Innovación Enlaces entre 2016 y 2019?

Marco de referencia

Sociedad de la información y sistemas educativos

En su concepto, en la «sociedad de la información» se han manifestado cambios impulsados principalmente por las nuevas herramientas y tecnologías digitales que articulan, configuran y determinan las interacciones, relaciones sociales y productivas. En este nuevo conjunto de medios, existen progresiones y cambios en las formas de organización social que implican un ajuste en los conocimientos y habilidades necesarias para una participación adecuada en la sociedad (Dupont *et al.*, 2011). En este sentido, la educación, en tanto ámbito y medio relevante en las sociedades para el dinamismo productivo y la equidad social, no está en ningún caso exento de todos aquellos cambios (Sunket *et al.*, 2013; UNESCO, 2021a). Siguiendo a la UNESCO (2021b), para asegurar el fortalecimiento de las sociedades democráticas a través la educación, es fundamental la potenciación de condiciones materiales de los establecimientos educativos junto con prácticas, conocimientos y metodologías

para eliminar las barreras de uso de las nuevas herramientas digitales o los nuevos dispositivos e infraestructuras.

Lo anterior se previó desde inicios de la década de 1990, donde se estimaba como un cambio de escenario las siguientes realidades más nuevas para los sistemas educativos (Toro, 2010). Por un lado, se situaba el crecimiento exponencial de la creación de información y conocimiento que las sociedades estaban experimentando; por otro lado, la creación de nuevas herramientas que han favorecido las capacidades de comunicaciones a nivel mundial, provocadas fundamentalmente por los avances tecnológicos (Hawkins *et al.*, 2021; Haddad y Draxler, 2002). A raíz de esto, los sistemas educativos han buscado desarrollar estrategias incorporando al conjunto de personas involucradas en ellos, a saber, las capacidades de estudiantes, docentes, profesionales, asistentes y equipos directivos.

Desde los ministerios de educación, se han establecido políticas de tecnologías digitales. Algunos autores señalan que este equipamiento sí ha tenido un impacto en el acceso de estudiantes y docentes a dispositivos tecnológicos e internet, lo que ha profundizado elementos propios de las sociedades de información (Hinostroza y Labbé, 2011; Sunkel *et al.*, 2013). En cierta manera, esto fue un objetivo por sí mismo, dado que, a principios del nuevo milenio, comparativamente se manifestaba una menor penetración de estas tecnologías o tales recursos en hogares y escuelas (ITU, 2022). No obstante, queda una brecha que esta investigación pretende subsanar: más allá del acceso, en el caso de Chile, no se ha abordado el impacto de programas tecnológicos educativos, o bien, en un todo, de una política tecnológica educacional en el desempeño estudiantil.

Tecnologías de información y comunicación e implementación en educación

La incorporación de políticas de recursos o tecnologías digitales en educación, principalmente en procesos de enseñanza y aprendizaje, ha buscado responder ante tres expectativas en cuanto al impacto obtenido de su implementación, siguiendo a Claro (2010).

1. Los establecimientos educativos preparan a estudiantes en habilidades funcionales de manejo de las tecnologías para integrarse en una sociedad crecientemente organizada en torno a ellas. Esto se ha denominado alfabetización digital.

2. Los establecimientos educacionales permiten disminuir la brecha digital entregando acceso universal a los dispositivos (verbigracia, computador) y conexión (verbigracia, internet).
3. La tecnología mejora el rendimiento escolar de estudiantes por medio del cambio en las estrategias de enseñanza y aprendizaje.

De aquí, se observa que el concepto clave radica en las tecnologías de información y comunicaciones (TIC). Una TIC permite generar, almacenar, transmitir, recuperar y, en un todo, proceso información en dimensiones espaciotemporales particulares (Sunkel *et al.*, 2013). A partir de esta noción, las políticas de tecnologías se han caracterizado por tres etapas en general, siguiendo a Hinostroza y Labbé (2011):

1. Proveer infraestructura, recursos educativos digitales y capacitación en competencias de uso de TIC. En esta etapa, se busca asegurar el acceso a recursos tecnológicos, reduciendo brechas digitales e involucrando a las comunidades en su conjunto para la capacitación en el uso del equipamiento.
2. Asegurar las condiciones para el uso de TIC en procesos de enseñanza y aprendizaje. En esta, se provee soporte técnico y pedagógico para incentivar la incorporación de TIC en salas de clases.
3. Fomentar uso de tecnologías digitales por parte de las comunidades educativas en espacios más amplios que los establecimientos educacionales propios. En esta, se potencia el uso de tecnologías en hogares y la especialización de los recursos educativos digitales para ampliar y diversificar los procesos de enseñanza y aprendizaje.

El uso intensivo de TIC a través de estas políticas genera la posibilidad de ofrecer modalidades nuevas, según cierta literatura, para la producción de aprendizaje y transmisión de conocimientos (Sunkel *et al.*, 2013). Por ilustrar, la instrucción asistida por computadora puede motivar el proceso de aprendizaje de niñas y niños con mayor efectividad que los métodos tradicionales porque auspicia el aprendizaje autodirigido (Claro, 2010, 2011; Melo *et al.*, 2017). Sin embargo, otra parte de la literatura acentúan los alcances del uso de

TIC en aprendizaje y transmisión: el lapso transcurrido en el uso de esta puede ser improductivo (Belo *et al.*, 2013; Muñoz y Ortega, 2015). El desarrollo de dichas iniciativas, con los primeros análisis de impacto de la inclusión de estas tecnologías en los sistemas educacionales, ha sido señalado en sus límites y no hay un consenso en la literatura que la provisión de recursos y la conectividad sean suficientes para un nuevo modelo educacional. En cierta manera, estas son las dos teorías en discusión donde esta investigación busca aportar empíricamente.

Marco metodológico

Diferencias en Diferencias (DiD)

La inferencia causal es un desafío relevante para la investigación en políticas públicas, dado que cumple el propósito de contribuir a la evaluación de políticas y programas implementados, facilitando la inclusión de mejoras en el diseño y ejecución de futuras iniciativas (Imbens y Wooldridge, 2009). En este sentido, los estimadores DiD son frecuentemente utilizados en diversos campos para conocer los efectos y cambios en el tiempo de una política o un programa, siendo una extensión de las comparaciones de resultados pre y post que incorporan un grupo de control (Coca-Perraillon *et al.*, 2019; Wing *et al.*, 2018).

Por doble diferencia se comprende la diferencia antes y después tanto para el grupo tratamiento como para el grupo control. Esta comprensión de doble diferencia caracteriza al estimador DiD, puesto que permite calcular el efecto de la intervención sin dejar de considerar los cambios por el paso del tiempo en los grupos. Así, el DiD se concibe como una forma de controlar aquellas variables confusoras no medidas, aun cuando las variables invisibles no se miden explícitamente. En este caso, es útil para esta investigación, puesto que las diferencias transversales y temporales ayudan a visualizar las variaciones potenciales entre distintos mecanismos de medición de asistencia o de promedio general; a su vez, también coadyuva en estimar la posibilidad de que algún evento en particular pueda haber afectado a algún grupo.

En esta investigación, contemplando más de dos períodos, se requiere establecer los siguientes supuestos (Callaway y Sant’Anna, 2021):

- Tendencias Paralelas o Comunes (*common trends*). Este criterio asume que las variables no medidas importantes son características inmutables del grupo, o bien, dependientes y variables del tiempo, pero inmutables entre los grupos. Dicho de otra manera, los resultados a lo largo del tiempo para cada grupo deben variar en proporciones similares para cada periodo y deben exhibir estas variaciones en los mismos periodos.
- Exogeneidad estricta. Esta condición supone que las variables independientes no son alteradas por algún cambio en otra variable del modelo.
- Misma Sujeción a Eventos. Esta condición supone que ambos grupos (control y tratamiento) experimentan los mismos *shocks*; en otras palabras, están sujetos a los mismos eventos, afectando de manera similar a la población.

El modelo DiD estándar se expresa a través de la siguiente ecuación:

$$Y_{gt} = \beta_0 + \beta_1 T_g + \beta_2 G_t + \beta_3 (T_g \times G_t) + \varepsilon_{gt} \quad (1),$$

donde g representa los grupos de control y tratamiento observados en los períodos de tiempo representados por t (pre- y post- intervención). La simplificación del estimador DiD es el producto las dos variables, es decir, ($Y_{gt} = T_g \times G_t$), donde T es una variable binaria indicadora del grupo de tratamiento y G es un indicador para las observaciones del período postratamiento. La expresión (ε_{gt}) representa el error del modelo.

Dado el modelo en ecuación (1), se extrae el parámetro denominado como efecto promedio del tratamiento en el grupo de tratamiento (*average treatment effects on the treated*, ATT). En este caso, ATT representa la diferencia o cambio en el tiempo entre el grupo de tratamiento y control, dado por:

$$ATT = E[Y_2(2) - Y_2(0) | G_2 = 1] \quad (2).$$

Ahora bien, dado que el ATT está desarrollo bajo diseños DiD con dos períodos de tiempo, es importante continuar la generalización del modelo de manera que permita múltiples grupos de tratamiento y periodos de tiempo. Siguiendo a Calloway y Sant'Anna (2021), se utiliza el ATT para unidades que pertenecen a un particular grupo g , en un determinado tiempo t , expresado pues así:

$$ATT(g, t) = E[Y_t(g) - Y_t(0) | G_g = 1] \quad (3).$$

Así, el $ATT(g, t)$ permite analizar cómo el efecto promedio del tratamiento varía dentro de las distintas dimensiones de una manera unificada. Junto con esto, otro elemento que aporta esta ecuación es que, al establecer un grupo fijo y una variable de tiempo, se aprecia cómo el efecto del tratamiento evoluciona a lo largo del tiempo para un grupo en particular (Callaway y Sant'Anna, 2021).

Las tendencias paralelas representan el cambio natural en el desempeño durante el tiempo que el grupo tratamiento hubiera experimentado de manera similar al grupo control. Para validar el supuesto de tendencias paralelas, es necesario considerar el siguiente modelo:

$$E[Y_t(0) - Y_{t-1}(0) | X, G_g = 1] = E[Y_t(0) - Y_{t-1}(1) | X, C = 1] \quad (4).$$

Con este modelo, el ATT está dado, entonces, de la siguiente manera:

$$ATT = E[Y_t - Y_{t-1} | G = 1] - E[Y_t - Y_{t-1} | G = 0] \quad (5).$$

Hasta el momento, la muestra considera implementaciones escalonadas. Esto se traduce en un grupo de tratamiento que es intervenido en distintos períodos de tiempo. Por esto, el modelo de ATT presentado en (5) podría resultar insuficiente para estimar adecuadamente el efecto. Esta insuficiencia tiende a ser frecuente en estudios cuasi-experimentales (Callaway y Sant'Anna, 2021). Esto último llevar a segmentar el análisis DiD, de manera que permita estimar y generar inferencias en parámetros causales, pudiendo explotar así una mayor variedad de métodos de estimación para responder las preguntas de

investigación. Con todo, para esto, se requieren asumir las siguientes condiciones (Callaway y Sant'Anna, 2021):

- Irreversibilidad del Tratamiento. Esta condición implica que, una vez que una unidad de análisis es tratada, esta se mantiene tratada en el siguiente período. Esto es el equivalente a entender que el tratamiento tiene impacto constante y, pues, no se pierde en los años siguientes al inicio del tratamiento.
- Muestreo Aleatorio. Esta condición implica que cada unidad de análisis es extraída aleatoriamente de una población de interés mayor. Por tanto, permite entender que los resultados potenciales son efectivamente aleatorios.
- Anticipación Limitada de Tratamiento. Esta condición establece que la tendencia del tratamiento no es conocida y que las personas de cada grupo no son quienes deciden respecto a la participación en el tratamiento.
- Tendencias Paralelas Basadas en un Grupo No-Intervenido. Esta condición establece que, para validar la suposición de tendencias paralelas, es necesario considerar al grupo control que no tuvo intervención durante los años considerados.
- Superposición. Esta condición establece que una porción mayor a cero (>0) comienza el tratamiento en el grupo g y, para el periodo t , el puntaje de propensión (es decir, la probabilidad que una unidad i sea tratada) estará uniformemente distribuida en la muestra.

Así, con respecto a lo anterior, el modelo sugerido para estimar la Diferencia-en-Diferencia en este caso toma la siguiente forma:

$$Y_{gt} = a_g + b_t + \delta D_{gt} + \varepsilon_{gt} \quad (6),$$

donde (δ) representa el parámetro del efecto del tratamiento, el cual es realizado utilizando modelos de regresiones de efectos fijos.

Levantamiento de información y método

Este estudio es de carácter cuasi-experimental bajo un enfoque cuantitativo, exploratorio en tanto es la primera aproximación al objeto. Se utilizaron las bases de datos de rendimiento por estudiante, publicadas anualmente por el Centro de Estudios del Ministerio de Educación de Chile en Datos Abiertos. La base de datos de establecimientos beneficiados fue solicitada a través de los mecanismos establecidos en la Ley de Transparencia, siendo dirigida a la Subsecretaría de Educación y derivada posteriormente al Centro de Innovación Enlaces. El procesamiento de datos se realiza a través del software estadístico RStudio versión 2022.12.0+353. Los análisis de DiD se realizaron con el paquete *did*, versión 2.1.2.

Con la consecución de datos, se identifican potencialmente dos unidades de análisis. Por un lado, los establecimientos educacionales que reciben beneficios e implementan proyectos desarrollados por el CIE. Por otro, estudiantes asistentes a estos establecimientos educacionales. Para abordar esto, el diseño metodológico planteado por este trabajo comprende que la implementación de los proyectos presentados con anterioridad implica la creación y reproducción de capacidades al interior del establecimiento cuales implican necesariamente una mejora en los procesos de enseñanza y aprendizaje que ocurren al interior del establecimiento, siendo esta la hipótesis de impacto utilizada para el diseño de los proyectos. Por esta razón, se mantiene como unidad de análisis el desempeño de estudiantes agregados por establecimiento educacional, siendo posteriormente agrupados —en control y tratamiento— según la participación de su establecimiento en los proyectos analizados.

Los criterios de inclusión fueron definidos para asegurar la coherencia del modelo en los siguientes aspectos, a saber, que:

- a. El establecimiento educacional se haya mantenido funcionando durante todo el periodo estudiado, que implicaría la alteración del proceso formativo de estudiantes;
- b. El establecimiento educacional reciba subvención del Estado, lo que lo somete a una serie de regulaciones, normativas y estándares que facilita la comparación entre los grupos;

- c. El estudiante no hubiera sido trasladado del establecimiento durante el periodo estudiado, para evitar variables invisibles no medibles que podrían afectar el rendimiento del estudiante. Asimismo, este criterio funciona como una condición basal para asegurar que los cambios en los procesos de enseñanza y aprendizaje del establecimiento, producidos potencialmente por el tratamiento, se vean reflejados en el desempeño del/de la estudiante;
- d. El estudiante se encuentre en el nivel de enseñanza básica o media científico humanista durante el periodo analizado, para homogeneizar mecanismos de evaluación que podrían ser diferentes en otros niveles de enseñanza.

Hipótesis y aplicación de la metodología

En este trabajo, se presentan las siguientes hipótesis separadas para cada una de las variables de interés. Así, para el porcentaje de asistencia:

- H_0 : no existe relación entre asistencia e implementación de proyectos de tecnologías digitales.
- H_1 : existe relación entre asistencia e implementación de proyectos de tecnologías digitales.

Y para el promedio general de calificaciones:

- H_0 : no existe relación entre promedio general de calificaciones e implementación de proyectos de tecnologías digitales.
- H_1 : existe relación entre promedio general de calificaciones e implementación de proyectos de tecnologías digitales.

A su vez, el tratamiento considera a aquellos estudiantes de establecimientos educacionales que participaron en las iniciativas analizadas en esta investigación. Junto con esto, se incluyen las siguientes variables de establecimientos y estudiantes para controlar los efectos confusores y variables por estudiantes y establecimientos:

1. Género del/de la estudiante;

2. Edad del/de la estudiante;
3. Tipo de establecimiento (público o particular subvencionado);
4. Área del establecimiento (urbano o rural);
5. Región del establecimiento;
6. Monto de la Subvención Escolar Preferencial (SEP); y,
7. Matrícula total del establecimiento.

La inclusión de estas variables busca controlar diferencias no observadas entre grupos de establecimientos educacionales y características demográficas de estudiantes. No es posible incluir la totalidad de variables, que pudieran afectar la asistencia o las calificaciones de estudiantes, para asegurar inequívocamente que los resultados presentados en este trabajo tienen relación directa con el desempeño educativo medido a través de la asistencia y el promedio general de notas. De aquí que a través de las variables anteriores se busque mitigar los riesgos de sesgos o distorsiones; así, además de la matrícula, género o áreas geográficas, los montos SEP se consideran como variable *proxy* de la situación socioeconómica de estudiantes.

Para aplicar el DiD, se incluyen las consideraciones desarrolladas por Callaway y Sant'Anna (2021). Así, T representa períodos y se determina por uno en particular mediante t , donde $t = 1, 2, \dots, T$. Al caso, los períodos se definen por los años de la muestra, es decir, 2016, 2017, 2018 y 2019. A su vez, se define G como el período de tiempo cuando una unidad recibe tratamiento por primera vez, determinando el grupo al que pertenece cada observación (control y tratamiento) para cada período; para la muestra, G toma los valores 2016, 2017 y 2018.

Finalmente, se aplica el siguiente modelo para estimar el impacto de la implementación de proyectos de tecnologías en el desempeño educativo:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 C_i + \beta_3 D_g + \beta_4 T_t + \beta_5 P_i + \beta_6 D_i T + \gamma X + \varepsilon \quad (7),$$

donde Y representa la variación de asistencia o promedio general de calificaciones; C representa el conjunto de variables de efectos fijos en el tiempo; D es una variable binaria

indicadora del grupo g (control o tratamiento); T es una variable binaria indicadora del tiempo (pre- y post- tratamiento); P es una variable indicadora de cada proyecto; X es un conjunto de variables que cambian en el tiempo, permitiendo controlar características de estudiantes y de establecimientos (mencionadas anteriormente); y , finalmente, ε es el error del modelo. Con todo, el estimador DiD es β_6 , el cual representa la interacción entre grupos control y tratamiento además del momento de la intervención del grupo g .

Contexto institucional en Chile

El contexto de reformas al sistema educativo de la década de 1980, realizadas durante la dictadura cívico-militar, representó una serie de cambios sustantivos orientados a reducir la participación del Estado en la provisión de la educación. En primer lugar, se terminó con la provisión de la educación de manera centralizada, traspasando a las municipalidades la responsabilidad de sostener el sistema educativo primario y secundario. En segundo lugar, se promovió la expansión de la educación provista por privados, empresas y personas naturales, quienes adquirieron facultades para entregar educación con recursos estatales en la medida que se cumpla con requisitos mínimos definidos por el Ministerio. En tercer lugar, se fomentó la competencia entre los establecimientos educacionales para cubrir la mayor parte posible de la demanda educativa, en un nuevo marco de financiamiento bajo la fórmula de subsidios por alumno asistente. Y, en cuarto lugar, se flexibiliza el currículo nacional para permitir la apertura de proyectos educativos heterogéneos (Bellei, 2010).

Hacia la década de 1990, comenzó la implementación de políticas de informática educativa con el objetivo de entregar equipamiento computacional y formación a docentes a través de un trabajo en red para el desarrollo de capacidades para el uso de la tecnología (Toro, 2010). En esta década, con este marco político, nació el programa Enlaces: como su nombre indicaba, su objetivo fue desarrollar una estrategia de coordinación y comunicación de experiencias de aprendizaje a través de una red que paulatinamente fue materializada en el desarrollo del software La Plaza. Este programa computacional permitía que comunidades educativas geográficamente distantes pudieran trabajar en conjunto, integrando, en tal proceso, diferentes disciplinas que estaban en el currículo escolar (Toro, 2010).

Con esta primera experiencia, se comenzó a desarrollar un conjunto de programas para el mejoramiento de la calidad educativa, en tanto política pública. Enlaces, en tanto programa, se presentó como piloto, con alcance restringido a doce escuelas en la ciudad de Santiago y una siguiente expansión en Temuco, Región de La Araucanía (Toro, 2010). En estos primeros años, el alcance del programa fue menor, llegando a un centenar de establecimientos en estas dos capitales y manteniendo una lógica de pilotaje y escalamiento. La posterior inclusión de las tecnologías a gran escala en el sistema educativo respondió a la progresión del diseño del programa, cuyo objetivo consistía en introducir instrumentos provenientes del campo de la informática en la educación (Toro, 2010; Hinostraza y Labbé, 2011).

El mejoramiento de la calidad educativa a través de este programa logró mantenerse basándose en la comprensión del acceso a la computación como forma de contrarrestar la segmentación social y territorial que el sistema educativo rediseñado desde la dictadura cívico-militar había acarreado (Bellei, 2010). Entre otros, uno de los mecanismos que permitió la pervivencia del programa fue la implementación de la articulación con instituciones de educación superior para la provisión de capacitaciones docentes en el uso del equipamiento que llegaba a los establecimientos educativos: la Red de Asistencia Técnica Enlaces (RATE).

Al empezar el siglo XXI, Enlaces se presentaba de manera patente bajo el Decreto Supremo N°209/1995 del Ministerio de Educación¹. Este marco normativo sostenía en su artículo 1°:

El Programa de Informática Educacional en las Escuelas tendrá como propósito generar en los establecimientos educacionales subvencionados que imparten educación básica, la capacidad para gestionar proyectos de desarrollo educativo, mediante el aporte de equipamiento computacional, capacitación, asistencia técnica y materiales focalizados en función de las necesidades de los distintos tipos de establecimientos educacionales.

¹ «Reglamenta el Programa de Informática Educacional en las Escuelas», entre cuyos considerandos menciona explícitamente el Proyecto Enlaces bajo el título «Red Interescolar de Comunicaciones» de Santiago y Temuco.

La expansión de Enlaces se suscitó en los años siguientes. Con el programa en consolidación, en 2007 se presentó el Plan de Tecnologías para una Educación de Calidad (Plan TEC). A través de este, se entregó equipamiento computacional y formación para docentes, de forma tal para desarrollar un modelo o estándar de disponibilidad y uso de equipamiento, bajo tres cursos de acción: infraestructura, competencias digitales docentes y recursos educativos digitales (Toro, 2010).

Junto con lo anterior, se dio inicio a instancias para la provisión de conexión a Internet en los establecimientos mediante los proyectos, entre otros, Conectividad para la Educación y Fondo para Banda Ancha. Hasta fines de la primera década del siglo XXI, la expansión de Enlaces, el Plan TEC y los programas de provisión, desde el programa comenzó la planeación de iniciativas orientadas al fomento de prácticas educativas tecnológicas de carácter innovadoras en el aula y, junto con esto, el diseño de materias de enseñanza en robótica educativa, lenguajes de programación, entre otros. Desde este punto, a inicios de la década de 2010 surgen las primeras propuestas que resultarán en los proyectos aquí estudiados en Mi Taller Digital, Iluminación Wifi y Tecnologías de Acceso Universal para la Educación hacia 2016-2017. Conforme a esto, en 2018, el Ministerio de Educación dispuso el cambio hacia el Centro de Innovación MINEDUC, lo que representaba un cambio en la estrategia para el fortalecimiento de metodologías de enseñanza y aprendizaje.

Resultados

Proyectos en evaluación

El Centro de Innovación Enlaces contiene un conjunto de proyectos por los cuales se implementa la política de tecnologización en la educación. Así, los proyectos que serán objeto de análisis en este caso son los siguientes:

- Mi Taller Digital (MTD). Esta iniciativa promueve el desarrollo de habilidad digitales en estudiantes a través de la entrega de capacitación y equipamiento, con el propósito de realizar talleres extraprogramáticos por parte de los establecimientos educativos. Se considera un modelo de aprendizaje basado en proyectos con temas

diversificados para el uso en estudiantes. Así, la entrega se realiza de acuerdo con categorías como programación, robótica; creación de videojuegos; música y cómic digitales; producción de vídeos; y brigadas tecnológicas que los equipos directivos pueden seleccionar. Con lo anterior, se suma la formación a docentes en metodologías y prácticas pedagógica para el uso de dispositivos en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

- Iluminación Wifi (IW). Esta iniciativa busca el mejoramiento de la conectividad en los recintos educacionales. Para esto, entregan dispositivos tecnológicos para facilitar el acceso a Internet en dichos recintos. Además, contempla capacitación en coordinación informática, dirigida a representantes del establecimiento educacional.
- Tecnologías de Acceso Universal para la Educación (TAUE). Esta iniciativa busca que los establecimientos utilicen la tecnología entregada bajo criterios de eficacia y eficiencia, mejoren sus prácticas pedagógicas y apliquen propuestas metodológicas y didácticas. De manera particular, entrega equipamiento enfocado en la accesibilidad a estudiantes con movilidad reducida o presentan un grado de discapacidad visual. También contempla, como el MTD, acciones formativas para docentes en la utilización de tecnologías.

Estos tres fueron seleccionados, puesto que sus propósitos como el diseño de sus programas apuntan directamente a las condiciones habilitantes y desarrollo de capacidades en establecimientos respecto de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Tabla 1

Años de implementación por proyecto

Proyecto	2016	2017	2018	2019
Mi Taller Digital	Sí	Sí	Sí	No
Iluminación Wifi	Sí	No	Sí	No
Tecnologías de Acceso Universal para la Educación	Sí	Sí	Sí	No

Nota. Fuente: elaboración propia.

En Tabla 1, se presentan los años de implementación por proyecto. La ausencia de estos en 2019 no obsta para detener su medición. De hecho, al contrario, es útil para medir los efectos que los proyectos pueden evidenciar más allá de la continuidad del programa.

Población y Muestra

Los datos disponibles de 2016 a 2019 arrojan una suma de 13.089.683 estudiantes en dicho período en establecimientos operativos, lo que constituye la suma de observaciones. En Tabla 2, se observan los datos desagregados.

Tabla 2

Número de estudiantes por año en establecimientos funcionando y en general (2016-2019)

Año Escolar	Número de Estudiantes	Número de Estudiantes en Establecimientos Funcionando
2016	3.226.943	3.226.567
2017	3.246.824	3.246.583
2018	3.293.750	3.293.258
2019	3.328.915	3.323.275
Total	13.096.432	13.089.683

Nota. Fuente: elaboración propia.

Siguiendo los criterios de inclusión mencionados anteriormente, considerando, desde luego, que el establecimiento contara con un proyecto al menos durante el período analizado, la distribución de la muestra en los años definidos queda así:

Tabla 3

Distribución y proporción de la muestra por año (2016-2019)

Año	Muestra Total	Estudiantes en Tratamiento	Porcentaje de Estudiantes sobre Total
2016	620.830	46.437	7,48%
2017	620.830	92.415	14,89%
2018	620.830	142.699	22,99%
2019	620.830	142.699	22,99%

Nota. Fuente: elaboración propia.

Como se observa en Tabla 3, el número de estudiantes se incrementa de manera escalonada hasta llegar a 142.699 en 2018. Asimismo, en Tabla 4, se expone la distribución de estudiantes por proyecto y año. El último año aparece en cero, puesto que la muestra no considera proyectos implementados en dicho año.

Tabla 4

Número de estudiantes por proyecto anualizado (2016-2019)

Año	MTD	IW	TAUE	Total
2016	28.606	17.215	616	46.437
2017	52.694	0	53	52.747
2018	46.792	9.582	373	56.747
2019	0	0	0	0
Total	128.092	26.797	1.042	155.931

Nota. Para 2019, la muestra no considera proyectos implementados en dicho año. Fuente: elaboración propia.

Con lo anterior, cabe mencionar lo siguiente: existen casos donde los establecimientos son beneficiados por más de un proyecto. En este caso, se trata de MTD e IW.

Finalmente, en Tabla 5, se presentan las observaciones para los grupos tratamiento y control.

Tabla 5

Número y proporción de estudiantes por grupo tratamiento y control

Grupos	Estudiantes	Porcentaje Relativo
Tratamiento	142.699	22,99%
Control	478.131	77,01%
Total	620.830	100%

Nota. Fuente: elaboración propia.

Análisis Descriptivos

De acuerdo con el diseño teórico-metodológico presentado, para evitar la inserción efectos confusores, se describen las siguientes variables que caracterizan tanto a estudiantes como a los establecimientos educacionales en general. Estas se presentan en las Tablas 6 a 9.

Tabla 6

Variables binarias descriptivas de estudiantes (2016-2019)

Variable	Descriptivo	2016	2017	2018	2019	Total ^a
Género	Femenino	304.251 (49,01%)	304.247 (49,01%)	304.241 (49,01%)	304.236 (49,00%)	1.216.975 (49,01%)
	Masculino	316.579 (50,99%)	316.583 (50,99%)	316.589 (50,99%)	316.594 (51,00%)	1.266.345 (50,99%)
Rural	Sí	46.619 (7,99%)	49.553 (7,98%)	49.553 (7,98%)	49.553 (7,98%)	198.278 (7,98%)
	No	571.211 (92,01%)	571.277 (92,02%)	571.277 (92,02%)	571.277 (92,02%)	2.285.042 (92,02%)
Público	Sí	185.644 (29,90%)	185.644 (29,90%)	185.644 (29,90%)	185.649 (29,90%)	742.581 (29,90%)
	No	435.186 (70,10%)	435.186 (70,10%)	435.186 (70,10%)	435.181 (70,10%)	1.740.739 (70,10%)
Nivel	Básica	620.618 (99,97%)	618.588 (99,64%)	565.822 (91,14%)	520.445 (83,83%)	2.325.473 (93,64%)
	Media	212 (0,03%)	2.242 (0,36%)	55.008 (8,86%)	100.385 (16,17%)	157.847 (6,36%)

Nota. ^a Representa el número total de observaciones incluidas en la base de datos. Fuente: elaboración propia.

De la Tabla 6, se puede apreciar que un 49,01% de estudiantes corresponde a género femenino, frente a un 50,99% de género masculino, casi simétricamente distribuidos. Al contrario de esto último, existe una mayoría notoria de estudiantes no-rurales o urbanos, superando el 92%.

Sobre la dependencia de los establecimientos educacionales de los estudiantes de la muestra, se puede observar que, en su mayoría, se encuentran en establecimientos particulares subvencionados. La variable «Público» indica aquellos establecimientos de dependencia municipal, administración delegada, corporación municipal o Servicios Locales de Educación Pública; para la muestra, representa el 29,90% del total de estudiantes.

El «Nivel», es decir, nivel de enseñanza, refleja la progresión del proceso educativo, incrementando aquellos estudiantes que avanzan hacia enseñanza media. Es importante mencionar, que, dado los criterios de inclusión, la baja cantidad de estudiantes en enseñanza media en 2016 se explica por el cumplimiento de la condición que se encuentren en el mismo establecimiento durante los años evaluados.

Tabla 7

Distribución de estudiantes por región (2016-2019)

Región ^a	2016	2017	2018	2019	Total ^b
Tarapacá	12.465 (2,01%)	12.465 (2,01%)	12.465 (2,01%)	12.465 (2,01%)	49.860 (2,01%)
Antofagasta	21.968 (3,54%)	21.968 (3,54%)	21.968 (3,54%)	21.968 (3,54%)	87.872 (3,54%)
Atacama	11.909 (1,92%)	11.909 (1,92%)	11.909 (1,92%)	11.909 (1,92%)	47.639 (1,92%)
Coquimbo	32.857 (5,29%)	32.857 (5,29%)	32.857 (5,29%)	32.857 (5,29%)	131.428 (5,29%)
Valparaíso	63.201 (10,18%)	63.201 (10,18%)	63.201 (10,18%)	63.201 (10,18%)	252.804 (10,18%)
Libertador General Bernardo O'Higgins	33.657 (5,42%)	33.657 (5,42%)	33.657 (5,42%)	33.657 (5,42%)	134.628 (5,42%)
Maule	40.303 (6,49%)	40.303 (6,49%)	40.303 (6,49%)	40.303 (6,49%)	161.212 (6,49%)
Biobío	81.890 (13,19%)	81.890 (13,19%)	62.107 (10,00%)	62.107 (10,00%)	287.994 (11,60%)
La Araucanía	33.783 (5,44%)	33.783 (5,44%)	33.783 (5,44%)	33.783 (5,44%)	135.132 (5,44%)
Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	4.038 (0,65%)	4.038 (0,65%)	4.038 (0,65%)	4.038 (0,65%)	16.152 (0,65%)
Magallanes y la Antártica Chilena	5.014 (0,81%)	5.014 (0,81%)	5.014 (0,81%)	5.014 (0,81%)	20.056 (0,81%)
Metropolitana de Santiago	223.933 (36,07%)	223.933 (36,07%)	223.933 (36,07%)	223.933 (36,07%)	895.732 (36,07%)
Los Ríos	12.655 (2,04%)	12.655 (2,04%)	12.655 (2,04%)	12.655 (2,04%)	50.620 (2,04%)
Arica y Parinacota	10.417 (1,68%)	10.417 (1,68%)	10.417 (1,68%)	10.417 (1,68%)	41.668 (1,68%)
Ñuble ^c	0 (0%)	0 (0%)	19.783 (3,19%)	19.783 (3,19%)	39.566 (1,59%)

Nota. ^a El orden sigue los códigos regionales 1 a 16. ^b Representa el número total de observaciones incluidas en la base de datos. ^c Fue creada en 2018, provenientes de territorios de la Región de Biobío. Fuente: elaboración propia.

En Tabla 7, se presenta la distribución nacional de la muestra. Se denota la mayor proporción de estudiantes en la Región Metropolitana (36,07%), seguida por el Biobío (11,06%) y Valparaíso (10,18%). De manera inversa, las regiones con menor presencia en la

muestra son aquella de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo (0,65%) y, levemente superior, de Magallanes y de la Antártica Chilena (0,81%).

Las variables detalladas en las Tablas 8 y 9 se detallan variables que caracterizan tanto al estudiantado como a los establecimientos. En el primer caso, la mediana y media de la edad de estudiantes se incrementan en el tiempo, lo que se espera de un estudio longitudinal. En cuanto al Promedio de Calificaciones, se observa que la menor calificación fue en 2019, con 5,84 de media; esta tendencia descendiente en 2019 se observa asimismo para la Asistencia.

En el segundo caso, en cuanto a los establecimientos, las variables corresponden a los ingresos provenientes de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Estas variables funcionan como *proxy* para conocer el nivel socioeconómico del estudiantado y, por tanto, de los miembros del establecimiento: una mayor cantidad de financiamiento representa un mayor número de estudiantes cuyos hogares se encuentran en una situación socioeconómica vulnerable, lo que puede implicar dificultades en el proceso educativo.

Tabla 8

Variables descriptivas de estudiantes

Variable	Estadístico	2016	2017	2018	2019
Edad Estudiante	Mediana	8,00	9,00	10,00	11,00
	Media	8,41	9,41	10,41	11,41
	Desviación Estándar	1,99	1,99	1,99	1,99
Promedio General de Calificación	Mediana	6,00	6,00	5,90	5,90
	Media	5,98	5,91	5,85	5,84
	Desviación Estándar	0,56	0,55	0,55	0,55
Asistencia	Mediana	94,00	95,00	95,00	94,00
	Media	92,91	93,07	93,32	92,37
	Desviación Estándar	6,35	6,23	6,26	7,06

Nota. Fuente: elaboración propia.

Tabla 9*Ingresos de Subvención Escolar Preferencial para estudiantes prioritarios y preferentes*

Variable	Estadístico	2016	2017	2018	2019
SEP Prioritaria	Mediana	142.325.778	159.636.400	157.935.805	169.468.094
	Media	171.296.227	180.106.394	188.375.522	197.531.899
	Desviación Estándar	164.019.637	167.738.021	171.196.524	176.048.487
SEP Preferencial	Mediana	11.383.905	12.817.936	17.683.462	20.545.652
	Media	25.380.235	31.753.651	36.838.703	40.168.390
	Desviación Estándar	36.022.222	46.675.106	51.770.092	54.681.893

Nota. En pesos corrientes. Fuente: elaboración propia.

Modelamiento y Regresión

Con la aplicación del modelo en la ecuación (7), se obtienen los siguientes coeficientes expuestos en las Tablas 10 y 11.

En los resultados de la regresión para la variable de asistencia, se puede observar que los coeficientes resultan significativos al 99%, con excepción del monto SEP. En este no resulta significativa y la interacción del tratamiento que resulta significativa es al 96%. En detalle, se puede apreciar que el tratamiento tiene una relación positiva con la asistencia, incrementado en un 6,8% la asistencia de estudiantes que estuvieron en establecimientos que participaron de alguno de los proyectos. Destaca, de igual manera, la relación positiva en la asistencia para estudiantes de zonas rurales, que incrementa en 1,25%. Ahora bien, la reducción tendencial de 0,9% para estudiantes hacia 2019 es relevante porque muestra la reducción de la asistencia para el total de la población desde 2016: la regresión evidencia el efecto negativo que existe en el grupo de estudiantes que es parte del tratamiento y que, hacia 2019, redujeron su asistencia en 0,06%; si bien esta cifra es menor, resulta más significativa y favorable al compararla con la tendencia del periodo para la muestra que redujo su asistencia en 0,94%.

Tabla 10

Coefficientes estimados del modelo de regresión para asistencia

Variable	Coefficiente ^a	Desviación Estándar
Asistencia (intercept)	89,964***	0,057
Grupo Tratamiento	0,685***	0,048
Período [Post]	-0,941***	0,011
Matrícula [Log]	-0,612***	0,007
SEP [Log]	0,000	0,001
Género [Masculino]	-0,236	0,008
Promovido [Sí]	6,541***	0,031
Edad del Estudiante	0,133***	0,002
Dependencia Pública [Sí]	-1,519***	0,012
Rural [Sí]	1,248***	0,017
Tiempo de Tratamiento	-0,232***	0,019
Tipo de Enseñanza [HC Jóvenes]	-0,370***	0,020
Interacción DxT	-0,065**	0,022

Nota. Regresión estadísticamente significativamente ($p < 0,000$). Valor R cuadrado: 0,036. Valor R cuadrado ajustado: 0,036. ^a Niveles de significación al 1, 5 y 10%, indicadas por $p < 0,1$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Fuente: elaboración propia.

Respecto a los coeficientes para el modelo abordando el promedio de calificaciones, se aprecia, en primer lugar, una significancia estadística al 99% para todas las covariables del modelo, con excepción de la Interacción. Se observa también un mayor R cuadrado, es decir, que las covariables explican en mayor medida la variación del promedio de calificaciones en comparación con la variación de la asistencia. Otra diferencia se observa en el efecto: mientras con la asistencia hubo reducción de asistencia, en el promedio de calificación hubo de hecho un efecto positivo de incremento 0,06%.

Tabla 11*Coefficientes estimados del modelo de regresión para promedio de calificaciones*

Variable	Coefficiente ^a	Desviación Estándar
Promedio de Calificaciones (intercept)	5,625***	0,004
Grupo Tratamiento	0,088***	0,004
Período [Post]	0,067***	0,001
Matrícula [Log]	0,008***	0,001
SEP [Log]	-0,006***	0,000
Género [Masculino]	-0,146***	0,001
Promovido [Sí]	1,288***	0,002
Edad del Estudiante	-0,092***	0,000
Dependencia Pública [Sí]	-0,040***	0,001
Rural [Sí]	0,031***	0,001
Tiempo de Tratamiento	-0,027***	0,001
Tipo de Enseñanza [HC Jóvenes]	0,281***	0,002
Interacción DxT	0,016**	0,002

Nota. Regresión estadísticamente significativamente ($p < 0,000$). Valor R cuadrado: 0,22. Valor R cuadrado ajustado: 0,22. ^a Niveles de significación al 1, 5 y 10%, indicadas por $p < 0,1$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$. Fuente: elaboración propia.

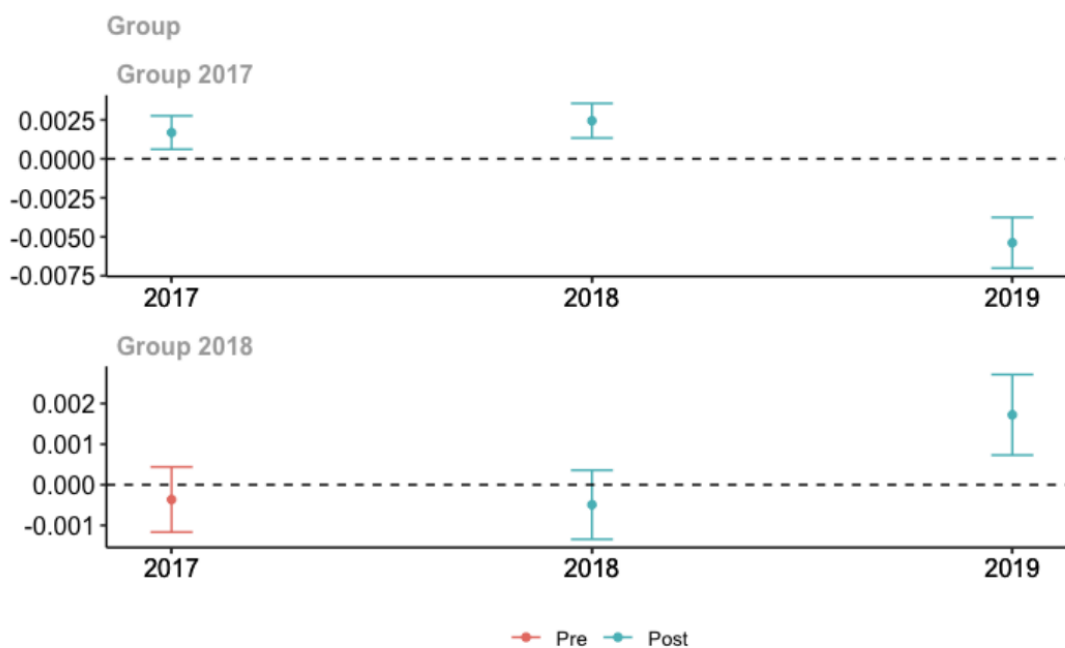
Estimador de Diferencias en Diferencias

Siguiendo a Callaway y Sant'Anna (2021), el modelamiento tradicional del DiD no es adecuado para aplicar a paneles de datos que contengan tratamientos escalonados, ya que la estimación puede verse afectada por las diferentes tendencias previas al tratamiento, no cuantificando el ATT correctamente. Ante esto, se realizan dos estimaciones para cada variable dependiente: una sin covariantes de control y otra incluyendo las covariantes definidas en el modelo.

En los Gráficos siguientes, se presenta la estimación de los ATT en cada año por cada grupo intervenido en tal año. Para las estimaciones ATT, el grupo de 2017 considera aquellos establecimientos intervenidos entre 2016 y 2017. En el caso de 2018, considera aquellos establecimientos en tal año.

Gráfico 1

Efectos del tratamiento promedio sin covariantes para la asistencia

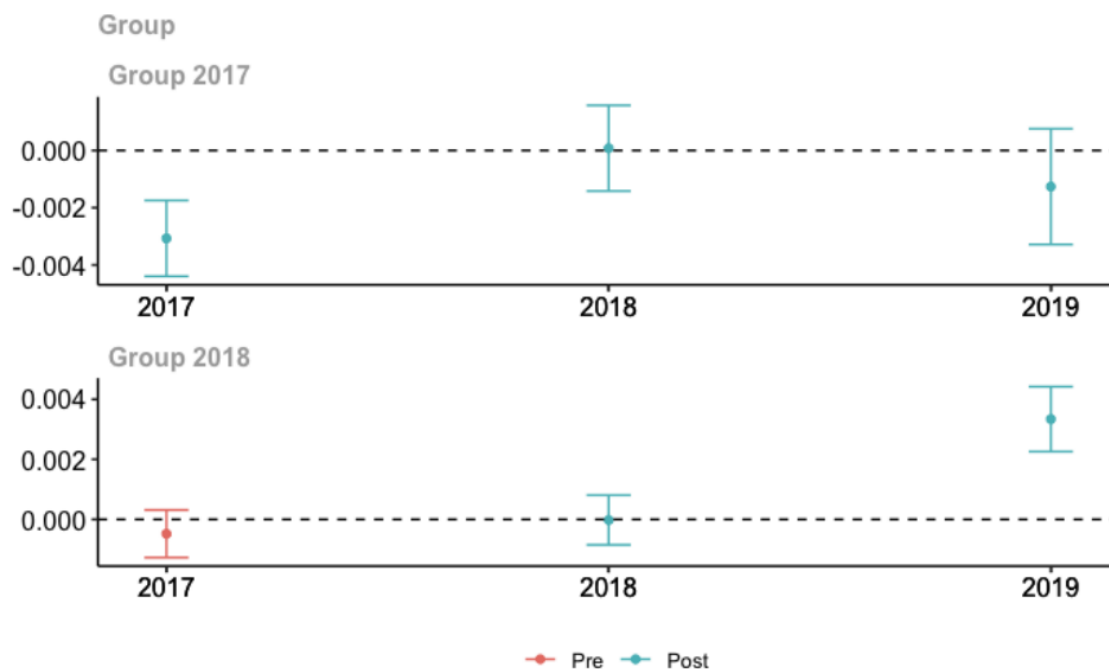


Nota. Fuente: elaboración propia.

En Gráfico 1, se evidencia una reducción para el grupo intervenido de 2017 que se potencia en 2019, lo que podría vincularse con la reducción de la asistencia para tal año. No obstante, para el grupo de 2018, se observa un incremento en el efecto de la asistencia, en promedio, para el grupo tratamiento. Ahora bien, con la inclusión de las covariantes, se puede observar, en Gráfico 2, que para el grupo 2017 se mantiene un efecto negativo; este es ponderado con la inclusión de las covariables, pero el efecto incrementa para el grupo tratado desde el 2018.

Gráfico 2

Efectos del tratamiento promedio con covariantes para la asistencia



Nota. Fuente: elaboración propia.

El efecto del tratamiento, detallado en Tabla 12, revela un efecto negativo para dos de los tres métodos evaluados. Sin embargo, para ninguna de las estimaciones el intervalo de confianza resulta significativo, dado que incluyen el 0.

Tabla 12

Efecto promedio del tratamiento por método de cálculo para la asistencia

Método	ATT	Desviación Estándar	Intervalo de Confianza	
Dinámico	-0,0003	0,0004	-0,0011	0,0004
Por Grupo	0,0002	0,0003	-0,0004	0,0008
Por Período	-0,0006	0,0003	-0,0013	0

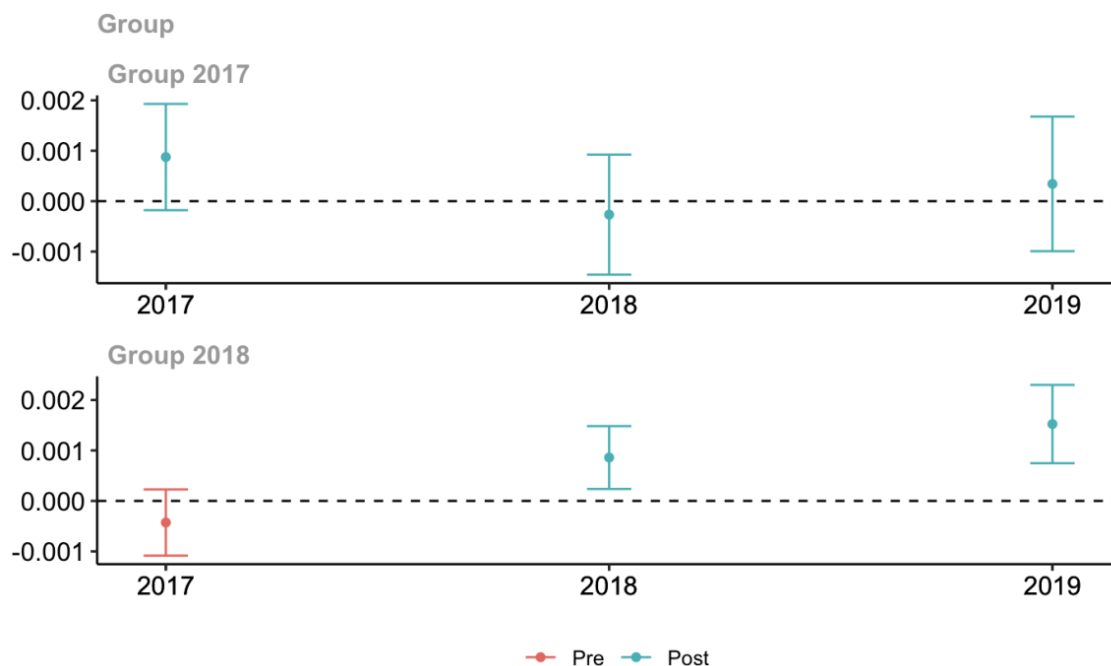
Nota. Ningún intervalo de confianza en 95% es significativo. Fuente: elaboración propia.

Con respecto al promedio general de calificaciones, se observan efectos positivos cuyos resultados son de niveles significativos para todos los cálculos. En el Gráfico 3, se presentan los efectos del tratamiento en las calificaciones para cada grupo. Se aprecia que tales

efectos, destacando el año 2018 (en 2017 el efecto no es significativo, puesto que no se puede descartar la hipótesis nula).

Gráfico 3

Efecto del tratamiento promedio con variantes para el promedio de calificaciones



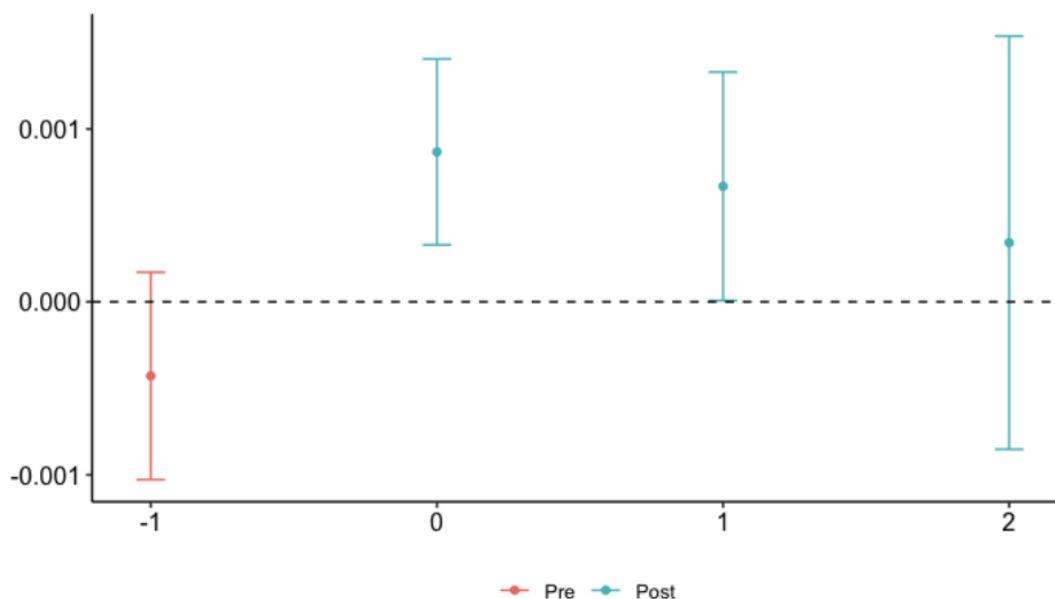
Nota. Fuente: elaboración propia.

Con estos resultados, se pueden inferir algunos puntos. El efecto del tratamiento tiene un impacto promedio estimado del 0,06% en la mejora del promedio de calificaciones con respecto a estudiantes sin beneficio. Ahora bien, se observa que, conforme se incrementa el tiempo de exposición, existe una reducción paulatina del efecto del tratamiento en las calificaciones; es decir, la intensificación del cambio entre años disminuye.

Con lo anterior, lo presentado en el Gráfico 4 sigue en aquella línea. Se observa que el mayor impacto del proyecto se presenta en los primer y segundo años del tratamiento; posteriormente, hay una disminución en el promedio general de calificaciones.

Gráfico 4

Efecto del tratamiento promedio con covariantes para años de exposición



Nota. Fuente: elaboración propia.

Tabla 13

Efecto promedio del tratamiento por método de cálculo para promedio de calificaciones

Método	ATT	Desviación Estándar	Intervalo de Confianza	
Dinámico	0,0006	0,0003	0,0001	0,0011*
Por Grupo	0,0008	0,0002	0,0004	0,0012*
Por Período	0,0007	0,0002	0,0002	0,0012*

Nota. Todos los intervalos de confianza significativos al *0,05%. Fuente: elaboración propia.

No obstante, el promedio del tratamiento, en todos los métodos de cálculo, sugieren efectos positivos con todos los ATT significativos en intervalos de confianza del 95%. Es decir, pese a que los resultados son menores, donde los efectos de las variables se sitúan en torno al 0,06% y 0,08%, sí dan cuenta de un efecto positivo estadísticamente significativo. Lo que para el caso de la asistencia resultaba, en su mayoría, de efecto negativo, contrasta con el impacto estadísticamente significativo en las calificaciones de estudiantes con beneficios.

Consideraciones finales

Dada su complejidad y relevancia, los sistemas educativos pueden tender a ser estáticos de manera estacional en ciertos mecanismos, en ciertas lógicas, dinámicas e interacciones. Aunque la escuela actual no luce ni contiene elementos decimonónicos, la escuela mantiene ciertas estructuras cuales hasta hace poco parecían inmóviles. Antes de la pandemia de COVID-19 y sus medidas restrictivas, había comenzado una inserción de las tecnologías de información y comunicación en las aulas; en Chile, a través del Ministerio de Educación, el Centro de Innovación Enlaces décadas en este camino.

La presente investigación busca explorar el impacto de la implementación de proyectos de tecnologías de información y comunicación en el desempeño de estudiantes, entendiendo este tanto por la asistencia como las calificaciones. Los programas analizados de manera conjunta fueron Mi Taller Digital, Iluminación Wifi y Tecnologías de Acceso Universal para la Educación. Al respecto, la metodología diseñada fue de carácter cuantitativo, cuasi-experimental y longitudinal, utilizando la técnica de Diferencia en Diferencias incorporando tratamiento escalonados.

Con lo anterior, se controló la medición de efectos por covariables a nivel estudiantil y por establecimiento educacional, cautelando no caer en sesgo de datos individuales con datos agrupados. A nivel estudiantil se covarió a través del género y edad, mientras que, a nivel de establecimiento, a través de las zonas rurales o urbanas, monto del SLEP y tipo de dependencia (público o privado). De esta manera, con respecto a la asistencia y el promedio de calificaciones, en cuanto a los efectos negativos: (1) el género sí es significativo, donde el tipo masculino, en relación binaria, presenta dichos efectos; (2) la dependencia pública es significativa para dichos efectos. La ruralidad es una covariable que presenta efectos positivos; es decir, que el establecimiento se encuentre en una zona rural —lo que, a menudo, implica que sus estudiantes estén en dicha zona— aumenta la probabilidad de participación (asistencia) y desempeño (calificación) positivos; sin embargo, la mayoría de los establecimientos y estudiantes pertenecen a zonas urbanas, de manera que la ruralidad no es del todo relevante. Por sí mismas, las calificaciones y asistencias disminuyeron entre 2016 y 2019, tanto en el conjunto de la muestra como para el grupo tratamiento.

Habiendo medido los efectos de covariables confusoras o incidentes, se midió la diferencia en asistencia y desempeño que los programas de tecnologías educativas desarrollaron al momento de implementarse. Los resultados sostienen una relación positiva levemente, estadísticamente significativa ciertamente, para quienes se acogieron a los programas; a su vez, tales resultados denotan un efecto negativo no estadísticamente significativo para la asistencia —lo que puede, por tanto, vincularse a la baja del período y no por efecto de los programas. Descartando cualquier efecto, negativo o positivo, en la asistencia, donde sí hay impacto es en las calificaciones, pese su leve mejoría.

Con tales resultados, se puede apreciar que la experiencia de aprendizaje de estudiantes² en los establecimientos educacionales podría mejorarse a través de la implementación de proyectos tecnológicos educativos. La literatura respectiva ha estado encaminada en este sentido, vinculándose con el cambio en actitudes y emociones hacia el contenido curricular. Además, el impacto de la pandemia por COVID-19 con sus respectivas medidas³ ha generado nuevas condiciones al respecto. Sin embargo, aun cuando el período 2016 a 2019 no contemplaba lo ocurrido desde 2020, los resultados también indican que, si no hay una retroalimentación y cambios en las implementaciones, en el futuro estos proyectos u otros equivalentes podrían ser insuficientes.

El presente trabajo no pretende evaluar el impacto de estos proyectos del Centro de Innovación Enlaces. De allí que, pese a la utilización de elementos propios de una evaluación así, no busca más allá que explorar la relación entre programa y grupo, aun cuando esta exploración entregue una aproximación útil para la retroalimentación de la política pública. Dadas estas características y limitaciones, es necesaria la continuidad de estas investigaciones, utilizando técnicas adecuadas y una metodología mixta que permita a su vez identificar en mayor intensidad el desarrollo de estas prácticas educativas.

² Se considera al promedio de calificaciones como variable *proxy* a esta experiencia, sin perjuicio que esta última no se puede reducir a aquel.

³ Entre otras, el uso forzoso de tecnologías telemáticas para la conexión a clases y realización de actividades.

Referencias

- Bellei, C.** (2010) Evolución de las políticas educacionales en Chile (1980 - 2009). En A. Bilbao y Á. Salinas (eds.), *El Libro Abierto de la Informática Educativa. Lecciones y Desafíos de la Red Enlaces* (14-36). Enlaces — Centro de Educación y Tecnología del Ministerio de Educación.
- Belo, R., Ferreira, P., y Telang, R.** (2013). Broadband in School: Impact on Student Performance. *Management Science*, 60 (2), 265-282.
<https://doi.org/10.1287/mnsc.2013.1770>
- Callaway, B., y Sant'Anna, P.** (2021). Difference-in-Differences with Multiple Time Periods. *Journal of Econometrics*, 225 (2), 200-230.
<https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001>
- Claro, M.** (2010). *Impacto de las TIC en los Aprendizajes de los Estudiantes. Estado del Arte* (Colección Documentos de Proyectos) CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3781/lcw339.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Coca-Perrailón, M., Lindrooth, R., y Welton, J.** (2019). Difference-in-Difference Research Designs. *Nursing Economics*, 37 (6), 328-331.
- <https://link.gale.com/apps/doc/A610341387/AONE?u=anon~4cdc5165&sid=googleScholar&xid=365428d4>
- Dupont, J., Dominique G., y Oliveira Martins, J.** (2011). OECD Productivity Growth in the 2000s: A Descriptive Analysis of the Impact of Sectoral Effects and Innovation. *OECD Journal: Economic Studies*, 2011 (1), 7-25.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kgf3281fmtc
- Hawkins, R. J., Trucano, M., Cobo, Romani, J. C., Twinomugisha, A., Sánchez Ciarrusta, I. A.** (2022). *Reimagining Human Connections: Technology and Innovation in Education at the World Bank*. World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/829491606860379513/Reimagining-Human-Connections-Technology-and-Innovation-in-Education-at-the-World-Bank>
- Hinostroza, J. E., y Labbé, C.** (2011). *Políticas y Prácticas de Informática Educativa en América Latina y el Caribe* (Serie Políticas Sociales N°171). CEPAL

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6182/S2011014_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Imbens, G. W., y Wooldridge, J. M.

(2009). Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47 (1), 5-86. <http://dx.doi.org/10.1257/jel.47.1.5>

Melo, G., Machado, A., Miranda, A.

(2017). El impacto en el aprendizaje del programa Una Laptop por Niño. La evidencia de Uruguay. *El Trimestre Económico*, 84 (334), 383-409. <http://dx.doi.org/10.20430/ete.v84i334.305>

Muñoz, R. E., y Ortega, J. A. (2015) ¿Tienen la banda ancha y las TIC un impacto positivo sobre el rendimiento escolar? Evidencia para Chile. *El Trimestre Económico*, 82 (325), 53-87.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2015000100053&lng=es&tlng=es

Sunkel, G., Trucco, D., y Espejo, A.

(2013). *La Integración de las Tecnologías Digitales en las Escuelas de América Latina y el Caribe. Una Mirada Multidimensional*. Naciones Unidas.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21681/S2013023_es.pdf

UNESCO (2021a). *Reimaginar Juntos*

Nuestros Futuros. Un Nuevo Contrato Social para la Educación. UNESCO.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa

UNESCO. (2021b). *The Rewired Global*

Declaration on Connectivity for Education. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380598/PDF/380598eng.pdf.multi>

Toro, P. (2010). Enlaces: Contexto, Historia y Memoria. En A. Bilbao y Á. Salinas (eds.), *El Libro Abierto de la Informática Educativa. Lecciones y Desafíos de la Red Enlaces* (37-50). Enlaces — Centro de Educación y Tecnología del Ministerio de Educación.

Unión Internacional de Telecomunicaciones [ITU] (2022). Internet surge slows, leaving 2.7 billion people offline in 2022. *ITU*.

<https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/PR-2022-09-16-Internet-surge-slows.aspx>

Wing, C., Kosali, S., Bello-Gomez, R.

Health, 39, 453-469.

(2018). Designing Difference in Difference

<https://doi.org/10.1146/annurev-pub->

Studies: Best Practices for Public Health

lhealth-040617-013507

Policy Research. *Annual Review of Public*

UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE GLOBALIZACIÓN

CARLOS MORALES SÁNCHEZ

Licenciado en Derecho por Universidad Carlos III de Madrid

Presidente en MSH Global

c.morales@msh-global.net

Resumen

La sociedad cambia de manera constante, a un ritmo frenético; pero, no cambia una sociedad concreta, sino la sociedad en su conjunto (global). La globalización explica este fenómeno. Este artículo indaga este concepto desde distintas perspectivas y autores/as provenientes del campo político, económico, cultural o histórico. Distingo la base cultural, la cual es el inicio del proceso, de la expresión económica, la más extendida a nivel social. En este último sentido, las empresas y cierta ideología han encontrado un alto espacio de influencia que ha supuesto una pérdida del control del Estado-nación y, paralelamente, la irrupción del ultraliberalismo como ideología de poder en la que se identifica la globalización.

Palabras clave: globalización, historia económica, Derechos Humanos, mercantilismo, economía política.

Abstract

Approach to the Concept of Globalisation

Society constantly changes, at a frenetic pace. However, does not a specific society change, but society as a whole (global). The globalisation explains this phenomenon. This article enquires into that concept from various perspectives and authors which belong to the political, economic, cultural or historical fields. I distinguish the cultural basis, which is the beginning of process, from the economic expression, the most widespread at social level. In last sense, the firms, and some ideology, have found a large influence space which has entailed the loss of nation-State control and, concurrently, the incursion of ultraliberalism as the power ideology where the globalisation is identified.

Keywords: globalisation, economic history, Human Rights, mercantilism, political economy.

La globalización, en sí, es un reto. Lo es, porque afecta a todos/as por igual, a grandes y pequeños, a organizaciones y ciudadanía, a empresas e instituciones, entre ellas, a los partidos políticos, que operan la vida de las sociedades modernas. Sin embargo, cuando se habla de la globalización, lo primero que se puede detectar es que genera una visión ideologizada de las cosas. Para unos, la globalización es la culpable de las bajas pensiones, de la precariedad laboral, la armonización de la comida que forma parte de nuestra dieta, del cambio climático y, en fin, de un largo etcétera que justifica casi todos los males del ser humano. Para otros, la globalización es una posibilidad de crecimiento personal y humano. Sostengo que estos últimos son los menos, que son con quienes intento contrastar mis tesis, pero sí ven —principalmente— en el arte, escritura y en la capacidad de viajar de manera más extendida, una oportunidad de crecimiento. Y, claro, están quienes identifican que todo esto tiene un precursor y propietario: las multinacionales.

La realidad es que la globalización debe entenderse como un aspecto esencial de nuestra naturaleza. La esencia de esta afirmación radica en la naturaleza humana de socializar, con independencia de cuál sea el motivo que le mueve. El profesor Jeffrey D. Sachs identifica siete edades de la globalización, en las que lo primero que señala es:

La humanidad siempre ha estado globalizada, a partir de la dispersión de los humanos modernos desde África hace ahora unos setenta mil años. (...). En la edad paleolítica, que sitúo entre los años 70.000 a.C., y el 10.000 a.C., las interacciones de larga distancia se producían mediante la migración de pequeños grupos de un lugar a otro. A medida que estos grupos se movían, se llevaban consigo sus herramientas, sus conocimientos técnicos y sus incipientes culturas. A medida que los grupos migratorios de *Homo sapiens* (humanos anatómicamente modernos) entraron en nuevas regiones, tuvieron que valerse por sí mismos de nuevas maneras, enfrentarse a otros homínidos (miembros del género *Homo*) como los neandertales y los denisovanos, a nuevos depredadores y patógenos, a nuevas condiciones ecológicas —como vivir en grandes altitudes— y, por supuesto, la competencia de otros grupos de humanos

modernos. Esa competencia contribuyó a los patrones culturales que se han mantenido hasta nuestros días (Sachs, 2021, pp. 21-3)¹.

Este primer esbozo de lo que es la primera edad de la globalización de Sachs ya nos indica esta naturaleza que yo entiendo y asumo en mi afirmación.

En el mundo de la medicina, hay un análisis que puede dar una explicación similar al tratamiento de la globalización, a saber, el tratamiento que hacemos habitualmente sobre el colesterol.

El colesterol, en cantidades adecuadas, es esencial para nuestro organismo. (...). Los niveles de colesterol están determinados genéticamente, pero también depende de otros muchos factores, entre ellos, de la dieta.

El colesterol es transportado en la sangre en diferentes lipoproteínas. Unas se encargan de sacar las células el colesterol que sobra y llevarlo al hígado para que sea eliminado a través de la bilis por las heces. Estas son las HDL (lipoproteínas de alta densidad, compuestas principalmente por proteínas y una pequeña cantidad de colesterol), que son las que llevan el que coloquialmente llamamos colesterol “bueno” (colesterol-HDL). En definitiva, lo que hacen es eliminar colesterol y ayudar a reducir los niveles en sangre; tienen, por tanto, un efecto protector.

Otras lipoproteínas, las llamadas LDL (lipoproteínas de baja densidad, compuestas principalmente de colesterol) se encargan de llevarlo a las células y depositarlo en los tejidos y, cuando están en exceso, también lo depositan en las paredes

¹ En este sentido, ahondando en la naturaleza humana más que en el entorno, el profesor Julian Huxley, biólogo británico, citado por J. L. Arsuaga (paleoantropólogo español) en su *Vida, la Gran Historia*, en la segunda parte dedicada a la evolución humana, se cita: «Todas las peculiaridades del ser humano, prosigue Huxley, están relacionadas entre sí. Por un lado, está la propensión del ser humano a viajar (a migrar) que a su vez deriva de sus rasgos fundamentales, como el lenguaje, la vida social y la independencia respecto del ambiente, que le permite ocupar muchos espacios ecológicos diferentes. Y, por otro lado, está su capacidad, cuando se empareja, de olvidar grandes diferencias de color y aspecto que detendrían a otros animales a la hora de la reproducción. En otras palabras, lo que caracteriza al ser humano es una doble tendencia: a la migración (salir de la región donde ha nacido) y a la exogamia (reproducirse fuera del grupo en el que se ha nacido). Como resultado, las migraciones humanas han creado grandes diferencias geográficas entre las poblaciones, por un lado, mientras que, por el otro, los cruces entre unas y otras líneas genéticas han dado lugar a una enorme variabilidad de la especie *Homo sapiens*, que no tiene comparación posible en el reino animal» (Arsuaga, 2019, p. 282).

de las arterias, contribuyendo a formar la placa de ateroma. Se dice que las LDL transportan el colesterol “malo” (colesterol-LDL) y su exceso supone un riesgo para la salud. Por ello, es importante que exista un adecuado equilibrio entre ambas fracciones HDL y LDL, a favor de las primeras (Carbajal, 2013, p. 338).

En efecto, cambiando algunos términos, podríamos entender que la globalización, correctamente desarrollada, es esencial para nuestro crecimiento como sociedad. La globalización «buena» la identificamos con la cultura; la «mala» al ultraliberalismo —o a la economía, en un concepto amplio. El derecho, la capacidad de establecer reglas para mantener en equilibrio «el cuerpo», siguiendo con el símil, es donde hay mucho que hacer (o todo por hacer), pues es en la ordenación del entorno que ha de llevar a cabo esta colaboración normativa donde estamos comenzando a ver luces.

En este artículo, la propuesta de estudio que hacemos comienza precisamente por la definición que varios autores hacen del término globalización. Gracias a su aproximación al término, se avanzará en el porqué de algunas materias (órdenes, como el económico) han imprimido prácticamente toda la discusión acerca de la globalización hacia su mirada. En este artículo, con todo, intentaremos acercar los autores y el concepto para comprender el camino que nos ha llevado hasta nuestros días.

Globalización. Una aproximación al concepto

Globalización: alcance y contexto

Lo primero que encontramos al estudiar el concepto de globalización es que hay multitud de definiciones. Diferentes autores, en dependencia a su propia especialidad (filosofía, derecho, sociología, políticas, economía, etc.), mantienen una aproximación al término bastante amplia. Como indica Ulrich Beck (1998), «Globalización es a buen seguro la palabra (a la vez slogan y consigna) peor empleada, menos definida, probablemente la menos comprendida, la más nebulosa y políticamente la más eficaz de los últimos —y sin duda también de los próximos— años» (p. 40). De alguna manera, es un término que ha pasado

a ser público: es una palabra manida o, incluso, como indica Manfred B. Steger (2017), *a buzzyword*². Sin embargo, el término supone acoger diferentes consideraciones. La primera de ellas, lo que popular o mediáticamente se entiende por globalización, en realidad suele referirse a las empresas, más concretamente, a las multinacionales. La segunda es que es un término «economizado», vale decir, que la visión economicista de la sociedad lo ha hecho suyo. La tercera es que hay —en prácticamente todos los autores— puntos de conexión que podríamos denominar como básicos. Y, por último, es un término actual, dinámico y político, por tanto, controvertido.

Ulrich Beck: distinción entre globalismo y globalización

Se comenzará esta aproximación con distintos autores. Se puede distinguir la globalización como un proceso: para esto, debemos distinguir los «convenientes» errores que se dibujan del concepto. Para entender con claridad su definición, Beck (1998) alude a la distinción, ante todo, entre globalización, globalismo y globalidad. En este sentido, Beck (1998) hace una clasificación de conceptos, partiendo por globalismo:

Por globalismo entiendo la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo. Esta procede de manera monocausal y economicista, y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la económica, dimensión que considera asimismo de manera lineal, y pone sobre el tapete (cuando, y si es que, lo hace) todas las demás dimensiones —la globalizaciones ecológica, cultural, política y social— sólo para destacar el presunto predominio del sistema de mercado mundial (p. 25).

Siguiendo con globalidad:

Hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial, de manera que la tesis de los espacios cerrados es ficticia. No hay ningún país ni grupo que pueda vivir al margen de los demás. Es decir, que las distintas formas económicas, culturales y

² Una palabra «pegadiza».

políticas no dejan de entremezclarse (...). Así, “sociedad mundial” significa la totalidad de las relaciones sociales que no están integradas en la política del Estado nacional ni están determinadas (ni son determinables) a través de esta. Aquí la autopercepción juega un papel clave en cuanto a que la sociedad mundial (...) significa una sociedad mundial percibida y reflexiva (pp. 27-8, bastardillas del autor).

Y, por último, globalización:

A partir del concepto de globalidad, el concepto de globalización se puede describir como un proceso (...) que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas (pp. 30-1).

A partir de este marco, Beck (1998) establece un presupuesto del concepto de globalización:

La singularidad del proceso de globalización radica actualmente (y radicará sin duda también en el futuro) en la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales-globales empíricamente comprobables y de su auto-definición de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las citadas corrientes icónicas en los planos cultural, político, económico y militar. La sociedad mundial no es, pues, ninguna megasociedad nacional que contenga —y resuelva en sí— todas las sociedades nacionales, sino un horizonte mundial caracterizado por la multiplicidad y la ausencia de integrabilidad, y que sólo se abre cuando se produce y conserva en actividad y comunicación (...). Finalmente, y en consecuencia, globalización significa también ausencia de Estado mundial; más concretamente: sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial (p. 31-2).

Desde este punto de vista, el concepto de globalidad (la constatación del mundo en el que vivimos) es lo que explica el concepto de globalización y la distinción con globalismo, el que es, precisamente, el extremo que lo delimita. Como extremo, el globalismo es la preminencia de la economía sobre todos los demás órdenes. En palabras de M. J. Sandel (2013):

«la intromisión de los mercados, y el pensamiento orientado a los mercados, en aspectos de la vida tradicionalmente regidos por normas no mercantiles es uno de los hechos más significativos de nuestro tiempo» (p. 15).

En este sentido, el primero de los puntos que nos interesa destacar es el erróneo concepto de globalización que mediáticamente *compramos*, lo que —por razones obvias— tiene una consideración social negativa. El globalismo es lesivo socialmente; en cambio, la globalización puede ser el freno, precisamente, a aquella visión economicista de la sociedad. Si abrimos cualquier periódico en donde se introduzca el término globalización, en la inmensa mayoría de los casos se refiere a economía y medios de producción económica, o bien, a la integración económica de los mercados. Veamos algunos ejemplos de la prensa diaria:

1. «En el palmo de una mano puede caber el mundo entero. Gracias a la globalización económica, que cobró fuerza a partir de los años ochenta, hoy en día es posible diseñar dispositivos como iPhone en EE. UU., y ensamblarlos en China, con productos procedentes de 200 compañías distribuidas en más de 40 países en los cinco continentes» (Granados, 2020).
2. «La globalización, tal y como la conocíamos, ha entrado en cuarentena. Y la emergencia sanitaria ha volteado la configuración de las cadenas globales de valor. La estructura de los sistemas productivos no va a ser dinamitada, apuntan los expertos, pero sí se reformularán y se atenderán nuevas variables más allá del coste, con especial protagonismo a corto plazo del factor proximidad» (Pérez, 2020).
3. “Even before the pandemic, globalisation was in trouble. The open system of trade that had dominated the world economy for decades had been damaged by the financial crash and the Sino-American trade war. Now it is reeling from its third body-blow in a dozen years as lockdowns have sealed borders and disrupted commerce” (The Economist, 2020).

En los tres ejemplos —podríamos incluir otros tantos—, la globalización se reduce al concepto de globalismo. Sin embargo, esta connotación —volviendo al ejemplo inicial del

colesterol— habría que trabajarla bastante más. Resulta evidente que el tratamiento informativo (periodístico o incluso de la opinión publicada) es bastante erróneo. La fenomenal obra que trabaja el economista francés, T. Piketty, sin entrar en el análisis del concepto, pero sí de su percepción, nos sirve para explicar este punto. A propósito de la mundialización (término que utiliza el economista francés):

Algunos se maravillan ante la reducción de las desigualdades y de la pobreza mundial que habrían sido posible gracias al formidable crecimiento de los países menos avanzados; mientras otros se lamentan del aumento masivo de las desigualdades que habría sido originado, de forma inexorable, por los excesos del hipercapitalismo mundializado. En realidad, ambos discursos tienen una parte de verdad. Las desigualdades han disminuido entre la parte baja y la parte media de la distribución, mientras que han aumentado entre la parte media y la parte alta. Estos dos aspectos de la mundialización son tan reales el uno como el otro. No se trata de negar ninguno de los dos, sino más bien de encontrar el modo de conservar los aspectos positivos de la mundialización desprendiéndose de los negativos (Piketty, 2019, p. 41).

El problema de no distinguir los aspectos positivos (y mezclarlos con los negativos) es no ser capaces de comprender el alcance del fenómeno y esto concluye, irremediablemente, en consecuencias políticas.

A nadie se le oculta que se ha producido una especie de toma de los centros materiales vitales de las sociedades modernas que tienen Estados nacionales, y ello sin revolución, sin cambio de leyes ni de Constitución; es decir, mediante el desarrollo simple y normal de la vida cotidiana o, como suele decirse, con el *business as usual* (Beck, 1998, p. 18).

Este punto, que trasciende a la política, es uno de los aspectos que destaca Beck y, en este sentido, desarrollaremos de manera más amplia más adelante.

Otfried Höffe: la globalización como fenómeno intercultural

Para Höffe (2008), en *derecho intercultural*, la globalización supone un nuevo fenómeno social. Por esto, el autor lo contextualiza, lo incluye en un proceso social. Höffe, quien estudia la utilización de la norma penal haciendo una comprensión del fenómeno intercultural, realiza una aproximación al término partiendo de la historia jurídica clásica. En este sentido, establece una serie de criterios:

Primero: lo mismo si pensamos en la seguridad interna o externa, en la previsión de la existencia, en el bienestar económico o en la protección del medio ambiente: todas estas tareas superan en la actualidad los límites de los Estados. Por otro lado, nuevos actores ganan poder e influencia, por ejemplo, empresas transnacionales, instituciones y organizaciones internacionales independientes a los gobiernos (Höffe, 2008, p. 220).

La globalización no termina, ciertamente, con el Estado. Esto quiere decir que el Estado particular experimenta una relativización frente a la posición que ocupaba hasta ahora. Este aspecto es uno de los puntos en los que coinciden los diferentes autores.

La realidad de la vida global ha superado los límites clásicos del Estado. La visión sobre cómo reacciona el Estado a este reto quizás supone descubrir nuevas vías de entender las relaciones Estado y ciudadanía, Estado y cooperación internacional: podemos hablar de la ciudadanía global como un nuevo concepto en el fenómeno de la globalización. El portal de estadísticas Statista —referido a estadísticas del mercado— nos indica que una aplicación móvil de música (europeo) denominado *Spotify* ha alcanzado los 551.000.000 de usuarios; *ergo*, se distribuye por multitud de países (Estados). Es muy probable que un ciudadano de Lesoto, de España y de Azerbaiyán —por poner tres ejemplos distantes— estén oyendo a la vez una misma canción o distintas canciones con el mismo dispositivo. El tratamiento de los derechos de propiedad intelectual tiene distintos formatos en cada uno de ellos: en algunos sin legislación desarrollada, en otros con gran desarrollo (en el marco europeo, España). El hecho es que todos ellos utilizan un mismo espacio «común»: la música a través de un

dispositivo móvil (y la letra —el lenguaje—, como hemos dicho, es un canal de transmisión global).

De alguna manera, la globalización supone la superación de los límites del Estado, pero que sólo puede verificarse gracias a la existencia de estos límites y al poder coercitivo del Estado. Es algo parecido a la distorsión del ultraliberalismo, cuya pretensión es abolir la capacidad del Estado como límite al exceso del mercado, pero ha de hacerse desde el Estado pues, de otra manera, sería imposible.

Segundo: cuando se oye hablar de globalización, muchos piensan únicamente en transformaciones económicas. Si el diagnóstico que se oculta tras ello fuera correcto, entonces serían competentes sólo otras disciplinas, particularmente la economía, y, como auxiliares, también el derecho de gentes y las ciencias políticas. Pero, hay al menos dos razones para que se incluya aquí también a la filosofía política. Por un lado, la filosofía se ocupa en general de una condición que es la que, en definitiva, hace posible la globalización. Aparte de la Tierra común a todos los seres humanos y espacialmente limitada (con todos sus frutos y reservas naturales), esta condición es la capacidad de lengua y de razón igualmente común a todos. Esta capacidad permite a la persona orientarse en cualquier lugar y compartir comunicativamente el mismo mundo incluso con las personas más alejadas (...) La filosofía se propaga por el mundo habitado, ya en una época en que ni siquiera se había pensado en la globalización de los mercados económicos o financieros (Höffe, 2008, p. 221).

Nos parece que este enfoque es central en la discusión. Por un lado, atisba uno de los temas que nos interesa destacar, a saber, la característica auxiliar de la economía, en el fenómeno de la globalización, ya que, como indica Susan George (2010), estamos ante un subsistema:

Sean cuales fueran las limitaciones y la masiva actitud de negación de la corriente económica dominante, desde que se publicó la innovadora obra de Nicholas Georgescu-Roegen a principios de los años setenta (posteriormente divulgada por el profesor Herman Daly y otros), es evidente que, en última instancia, hay que analizar las economías en términos de flujos de energía real o potencial y de entropía, o energía

agotada o no disponible. En otras palabras, hay que comprender la economía, al igual que otros sistemas físicos (como el cuerpo humano) dentro del marco de la Segunda Ley de la Termodinámica. Esta ley es aplicable por la sencilla razón de que nuestro sistema económico es un subsistema del mundo natural, al que no abarca. Considerar la economía como el sistema englobador, y la naturaleza como un mero subsistema, y examinar, por tanto, los fenómenos económicos empleando una epistemología mecanicista (término acuñado por Georgescu-Roegen) es un constructo totalmente artificial (George, 2010, pp. 23-4).

En consecuencia, el análisis de Höffe —atribuyendo a la filosofía política la herramienta que utilizan el espacio (tierra común), así como la lengua y su capacidad de razonamiento, como la base del fenómeno de la globalización— me parece no sólo acertado, sino el camino por el cual transitar para despejar cómo se ha impuesto una tesis —o quizás nos lo han impuesto— con fines específicos que tenemos que saber describir.

Independientemente de estos dos criterios, la filosofía nos introduce en el núcleo del tema. Es que:

Ni siquiera las transformaciones económicas se producen por causas exclusivamente económicas. Como se sabe, la globalización económica es producto tanto de decisiones políticas —piénsese, por ejemplo, en Bretton Woods, GATT y OECD— como de innovaciones técnicas que, a su vez, son de índole en parte pacífica y, particularmente, militar (Höffe, 2008, p. 222).

Esto quiere decir que, detrás de aquel crecimiento, hay razones que derivan de una base cultural, no económica.

Además, existe toda una profusión de fenómenos de globalización poco o nada económicos. Este segundo criterio nos lleva a distinguir tres grupos de fenómenos en la globalización que tienen poca o nada relación con el ámbito económico, dígame:

- Los relativos a la grave amenaza al bienestar humano, «la comunidad de violencia», la violencia que opera a escala mundial (armamentismo, criminalidad internacional,

daños ecológicos). Esta comunidad también tiene un lado amnésico, una memoria mundial crítica y una memoria mundial justa, que contribuirán a prevenir futuros actos violentos.

- Al servicio del bienestar individual y también colectivo, están los relacionados con una comunidad de cooperación. Aquí claramente no sólo está la economía, sino el mercado del trabajo, los sistemas de transporte, comunicaciones y el turismo; la filosofía y las ciencias no sólo naturales sino también las ciencias humanas; cultura, educación y sistema universitario. Todos estos fenómenos hace tiempo que se han difundido por todo el mundo.

A este segundo grupo pertenece también la democracia liberal ya que de ella emana una fuerte presión hacia la globalización: aunque las violaciones de los derechos humanos aún no son perseguibles en todo el mundo, sí son al menos objeto de una protesta mundial (Höffe, 2008, p. 223).

En este sentido, se va formando un foro público comunitario, un foro mundial:

La estructuración de un derecho internacional y el número creciente de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con competencias globales (Höffe, 2008, p. 224).

Aquí caben desde Amnistía Internacional hasta la Iglesia u organizaciones deportivas internacionales, por ilustrar.

- Como tercer grupo de fenómenos, están los grandes movimientos migratorios y de refugiados, cuyas causas se han de buscar en diferentes ámbitos, como la religión, la política o la economía.

Las guerras civiles, en muchos lugares consecuencia (tardía) de la colonización y descolonización, aunque también respuesta eruptiva a la corrupción y a la mala administración; y, por último, las catástrofes naturales, el hambre, la pobreza y el subdesarrollo económico, incluidos el cultural y político (Höffe, 2008, p. 225).

Efectivamente, esta amplia configuración de procesos, que afectan a la conformación del concepto de globalización, no tiene una base económica específica, empero sí una consecuencia económica real. Y este hecho hace que el discurso político añada muchos adjetivos a las consecuencias para olvidar el origen. Si unimos guerra, movimientos migratorios y cambio climático, no nos estaremos equivocando en las consecuencias, que han de ser resueltos en su origen —con una obviedad aplastante. Mantendremos que el segundo de los ámbitos, los movimientos migratorios, son procesos naturales en el ser humano, como hemos comentado al inicio de este artículo.

Desde el día de las elecciones y al final del primer mes de Trump en la presidencia, el valor de las acciones de las dos empresas de prisiones privadas más importantes de Estados Unidos (*CoreCivic* —la antigua *Corrections Corporation of America*— y *GEO Group*) se han duplicado, subiendo un 140% y un 98% respectivamente ¿Por qué no iban a hacerlo? De la misma forma que Exxon aprendió a sacar provecho del cambio climático, estas empresas forman parte de la creciente industria de las prisiones privadas, una industria que ve las guerras y la migración —ambas muy a menudo relacionadas con las presiones climáticas— como emocionantes oportunidades de crecimiento para sus negocios. En Estados Unidos, la Agencia de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) encarcela hasta 34.000 inmigrantes que considera que están en el país de forma ilegal en un día cualquiera, y el 73% de ellos son reclusos en prisiones privadas. No es de extrañar, pues, que las acciones de estas empresas se dispararan al salir Trump elegido. Y no tardaron en tener todavía más razones para estar contentas: una de las primeras cosas que Jeff Sessions hizo como fiscal general de Trump fue rescindir la decisión de la Administración Obama de alejarse de las cárceles con afán de lucro hacia una población carcelaria pública (Klein, 2017, pp. 173-4).

De alguna manera, si no vamos al origen, convertimos el proceso en un negocio.

David Held: la globalización como interconexión política, social y económica

Todos estos procesos que están ocurriendo se van conociendo en todo el mundo, gracias a la capacidad de informar desde cualquier lugar, lo que conlleva un acto de difusión de ideas y actos que nos conciernen. David Held (1997), quien estudió de forma impecable el desarrollo de la globalización recogiendo en el mapa del discurso político el término cosmopolitismo, introduce una visión moderna en su tratamiento, en el sentido de su capacidad de influencia en las decisiones. En este sentido, Beck (1998) indicaba las corrientes icónicas y la importancia de los medios de comunicación, como hemos visto; sin embargo, Held va un punto más allá y habla, claramente, de las repercusiones en un lugar del planeta sobre hechos acaecidos en otro. Por razones obvias, para que esto sea conocido, no se produce su consecuencia por vía del boca a boca, sino por los medios de comunicación.

La globalización denota la expansión y la profundización de las relaciones sociales y las institucionales a través del espacio y el tiempo, de forma tal que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y las decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales (Held, 1997, p. 42).

Esta definición de Held (1997) nos acerca mucho a la influencia de la globalización en los partidos políticos (y movimientos políticos actuales) y en la empresa —que son dos objetivos de estudio por nuestra parte. La influencia puede ser negativa, pero también positiva. Lo cierto es que, cuando Held va construyendo el concepto de globalización (y al igual que hace Höffe (2008)), establece dos parámetros —en el ámbito de las repercusiones locales que veremos más abajo. De alguna manera, está claro que se introduce en la discusión de los límites del Estado-nación.

El autor establece cinco disyuntivas que condicionan o limitan esta capacidad del Estado, a saber: derecho internacional; internacionalización del proceso de elaboración de decisiones políticas; poderes hegemónicos y estructuras de seguridad internacional; identidad nacional; y globalización de la cultura y economía mundial. De estas disyuntivas,

podríamos concluir un cambio aquellos dos parámetros —como decíamos antes— de actuación de los Estados.

Por un lado, la influencia del derecho internacional y, sobre esta, los derechos humanos: «de todas las declaraciones internacionales de derechos que se redactaron en los años de la posguerra, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950) es especialmente digna de atención» (Held, 1997, p. 132). De alguna manera, esta limita esta capacidad del Estado en tratar a sus ciudadanos como crea conveniente, lo que condiciona, pues, los poderes hegemónicos y la seguridad internacional, entre otros.

Por otro lado, las relaciones internacionales no sólo alcanzan a los Estados, sino principalmente —y he aquí la novedad— a las sociedades, entre otros motivos, por el desarrollo de las comunicaciones y las telecomunicaciones. En las bases del desarrollo de la globalización, la tecnología ha permitido desarrollar las telecomunicaciones, asimismo, los transportes, que han pasado del carbón a la propulsión a reacción o incluso, cohetes. En este sentido, el desarrollo de las nuevas tecnologías incide directamente en las relaciones sociales y, por tanto, culturales.

Gracias a los nuevos sistemas de comunicación global los individuos y los grupos pueden acceder a ambientes sociales y físicos que de otra manera nunca habrían conocido; los individuos y los grupos pueden superar fronteras geográficas que antes impedían el contacto; los nuevos sistemas de comunicación hacen posible el acceso a un espectro de experiencias sociales y culturales en el cual el individuo o el grupo puede no haber tenido nunca la oportunidad de intervenir (Held, 1997, p. 155).

Es difícil no unir fenómenos políticos como el que generó Trump en Estados Unidos, con Bolsonaro en Brasil, y Milei en Argentina. Por cierto, todos en el continente americano.

Con claridad, Held (1997) anuncia que esta capacidad de las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación es como si el *boca-oído* ancestral hubiera encontrado una carretera por la que circular, pero, esta vez, con una marcha demás y con escaso control. Su influencia en el ámbito empresarial es indudable y, si incluimos la financiación en este estadio,

entonces la carretera es de 6 vías por cada lado. «Si el efecto de las nuevas tecnologías sobre el proceso productivo es ostensible, el impacto sobre el mercado financiero es directamente descomunal» (Held, 1997, p. 161).

Sintetizando, Held (1997), a través de las antedichas disyuntivas, genera nuevos parámetros —especialmente, en el ámbito del control total de sus ciudadanos y en el grado de influencia que absorben, desde otras culturas, y la permisión de acceso (y desarrollo, en ocasiones, desbordado) de todo el aparato que acompaña al capitalismo. Así:

Es esencial reconocer tres elementos de la regionalización y la globalización: *en primer lugar*, que los procesos de interconexión económica, política, legal, militar y cultural están transformando la naturaleza, el alcance y la capacidad del Estado moderno, desafiando o directamente reduciendo sus *facultades regulatorias* en ciertas esferas; *en segundo lugar*, que la interconexión regional y global crea cadenas de decisiones y consecuencias políticas entrelazadas entre los Estados y sus ciudadanos que alteran la naturaleza y la dinámica de los propios sistemas políticos nacionales; *y tercero*, que las identidades políticas y culturales se remodelan y reavivan al calor de estos procesos, lo cual anima a muchos grupos, movimientos y nacionalismos locales y regionales a cuestionar al Estado-nación como sistema de poder representativo y responsable. La democracia debe dar cuenta de estos tres desarrollos y sus implicaciones para los centros de poder nacionales e internacionales. Si no logra hacerlo, es probable que sea cada vez menos efectiva a la hora de determinar el perfil y los límites de la actividad política. Por consiguiente, la forma y la estructura internacional de la política y la sociedad civil deben encastrarse en los cimientos y la práctica democráticos (Held, 1997, pp. 169-70).

Este discurso está estrechamente vinculado a las decisiones políticas —sean sociales, sean empresariales. Quizás sea el momento de citar, como punto básico de las diferentes definiciones vistas hasta ahora, la interconexión. El problema del discurso político es que sus fuentes —en diferentes países— no siempre tienen una base similar, y se termina extendiendo una ideología al albur de estos procesos de identificación que generan respuestas

como naturales —cuando no lo son ni se parecen en su origen. Podríamos pensar que los movimientos con ciertos puntos identitarios se buscan en el ámbito internacional, se cortegan y estrechan el plano ideológico a determinados aspectos —como bajar, a toda costa, el peso del Estado. J. Bolsonaro, en su discurso como presidente electo, señaló:

Reducir el tamaño del Estado (“menos Brasilia”, según el discurso de Bolsonaro) será el principal reto del frente liberal liderado por Guedes. Esto implica el reconocer que no hay espacio para la flexibilización en el control del gasto público, sino al contrario. Dado que la reducción en el número de ministerios y cargos comisionados tienen más impacto simbólico que práctico, el nuevo Gobierno debe encontrar alternativas para la generación de caja; los caminos indicados hasta aquí pasan necesariamente por el binomio reformas y privatizaciones (Cinco Días, 2018).

A su vez, J. Milei, preguntado por el rol del Estado, indicó: «si yo tuviera que elegir entre el Estado y la mafia, me quedo con la mafia, porque la mafia tiene códigos, la mafia cumple, la mafia no miente y, sobre todas las cosas, la mafia compite» (Centenera, 2023). Por último, D. Trump, en 2017, sacó adelante su gran obra fiscal, calificada de la siguiente manera por la BBC (2017): «Senado aprueba la “reducción de impuestos más grande en los últimos 30 años”».

Aquel discurso —muy efectista— esconde tras de sí, recibiendo el aplauso de muchos, un efecto anestésico de todo lo que se hace mientras se hacen estos grandes anuncios, el cual supone, en realidad, un creciente problema. Ante la importancia del cambio climático, siguiendo la línea ideológica que plantea este «seguidismo» internacional —cuando la realidad de Brasil dista bastante de la Estados Unidos—, el negacionismo. Ante las guerras, más industria armamentista. Ante el trato a la movilidad internacional, producto de las migraciones, muros y cárcel (contraponiendo esta idea, hay quien entiende que el movimiento de las personas es una condición humana).

Jeffrey D. Sachs: una visión económico-histórica del proceso global

Interesante resulta la visión de un economista como Sachs (2021), quien resalta esta capacidad de interconexión en lo que denomina interrelación. Para Sachs, hablar del concepto de globalización va mucho más allá y hace una afirmación contundente: “la humanidad siempre ha estado globalizada, a partir de la dispersión de los humanos modernos desde África hace unos setenta mil años” (Sachs, 2021, p. 21). Con una visión histórica-económica del proceso, Sachs hace una reinterpretación de las edades del hombre con base en el ámbito de influencia en el proceso productor y globalizador, lo que resulta didáctico y sencillo de comprender. Veamos su concepto de globalización:

El concepto de globalización se refiere a las interrelaciones de sociedades diversas a través de grandes áreas geográficas. Estas interrelaciones son tecnológicas, económicas, institucionales, culturales y geopolíticas, y se producen entre sociedades de todo el mundo a través del comercio, las finanzas, las empresas, la inmigración, la cultura, los imperios y la guerra.

Para trazar la historia de la globalización, describiré siete edades diferenciadas: la Edad Paleolítica, nuestra prehistoria, cuando los humanos aún iban a la búsqueda de alimento; la Edad Neolítica, cuando empezó la agricultura; la Edad Ecuéstre, cuando la domesticación del caballo y el desarrollo de la protoescritura permitieron el comercio y las comunicaciones a larga distancia; la Edad Clásica, cuando surgieron los primeros grandes imperios; la Edad Oceánica, cuando los imperios empezaron a expandirse a través de los océanos y más allá de las habituales zonas ecológicas de la patria; la Edad Industrial, cuando algunas sociedades, con Gran Bretaña a la cabeza, marcaron el comienzo de la economía industrial; y la Edad Digital, nuestro propio tiempo, en el casi todo el mundo está interconectado de forma instantánea mediante los datos digitales (Sachs, 2021, pp. 22-3).

De la concepción anterior, nos interesa destacar dos puntos que han sido analizados ya entre los autores anteriores:

1. Las interrelaciones —interconexiones de Held (1997)— hacen referencia a las sociedades, al ensanchamiento de estas respecto al Estado-nación y, en este sentido, a lo que Beck (1998) denominó planos cultural, político, económico y militar.
2. El desarrollo de este proceso está estrechamente vinculado al desarrollo del comercio, las finanzas, las empresas, la cultura..., y el ámbito militar (que Sachs indica como la guerra que bien podemos traducir como la política en su versión expansionista y conquistas en un determinado momento).

Como punto novedoso, Sachs (2021) incluye, dentro del primer punto, además, a la tecnología. Podría resultar confuso si no fuera porque la propia definición (véase las edades) deja claro que toda edad tiene como base el cambio tecnológico que afecta o da nombre a cada edad. De hecho ¿Podríamos entender la interrelación o interconexión actuales sin el desarrollo de las telecomunicaciones? Creemos que no sería posible.

Es evidente que la visión de un economista dista, en algunos presupuestos, de la visión de un filósofo, aunque quizás no tan lejana a la de un sociólogo. No obstante, Sachs (2021) entiende que el sistema económico de cualquier época se basa en tres pilares: “la geografía, la tecnología y las instituciones” (p. 41). Ahora bien, el nexo con la tecnología está precisamente en que cada edad supone un nuevo avance —en el sentido de progreso humano—, y este progreso es lo que el autor identifica como tecnología —aplicada en cada momento a la realidad de tal momento. Por citar un ejemplo: «las grandes praderas de la región esteparia tuvieron mucha más importancia que nunca tras la domesticación del caballo» (Sachs, 2021, p. 43). Esta visión tan sencilla, debería servir a las instituciones encargadas hoy en día para describir los procesos de innovación en el ámbito empresarial, que lo basan más en un crecimiento de la tecnología sobre la propia tecnología que respecto a una observación de la conducta humana para su progreso como ser humano. En el ámbito de la Inteligencia Artificial (IA) —que tan de moda se nos ha brindado en estos dos últimos años—, quizás comencemos a poner en duda aquello de que la tecnología siempre supone un progreso para la humanidad (en un sentido social) y pensemos, como se comienza a trabajar, en los peligros que a la paz social podría traer. En este sentido, K. Roose (2023) en *The New*

York Times publicó un artículo sorprendente donde los propios creadores de la tecnología ChatGPT (Open AI) indicaban: «mitigar el riesgo de extinción de la inteligencia artificial debería ser una prioridad mundial junto a otros riesgos a escala social, como las pandemias y las guerras nucleares». Esta visión supera todos los ámbitos de los límites del concepto ya que, en cierta medida, es su propio límite.

Entre otras reflexiones interesantes en el plano del concepto, que encontramos en todos los autores, se hace referencia al Estado-nación y la superación que le somete la globalización respecto a los límites de su control. Si hacemos un análisis desde este último, por ejemplo, siguiendo las tesis de Sachs (2021), cada avance o progreso que él identifica en el avance a otra Edad, en realidad, es una pérdida de control o intento de control del mundo global, incluso cuando con uso de fuerza militar se avanza en la conquista de otros territorios.

Dani Rodrik: el *trilema* político de la economía mundial

Justamente, la pregunta de Rodrik (2012) en la paradoja de la globalización es, si cabe, este control. Para Rodrik, la globalización es un proceso inevitable vinculado al comercio internacional y, por ende, genera unas tensiones propias derivadas del sistema que suscita lo que denomina la primera fase de la globalización: el mercantilismo. «La filosofía económica dominante en el siglo XVII era el mercantilismo, que abogaba por una estrecha alianza entre los intereses comerciales y del soberano» (Rodrik, 2012, p. 30); en el mercantilismo, por tanto, empresa y Estado iban por el mismo camino del interés mutuo. La contra a las políticas mercantilistas (monopolísticas) lo representa el liberalismo, donde, como indica el autor, se terminan por imponer las tesis de Adam Smith:

Los liberales de la economía (...) creen que las economías florecen cuando los mercados se ven libres del control de los Estados. Es la competencia, más que el monopolio, la que maximiza los beneficios económicos. Las barreras protectoras sobre el comercio —aranceles sobre las importaciones y contingentes— reducen la competencia y son, por tanto, una forma de tirar piedras sobre el propio tejado. La

colaboración empresa-Estado no es más que otro nombre para la corrupción (Rodrik, 2012, pp. 30-1).

En una explicación muy actualizada y práctica, Rodrik (2012) analiza los problemas que representa esta visión que se termina imponiendo del fenómeno que Beck (1998) denomina globalista. En efecto, entramos en los efectos de la globalización que Rodrik (2012) esquematiza en su «*trilema político* de la economía mundial». La gran pregunta que se hacen todos los autores, aunque la aproximación sea diferente, es ¿Cómo se gestiona la tensión entre la democracia —nacional³— y los mercados globales? El *trilema* implica tres opciones: Estado-nación, democracia e hiperglobalización. Según hemos visto, hay tensiones que genera un mercado global —aparentemente sin reglas, o bien, al menos, ultra-liberalizado— frente a un Estado-nación, quien intenta mantener un control basado en la territorialidad, todo ello en relación con un sistema de división de poderes en el que monopolio de la fuerza está basado en la legitimidad del poder.

Este menú capta el *trilema* político fundamental de la economía mundial: no podemos tener hiperglobalización, democracia y autodeterminación nacional todo a la vez. Podemos tener, como mucho, dos de las tres. Si queremos hiperglobalización y democracia, tenemos que renunciar a la nación-Estado. Si hemos de mantener la nación-Estado y queremos hiperglobalización, tendremos que olvidarnos de la democracia. Y si queremos combinar democracia con nación Estado, adiós a una globalización profunda (Rodrik, 2012, p. 219).

Aquella consideración nos permite apuntar a la globalización como un concepto no sólo vinculado al globalismo, sino —sobre todo— a la ciudadanía y sus derechos. La democracia es el logro de los derechos de los ciudadanos y la división de poderes para esquivar criterios arbitrarios: no es concepto moderno, proviene de la Grecia (Atenas) clásica. Tampoco lo es el Estado-nación. Sin embargo, el concepto de globalización —al menos su

³ Separo el concepto de nacional ya que, desde mi punto de vista, la democracia debe analizarse —también— como un sistema global.

estudio— sí que lo es, aunque está claro que ejemplos de procesos de globalización no son nuevos. Se trata no de alejarse de la democracia para avanzar en el proceso global, sino que Rodrik se suma al llamado de fortalecimiento institucional a nivel global. Al igual que Piketty (2019), Rodrik habla de federalismo global:

¿Hemos de renunciar a la democracia si queremos conseguir una economía mundial totalmente globalizada? En realidad, hay una salida. Podemos dejar a un lado a las naciones Estado en vez de abandonar las políticas democráticas. Esta es la opción de la *gobernanza global* (Rodrik, 2012, p. 221).

Una forma nacida de estos derechos de ciudadanía, positivados en el Estado-nación y reconocidos por tratados internacionales, son los derechos humanos. Quizás este ejemplo sea suficiente para comprender que la globalización comenzó *por los derechos* —como extensión a la capacidad del Estado-nación— *y no por el comercio*. O bien, como la verificación de que se termina imponiendo la razón (aquella de Höffe) en tal capacidad humana. Ahora bien, no obstante, parece más acertado asumir el derecho en el plano organizativo del proceso global que como su génesis.

Contraponiendo la idea de globalismo, quizás la globalización se deba más a una concepción humanista, aunque su comprensión no podría ser completamente explicada sin criterios económicos, al menos, en su desarrollo posterior. En este sentido, Gregorio Peces-Barba indica lo siguiente:

Como hemos visto, la historia de los derechos humanos es la historia de una idea en continua expansión. A partir de los primeros derechos, en los inicios del mundo moderno, que intentan un marco de seguridad y autonomía frente al poder político estatal —piénsese en la libertad religiosa o en el *habeas corpus*—, ha tenido lugar una ampliación y acumulación en el contenido de los derechos. Ante la continua evolución en las necesidades sociales, fruto a su vez de transformaciones históricas en el marco religioso, cultural, político o económico, el derecho estatal ha ido sumando nuevos derechos positivos cuya fuente de legitimidad se encontraba en nuevos contenidos éticos. Hoy, el campo de los derechos humanos, incorporados a las

Constituciones nacionales y a textos internacionales, representan esa ética de mínimos, común a toda sociedad que intenta respetar las básicas exigencias éticas de una vida digna, las libertades cívicas y políticas, la seguridad, la autonomía y a la pretensión de crear respuestas eficaces que actúen como respuestas reparadoras de las desigualdades sociales y económicas. Hoy los derechos humanos representan un código de comportamiento común que puede compartirse en el ámbito público por culturas, religiones o ideologías políticas distintas.

Esta visión nos abre una perspectiva interesante que, en todo caso, da sentido al *trilema*, o al menos a la *trilogía*, de Rodrik, en cuanto contraponer derechos a un proceso hiperglobalizador. Si bien quien positiva ha de ser el Estado-nación —como todos los autores anteriormente mencionados reconocen, quizás con especial incidencia Held (1997)—, los propios organismos internacionales (tratados) van matizando tal capacidad monopólica. En un sentido similar, incluso y a pesar de estar en la base del comercio internacional, ya durante 242 a.C.:

Para resolver los litigios (de índole jurídica privada) que, con el creciente tráfico mercantil, se produce entre los ciudadanos de diversas repúblicas-ciudad o de pueblos, Roma erige una magistratura propia. (...). Se trata del pretor de extranjeros (*praetor peregrinus*), competente para litigios sólo entre extranjeros o bien entre estos y los ciudadanos romanos (Höffe, 2008, p. 39)

Nuevamente, los derechos.

Financiarización y financismo

J. Luis Sampedro, economista con fuerte visión social, casi como cuento nos indica: Globalización es el nombre dado a las más moderna, avanzada y amplia forma de mercado mundial. El sistema en el que —ya quedó dicho— se ha liberalizado al máximo la circulación de flujos financieros y monetarios; con ciertas limitaciones y controles también los movimientos de mercancías y, más restringidamente aún, los

desplazamientos de trabajadores. Esa libertad financiera es decisiva para el sistema, pues fomenta sus operaciones especulativas por cuantías muy superior al valor total de las mercancías intercambiadas mundialmente. El objetivo de las operaciones no es tanto incrementar la producción de bienes para elevar el nivel de vida colectivo, como multiplicar sus beneficios (Sampedro, 2002, p. 59).

Al parecer, Sampedro (2002) parece dar con la preocupación que asiste a todos los autores que hemos visto en esta primera aproximación: que la globalización se entienda como globalismo (Beck, 1998) y, por tanto, su análisis parte de una visión economicista de las cosas. Sampedro va más allá: apunta a un análisis interesante donde, gracias a este avance del economicismo, llegamos a la financiarización de la economía, concepto que aún absorbe mayor importancia en la vida común de cualquier ciudadano. Si Beck alude a la diferencia entre globalismo, globalidad y globalización, indicaremos que hay un término para completar este cuadro: «financismo».

El *financismo* es el triunfo del neoliberalismo en el ámbito global, la superación del propio liberalismo ideológico —que fija su objetivo en el ciudadano y, a partir de ahí, despliega sus efectos. La fusión neoliberalismo o ultraliberalismo y *financismo* es el punto máximo al que nos ha llevado esta visión de la globalización. En él, todos los órdenes quedan supeditados a la economía, aunque, al introducir el término *financismo*, deberíamos decir supeditado a la acumulación de riqueza, al dinero. Cuando hacemos referencia a *financismo*, resaltamos un concepto que es *fin en sí mismo*, espacio donde se ahoga a los países, empresas, ciudadanos; en fin, sin otra perspectiva (no existe capacidad real de elección).

La financiarización, por su parte, refiere precisamente a la fuerza de lo financiero en la contabilidad nacional y de las empresas (una empresa sin deuda es una empresa extraña). Sin embargo, *el financismo es a la financiación lo que globalismo a la globalización*. El resultado de este proceso termina por impactar de manera importante en la generación de desigualdad social, con bolsas de desempleo considerables —a largo plazo—, con un mercado compacto hacia arriba (altos y concentrados beneficios) y disgregado hacia abajo e incluye a todos los órdenes. Una gran empresa frente a una pequeña empresa sufre igual

discriminación financiera que un alto ejecutivo frente a un trabajador: son procesos similares. Esto es debido a que pasamos de unas relaciones económicas internacionales, basadas en la generación de producción, a otra cuya base está más en la capacidad de captación de financiación o irrumpir en un mercado, precisamente gracias a la ventaja que ello supone⁴. El momento en el que este sistema enseña sus costuras lo representa la gran crisis financiera internacional del 2008, la cual termina siendo la mayor crisis económica mundial, posterior a la Gran Depresión, generada por esta visión ultra o neoliberal.

La crudeza de la aceptación de esta realidad, siguiendo el *trilema* de Rodrik donde había que elegir máximo dos de tres, se puede comprobar con hechos históricos recientes. Tomemos la transformación de la Unión Soviética en la actual Federación Rusa.

Cuando el presidente soviético, Mijaíl Gorbachov, viajó a Londres para asistir a su primera cumbre del G-7 en julio de 1991, nada podría hacerle sospechar que no fuera recibido como un héroe. Durante los tres años anteriores, más que caminar por la escena internacional, había dado la impresión de flotar por ella, hechizando a los medios, firmando tratados de desarme y recogiendo premios de la paz, incluido el Nobel en 1990.

Había conseguido incluso lo inimaginable hasta entonces: ganarse al público estadounidense. El líder ruso desmintió tan contundentemente con su presencia y sus acciones las caricaturas sobre el Imperio del Mal que la prensa estadounidense se había acostumbrado a referirse a él empleando un adorable apodo: *Gorbi*. En 1987, la revista *Time* se arriesgó incluso a convertir al presidente soviético en su hombre del año (Klein, 2007, p. 293).

En efecto, el presidente Gorbachov, convencido del cambio que debía dar a su país, introdujo cambios severos en la economía, generando una apertura sin precedentes celebrada

⁴ «La financiarización, definida como el predominio del capital financiero en la generación de rentabilidad en paralelo al ciclo del capital productivo, puede observarse empíricamente a través del fenómeno conforme el cual una parte creciente de la renta nacional está vinculada al sistema financiero, de tal modo que el crecimiento económico se desvincula progresivamente del devenir económico entendido como el relacionado con la inversión productiva, el incremento de la producción y la creación de empleo» (Cairó i Céspedes, et al., 2020, p. 127).

como el triunfo del capitalismo sobre el comunismo. Esto finalmente suponía reconocer dónde estaba el lado correcto de la historia: «el comité del Premio Nobel declaró que, gracias a su trabajo, *tenemos hoy la esperanza de estar celebrando el final de la guerra fría*» (Klein, 2007, p. 294). Con todo, la URSS provenía de un sistema totalitario que requería tiempo de asentamiento para consolidar los cambios: en democracia, los tiempos son otros; los interlocutores se establecen en derechos y no en imposiciones.

Hasta el inicio de la década de los noventa, y gracias a sus políticas gemelas de *Glasnost* (apertura) y *Perestroika* (reorganización), Gorbachov había conducido a la Unión Soviética a través de un admirable proceso de democratización: se había establecido la libertad de prensa, se había elegido libremente los miembros del parlamento ruso, los gobiernos municipales, y el presidente y el vicepresidente del país, y el Tribunal Constitucional era ya un órgano independiente. En cuanto la economía, Gorbachov guiaba al país hacia una combinación entre el libre mercado y un sistema fuerte de protección social, manteniendo ciertas industrias clave bajo control público; ése era un proceso que, según sus propias predicciones, tardaría entre diez y quince años en completarse. Su objetivo final era construir un sistema socialdemócrata siguiendo el modelo escandinavo: *un foco de inspiración socialista para toda la humanidad* (Klein, 2007, p. 294).

Lo que conocemos —por el propio Gorbachov años más tarde— de la reunión del G-7 no dio opción ninguna al presidente ruso: o se hacía *el más liberal* de los allí presentes o lo dejaban caer. «El mensaje casi unánime que Gorbachov recibió de sus homólogos de las grandes potencias industriales fue que, si no aceptaba una terapia de shock económica radical de inmediato, éstas cortarían la cuerda y le dejarían caer» (Klein, 2007, p. 294). Por encima de toda lógica social, se impuso la financista. La historia posterior ya la conocemos.

Lamentablemente, este episodio explica bien varias de las teorías que aquí hemos descrito respecto al concepto: el *trilema* político de la economía mundial, el globalismo y su triunfo a través de la visión financista de la sociedad y los Estados. Por ello, cuando decíamos, al principio de este artículo, que hay que desbrozar el término, nos referimos a que es

difícil no caer en una visión economicista. Sin embargo, a través de este acercamiento, hemos podido comprobar que hablamos de un subsistema, de un espacio que no configura el proceso global, sino que explica muchas de sus pocas o escasas adhesiones que a nivel social tiene. No obstante, para poder establecer parámetros por los cuales aprovechar los puntos positivos (el colesterol bueno) de la globalización, es necesario conocer su concepto y presupuestos, que es lo que proponemos en este artículo.

Si el resumen economicista lleva a los mercados, incluso ahí la lógica está en la propia historia de los Estados-nación, clave en el error de forzar a Rusia —por ejemplo— a lo que hoy representa.

Resumiendo, los mercados no se crean solos, no se regulan solos, no se estabilizan solos, ni se legitiman solos. Todas las economías de mercado que funcionan bien son una mezcla de Estado y mercado, de dejar hacer y de intervención. Las proporciones exactas de esa mezcla dependen de las preferencias de cada país, de su posición internacional y de su trayectoria histórica. Pero ningún país ha conseguido desarrollarse sin hacer que recaigan responsabilidades importantes sobre el sector público (Rodrik, 2012, p. 43).

Conclusiones

Ante la globalización como concepto, nos ha interesado destaca aquellos puntos coincidentes entre distintos autores analizados. Ante todo, en primer lugar, la globalización es poliédrico: no tiene ni un único sentido, ni una sola faceta de las cosas; es polémico, contradictorio e ideologizado.

En segundo lugar, globalización es un estado de ánimo: irreductible a fenómeno cultural, económico o social, imponiendo así una lógica dibujada bajo un prisma (económico) único —un pensamiento único— como es el sistema capitalista llevado a su máximo desregulación (ultraliberalismo). En este sentido, la globalización es eminentemente cultural: la lengua es la viva demostración de ello. Los países con misma lengua tienen una viva relación económica: aquí radica el problema en ofrecer una primera aproximación al término. La globalización es un fenómeno cultural —existe por la propia existencia del ser humano— y

es un estado de ánimo económico, una necesidad humana. El problema radica es quién crea el estado de ánimo: cómo hemos aceptado una realidad económica basada en el concepto de la acumulación como una oportunidad para todos que, en realidad, es una oportunidad para unos pocos que genera una enorme desigualdad social y alimenta un descontento; que mira a los Estados para resolver sus problemas y que este, sin cohesión internacional, no tiene nada que hacer.

En tercer lugar, con lo anterior, dada la influencia de los medios de comunicación, las redes sociales y la facilidad de la cadena de transmisión de ideas, gracias a las nuevas tecnologías, globalización ha sido «reinterpretada» socialmente. En efecto, la reinterpretación se produce gracias los avances tecnológicos que han permitido un sistema de transportes ágil e inmediato (migraciones, por ejemplo, de manera rápida —por motivos económicos, políticos, étnicos, religiosos, medioambientales, etc.—) sea legal o sea ilegal, y telecomunicaciones basadas en el dato, el algoritmo y las redes, en fin, han hecho que se desarrolle de manera exponencial el orden económico (el movimiento de capital a través de sistemas sofisticados de telecomunicaciones es un ejemplo). En visitar la bolsa de New York, está la sala que podemos ver en todas las películas con trasfondo económico de Estados Unidos: hoy es una sala de *marketing* donde hacer presentaciones de empresas y poco más; a una calle, edificios enteros de trabajadores expertos en el manejo de ordenadores y programas sofisticados de movimiento de capitales, donde se maneja una parte importante de la economía mundial. Fruto de esta posición, con base a una nueva ideología —ultra o neoliberal— se internacionalizan procesos productivos, cadenas de producción (procesos), contratación de personal, entre otros, que influyen en otros países. No es menor: el ultraliberalismo tiene por objetivo la acumulación de capital/riqueza con la menor distribución posible.

En cuarto lugar, con la duda de la eficacia de los Estados-nación en el control de los nuevos procesos internacionales, allende la aparición de organismos internacionales y los procesos geopolíticos (militaristas y expansionistas), se termina por imponer la ideología neoliberal *que traen al globalismo y la financiarización* (e incluso *financismo*) como principales novedades. Este es el gran problema que, deducimos, genera el actual concepto (re-interpretado) de globalización, en tanto nos distrae del foco. Nuestra discusión es una mera

distracción del problema real, que no es otro que sentar las bases para una globalización que permita un crecimiento con un reparto justo. Esto no quiere decir que haya que repartir el capital *per se*, sino mejorar su distribución y que estas mejoras no sólo vayan a un solo bolsillo. El reparto que aludimos es al derecho internacional, que debe ser reestructurado para *permitir una cohesión que permita limitar el ultraliberalismo*; pero, sobre todo, aludimos a distribuir de manera equilibrada a nivel global el conocimiento y la tecnología.

Dejando el concepto, centrándonos en el fenómeno, sus efectos, la globalización reúne tres propiedades consensuadas entre los autores:

- *Influencia*. Tanto a nivel local —cambian las posiciones de salida— como a nivel internacional, tanto a nivel político como económico, culturalmente la globalización es puro intercambio. Financiación, empresa, ideología, por un lado; cultura, derechos humanos y movilidad de personas, por otro; en fin, serían receptores de manera desigual de los efectos de la globalización en cuanto a su capacidad de influir.
- *Ingovernabilidad desde la figura clásica del Estado-nación*. La globalización implica un espacio utilizado por quienes buscan más acumulación que desarrollo. En este contexto, la mayoría de los autores entiende que la colaboración internacional (Estados, organizaciones internacionales, etc.) deben generar este espacio de desarrollo y de reequilibrio de fuerzas.
- *Inevitabilidad*. La globalización obedece a un criterio o a un aspecto *humano*. Está intrínseca a la naturaleza humana para generar nuevos lugares a los cuales acceder, defender, atacar, intercambiar, en fin, como se quiera entender; pero, ante todo, es parte de su naturaleza, sea positiva, sea negativa.

Referencias

- Arsuaga, J. L.** (2019). *Vida. La Gran Historia*. Planeta.
- BBC Mundo.** (2 de diciembre, 2017). EE. UU.: Senado aprueba la «reducción de impuestos más grande en los últimos 30 años» que propuso Donal Trump. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42207370>

- Beck, U.** (1998) *¿Qué es la Globalización? Falacias del Globalismo, Respuestas a la Globalización*. Paidós.
- Cairó i Céspedes, G., Franquesa i Artés, R., Maestro-Yarza, I., Martí-González, X., y Palacios Cívico, J. C.** (2020). *Economía Mundial. Deconstruyendo el Capitalismo Global*. Ediciones Universidad de Barcelona.
- Carbajal Azcona, Á.** (2013). *Manual de Nutrición y Dietética*. Ediciones Universidad Complutense de Madrid. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/36607>
- Centenera, M.** (23 de octubre, 2023). Javier Milei, el candidato del caos. *El País*. <https://elpais.com/argentina/2023-10-23/javier-milei-el-candidato-del-caos.html>
- Cinco Días.** (30 de octubre, 2018). Bolsonaro promete más Brasil, pero menos Estado. *CincoDías — El País*. https://cinco-dias.elpais.com/cinco-dias/2018/10/29/mercados/1540837717_160009.html
- George, S.** (2010). *Informe Lugano. Cómo preservar el Capitalismo en el Siglo XXI*. Icaria Editorial.
- Granados, Ó.** (8 de agosto, 2020). La globalización cojea y el mundo se hace más pequeño. *El País*. <https://elpais.com/economia/2020-08-08/la-globalizacion-cojea-y-el-mundo-se-hace-mas-pequeno.html>
- Held, D.** (1997). *La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*. Paidós.
- Höffe, O.** (2008). *Derecho Intercultural*. Gedisa Editorial.
- Klein, N.** (2007). *La Doctrina del Shock. El Auge del Capitalismo del Desastre*. Planeta.
- Klein, N.** (2017). *Decir No, no basta. Contra las Nuevas Políticas del Shock por el Mundo que queremos*. Planeta.
- Peces-Barba, G., Fernández, E., De Asís, R., y Ansuátegui, F. J.** (2007). *Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos*. Espasa.
- Pérez, F.** (6 de septiembre, 2020). Iberoamérica busca su sitio en el nuevo mapa de la globalización. *ABC Economía*. https://www.abc.es/economia/abci-iberoamerica-busca-sitio-nuevo-mapa-globalizacion-202009061311_noticia.html
- Piketty, T.** (2019). *Capital e Ideología*. Planeta.

Rodrik, D. (2012). *La Paradoja de la Globalización*. Antoni Bosch Editor.

Roose, K. (31 de mayo, 2023). Los líderes del sector advierten sobre el «riesgo de extinción» de la inteligencia artificial. *The New York Times en Español*.

<https://www.nytimes.com/es/2023/05/31/espanol/inteligencia-artificial-riesgo-extincion.html>

Sachs, J. D. (2021). *Las Edades de la Globalización*. Ediciones Deusto.

Sampedro, J. L. (2002). *El Mercado y la Globalización*. Ediciones Destino.

Sandel, M. J. (2013). *Lo que el Dinero no puede comprar. Los Límites Morales del Mercado*. Debate.

Steger, M. B. (2017). *Globalization. A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

The Economist. (14 de mayo, 2020). Has Covid-19 killed globalisation? *The Economist*. <https://www.economist.com/leaders/2020/05/14/has-covid-19-killed-globalisation>