



ISSN 2215-2466

VOL.15(2)
JUL-DIC 2025

revista **rupturas**



Percepción docente sobre los retos de impartir clases de inglés en una universidad pública costarricense



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5986>

Recibido: 12 de agosto 2024

Revisado: 25 de noviembre 2024

Aprobado: 1 de junio 2025

Jean García Morales

Costarricense. Licenciado en Enseñanza de inglés como lengua extranjera. Labora como docente en la Universidad de Costa Rica (Costa Rica)

Correo electrónico:

jean.garciamorales@ucr.ac.cr
ORCID: [0009-0006-7912-3055](https://orcid.org/0009-0006-7912-3055)

Resumen: Este estudio fenomenológico aborda los desafíos que enfrentan las personas docentes al impartir el curso LM1001-Inglés Integrado I, en la Sede del Caribe de la Universidad de Costa Rica. Los retos identificados incluyen la disparidad en los niveles de competencia lingüística de las personas estudiantes, lo cual afecta la calidad y eficiencia del proceso educativo. Además, se destaca la falta de filtros adecuados para evaluar las destrezas idiomáticas de las personas estudiantes al ingresar al curso, lo que genera una carga adicional para las personas docentes. Las soluciones propuestas incluyen la implementación de pruebas diagnósticas, sistemas de autoevaluación y el uso de tecnología en las actividades de clase para mejorar la enseñanza y aprendizaje del inglés.

Palabras clave: *percepción docente, enseñanza del inglés, deserción, retos*

Professors' Perceptions of the Challenges of Teaching English at a Costa Rican Public University

Abstract: This phenomenological study addresses the challenges faced by professors in teaching the course LM1001-Integrated English I at the Caribbean Campus of the University of Costa Rica. The challenges identified include the disparity in students' language proficiency levels, which affects the quality and efficiency of the educational process. In addition, the lack of adequate filters to evaluate students' language skills upon entering the course is highlighted, generating an additional burden for teachers. The proposed solutions include the implementation of diagnostic tests, self-assessment systems and the use of technology in classroom activities to improve the teaching and learning of English.

Key words: *professors' perception, English teaching, desertion, challenges*



Introducción

La Sede del Caribe de la Universidad de Costa Rica tiene como misión «contribuir y participar en la transformación de la sociedad costarricense y en particular de la provincia de Limón, mediante la formación integral de profesionales con un amplio sentido de responsabilidad social, conciencia crítica y calidez humana» (Universidad de Costa Rica 2019).

En el caso de la provincia de Limón, esta se caracteriza por tener una población mixta de personas descendientes indígenas bribri y cabécares, así como inmigrantes antillanos, quienes dieron un aporte cultural significativo a la zona y al país (Instituto Costarricense de Turismo, 2024). Además, Limón tiene una economía fuertemente influenciada por la actividad portuaria y el turismo, lo cual representa dos de las actividades económicas fundamentales tanto para la zona como para el país (Municipalidad del Cantón Central de Limón 2021).

Este estudio examina la necesidad de abordar los desafíos que enfrentan las personas docentes de inglés; de manera particular, en la Sede del Caribe de la Universidad de Costa Rica, sobre todo a la hora de impartir el curso LM1001-Inglés Integrado I, perteneciente a la carrera de Bachillerato en inglés. Por ejemplo, las disparidades en las competencias lingüísticas de los estudiantes, la falta de evaluaciones de habilidades de nivel inicial y los limitados recursos institucionales afectan significativamente tanto en los procesos de enseñanza como en los de aprendizaje (Education Development Trust 2017).

El artículo explora esos retos a través de la percepción de las personas docentes, cuyas experiencias son vitales para comprender las causas profundas de estos problemas. De este modo, el estudio muestra las barreras que les impiden a las personas estudiantes alcanzar la competencia lingüística esperada. Además, pretende contextualizar tales retos en cuestiones más amplias, como las desigualdades regionales y las brechas existentes entre la preparación previa del estudiantado y las exigencias del plan de estudios.

Se decidió realizar este análisis en la Sede del Caribe de la Universidad de Costa Rica, ya que, como lo comentan Esquivel et al (2022), cuando existen instituciones que poseen instalaciones en diversas partes del país, la calidad educativa varía según las particularidades de cada región. Este autor, a su vez, concuerda con Fallas y Brand (2018) en el hecho de que, en ocasiones, los programas educativos ofrecidos en múltiples sedes institucionales no tienen la misma relevancia para las personas estudiantes, a causa de la diversidad de situaciones en las que se encuentran inmersas, además de sus intereses y necesidades.

Una de las expectativas que se tiene a partir de esta pesquisa es contribuir a la mejora de la enseñanza del inglés en términos generales. Mediante la identificación de áreas preocupantes, se espera que los hallazgos proporcionen recomendaciones para implementar herramientas de diagnóstico, programas de nivelación y estrategias de enseñanza que ayuden a reducir brechas en el dominio del idioma inglés tanto para las personas docentes como para las personas estudiantes, así como para la institución como tal.

Durante los últimos tres años, el autor de este artículo ha laborado como docente de inglés en la Sede del Caribe de la Universidad de Costa Rica, especialmente para la carrera de Bachillerato en inglés, en varios de los cursos incluidos en el plan de estudios. Dentro de esta labor, se ha observado cómo, a pesar de que las personas estudiantes de la carrera avanzan en el plan de estudios, incluso hasta los últimos cursos previos a finalizar el programa, el nivel de inglés alcanzado no es el más adecuado. Esto es una problemática dado que la inmersión en el estudio de la segunda lengua a profundidad ofrecida no brinda los resultados que se esperarían, incluso después de casi cuatro años de estudio de duración de la carrera (Rodríguez 2005).

En virtud de la justificación expuesta, es evidente que dicho problema debe atacarse desde los inicios de la carrera, para que las personas estudiantes avancen, de forma apropiada y uniforme, y logren una competencia lingüística adecuada. Bajo esta línea, debe prestárseles especial atención a los cursos introductorios del programa, los cuales son la base más sólida que las personas estudiantes deben tener para mejorar su uso del idioma.

En el caso particular del Bachillerato en Inglés de la Universidad de Costa Rica (en todas sus sedes), el primer curso de idioma del plan de estudios es LM1001-Inglés Integrado I, el cual consta de ocho créditos. Esto se traduce en un horario de clase de cuatro días por semana, tres horas por día, y una carga académica de, al menos, doce horas. Esta distribución representa una gran demanda temporal tanto para la persona estudiante como para el docente, y la finalidad es hacer que la persona estudiante desarrolle habilidades del uso del idioma, por medio de una metodología inmersiva.

Según la descripción del programa de dicho curso (Escuela de Lenguas Modernas 2024), al finalizar el ciclo lectivo, las personas estudiantes, quienes deben ingresar a la carrera con destrezas básicas del idioma (se asume que un nivel de A1, ya que no existe información al respecto), podrán utilizar el idioma inglés en un nivel principiante alto (A2). Esto con base en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (Consejo de Europa 2021).

Si bien se especifica que las personas estudiantes deberían poseer destrezas básicas en el idioma para poder cursar LM1001, hoy día, no existe un filtro que ayude a determinar si un estudiante de nuevo ingreso a la carrera de Bachillerato en inglés posee esas destrezas. Esto genera que cualquier estudiante pueda ingresar a dicha carrera, incluso si no posee las destrezas básicas mínimas que se describen en el programa del curso, lo cual inicia una serie de contradicciones y dificultades.



El nivel de competencia lingüística A2 se considera como un nivel básico, en el cual la persona estudiante puede tener problemas de comunicación si se le habla completamente en inglés, o si ven expuestos a situaciones donde su uso lingüístico requiera más habilidades de las que la persona estudiante tiene en el momento de tomar un curso como LM1001. Este hecho, sin duda, representa una discrepancia con la manera en que a las personas docentes de curso se les solicita que se desarrolle las clases: 100% en inglés.

Al desarrollar las clases del curso LM1001, de manera total, en el segundo idioma sin que exista una forma de saber si todo el estudiantado cuenta con las destrezas mínimas requeridas, se encuentra la realidad en donde algunas personas estudiantes no podrán seguir el desarrollo de la clase, ya que simplemente no comprenden lo que el docente indica o explica en el segundo idioma. Esto, a su vez, creará una disparidad en el progreso de las personas estudiantes, ya que quienes tenían bases previas al curso podrán avanzar en su aprendizaje del idioma más fácilmente que quienes no tenían estas bases lingüísticas (Olagbaju 2021; Blessing 2015).

Esa disparidad, a su vez, y según lo descubierto por Bhandari (2020), también podría crear una sobrecarga laboral para las personas docentes, ya que se ven en la obligación de diseñar actividades de clase donde se incluyan los distintos niveles de dominio lingüístico que posee el estudiantado. Esta variedad de niveles de competencia podría generar que el aprovechamiento del tiempo de clase no sea el más adecuado; también, al tener que abarcar niveles de competencias lingüísticas menores al esperado, podría generarse un retroceso en el logro de los objetivos del curso, donde se espera que las personas estudiantes lleguen a cierto nivel de competencia.

Al tomar estos posibles escenarios en cuenta y la realidad de la diversidad de las habilidades lingüísticas de las personas estudiantes, se analizó la percepción de las personas docentes en cuanto a los retos en el desarrollo de actividades de clase que surgen al impartir el curso LM1001-Inglés Integrado I, de la carrera de Bachillerato en inglés, de la Universidad de Costa Rica, en la Sede del Caribe. A pesar de que el estudio se llevó entre los meses de marzo y julio del 2024, las respuestas reflejan sus experiencias de períodos lectivos anteriores en los que impartieron el curso.

Otros motivos por los cuales este estudio es relevante se relacionan con el impacto en la calidad educativa, la eficiencia del proceso educativo, los resultados a largo plazo, y el desarrollo curricular. La atención a esta situación de forma temprana puede evitar situaciones relacionadas con dichos aspectos.

En primer lugar, la discrepancia en los niveles de competencia lingüística de las personas estudiantes afecta, de modo directo, la calidad de la educación (Songbatumis 2017). Además, por un lado, si las personas estudiantes no alcanzan un nivel adecuado en el uso del idioma inglés, no estarán suficientemente preparadas para enfrentar desafíos académicos a lo largo de la carrera, o desafíos profesionales que aparezcan a la hora de graduarse e insertarse en un mercado laboral (Rana y Shaikh 2024). Por otro lado, la eficiencia se ve afectada debido a que la falta de un filtro para asegurar que las perso-

nas estudiantes tienen las destrezas idiomáticas básicas al ingresar al curso LM1001 causa una gran variedad en los niveles de competencia lingüística. Esto requiere ajustes para atender a diferentes niveles en la misma clase, lo cual no es eficiente y puede retrasar el progreso general del curso.

En este sentido, conocer los retos que enfrentan el profesorado al impartir el curso LM1001 puede llevar a mejoras curriculares y en las estrategias de enseñanza. De hecho, podría incluir la implementación de filtros de entrada, programas de apoyo adicionales para las personas estudiantes con menor competencia lingüística o ajustes en la metodología de enseñanza para hacerla más efectiva.

A partir de los argumentos anteriores, se estableció como objetivo principal de este trabajo conocer la percepción docente sobre los retos en el desarrollo de actividades de clase al impartir el curso LM1001 Inglés Integrado I, de la carrera de Bachillerato en inglés, en la Sede del Caribe de la Universidad de Costa Rica. Para ello, se llevó a cabo un estudio fenomenológico y se utilizó como instrumento principal una entrevista semiestructurada.

El presente artículo se divide en cuatro grandes secciones. La primera se centra en una revisión teórica que resume tanto la necesidad de considerar la percepción de los actores educativos dentro de los procesos de instrucción como los retos más notables en el aprendizaje del idioma inglés. Luego, se abordan los pormenores metodológicos utilizados en la recolección y procesamiento de los datos cualitativos. Finalmente, se exponen los resultados obtenidos según las categorías identificadas en los procesos de entrevista, donde se observan situaciones asociadas con las personas estudiantes y con las personas docentes. Además, se incluye una sección de conclusiones con observaciones finales.

Revisión teórica

Percepción de actores educativos en procesos de formación

Tomar en cuenta la percepción de los diferentes actores educativos en los procesos de formación no es una práctica nueva. Diferentes estudios han abordado la percepción de estudiantes en cuanto al uso de herramientas tecnológicas para el apoyo del aprendizaje de idiomas (cf. Charpentier 2020; Quesada 2018); otros se han enfocado en explorar la percepción en cuanto a los factores que influyen en el rendimiento académico (cf. Granado, González y Reyes 2018; Gélvez y Venegas 2020). Además, algunos otros estudios se han centrado en estudiar la percepción sobre la implementación de programas de formación (c.f. Fallas y Brand 2018; Pinto 2015). También se ha explorado la percepción de la calidad educativa, la importancia de una buena gestión escolar, y las limitaciones de sistemas educativos con el fin de buscar mejoras (Cerezo Vera 2023) (Malo Lozano 2020) (Santizo Rodall, Hernández Zamora, y Mata Zúñiga 2021). Esta atención a aspectos perceptivos demuestra el peso que tiene la opinión de los distintos actores educativos, más allá



de solo la atención prestada a los resultados obtenidos en distintos procesos de instrucción.

Estos estudios arrojaron resultados variados. Por ejemplo, el estudio de Granado, González y Reyes (2018) mostró y comprobó la correlación existente entre la percepción docente sobre las actitudes de las personas estudiantes y los logros académicos del estudiantado como tal. En este caso, por un lado, se mencionó que las personas estudiantes que parecían mostrar mejores actitudes en sus estudios, generalmente, tenían mayores logros académicos.

Por otro lado, el estudio de Fallas y Brand (2018) encontró que las personas estudiantes de la comunidad indígena donde se implementaba un plan de estudios enfrentaban varios desafíos, en el proceso de instrucción idiomática debido a que no existía una adaptación cultural dentro del plan de estudios, y que no había conocimiento suficiente de las personas docentes sobre el propio contexto, lo cual ocasionaba poca relevancia del programa para las personas estudiantes. También, se menciona cómo el fracaso se relaciona con que la institución encargada de implementar el proceso de instrucción no le da el seguimiento adecuado a su desarrollo. A su vez, este limita las oportunidades de mejora. A partir de este estudio, en términos generales, se visibilizó la necesidad de una adaptación curricular desde una perspectiva cultural para la implementación de programas de formación en comunidades indígenas.

Otro caso exitoso donde el estudio de percepciones dio resultados valiosos es el desarrollado por Gélvez y Venegas (2020). Dentro del estudio, enfocado en factores relacionados a la deserción y reprobación de cursos, se descubrió que, si bien reprobar una clase puede generar ciertas cargas emocionales, la mayoría de las personas estudiantes que enfrentaron la situación se vieron motivados al saber que tenían una segunda oportunidad de llevar la clase y aprender los contenidos. Parte de las expectativas de este estudio, también, abordaron la necesidad de tener algún tipo de seguimiento psicológico para los pocos casos en los cuales la reprobación de un curso pudiera ocasionar deserción, y, así, mantener la población estudiantil dentro del proceso de formación.

En el caso de los estudios de Charpentier (2020) y Quesada (2018), coinciden en que existe una percepción positiva por parte de las personas estudiantes y docentes sobre uso de herramientas tecnológicas durante el desarrollo de clases de idiomas. Asimismo, estos resultados sugieren la necesidad de orientar la formación del cuerpo docente al conocimiento e implementación de tales herramientas, con el fin de aprovechar sus ventajas en los procesos de formación.

Un análisis similar, en el que el estudio de percepciones aportó hallazgos significativos, es el realizado por Cerezo Vera et al (2023), quienes investigaron la satisfacción de actores educativos respecto a la calidad de los servicios en instituciones públicas. La investigación, enfocada en docentes, estudiantes y padres de tres centros en Santo Domingo, Ecuador, mostró que un 74 % del cuerpo docente; 67,3 % del estudiantado y 55,3 % de los padres se declararon satisfechos con el servicio educativo, lo que refleja una aceptación gene-

ral de la calidad ofrecida. Los resultados, además, sugieren la relevancia de la gestión educativa y el rol de liderazgo de los directivos, quienes, según el estudio, deberían fortalecer la colaboración entre los actores para mantener estos niveles de satisfacción a largo plazo.

De igual manera, en un estudio de Malo Lozano (2020) sobre el uso de YouTube como herramienta educativa en el aprendizaje del inglés en instituciones peruanas, se observó que tanto estudiantes como docentes consideran que el uso de esta plataforma aporta significativamente al proceso de enseñanza y aprendizaje. La investigación, que se centró en dos instituciones educativas, halló que la aplicación YouTube motiva el aprendizaje autónomo y es visto como un recurso efectivo para reforzar la comprensión oral y escrita del idioma inglés. Sin embargo, también, identifica ciertas limitaciones en el uso del recurso, entre las cuales, sobresalen: la falta de capacitación de las personas docentes y la conectividad en las instituciones. Por consiguiente, indica la necesidad de fortalecer las infraestructuras digitales y de proporcionar formación en TIC para optimizar el potencial de estas herramientas.

Finalmente, Santizo, Rodall, Hernández Zamora y Mata Zúñiga (2021) efectuaron un análisis sobre la desigualdad en el acceso a oportunidades educativas en el bachillerato de la UNAM y su relación con la experiencia estudiantil. El estudio resalta cómo la segmentación en el acceso, determinada en parte por las políticas de admisión, tiende a perpetuar desigualdades estructurales. En particular, el análisis revela una notable desconexión entre las expectativas de las políticas educativas y la realidad vivida por estudiantes y docentes, lo que sugiere la necesidad de reformas estructurales en la gestión educativa para reducir estas disparidades y permitir un acceso más equitativo a oportunidades educativas de calidad.

Como se observa en esta sección, el estudio de las percepciones de los distintos actores educativos puede traer ventajas e identificar oportunidades de mejora en la instrucción universitaria. Particularmente, los estudios expuestos tienen relación con procesos de formación en idiomas, por ende, va en línea con este estudio.

Retos en la enseñanza del inglés

Otro foco de atención de este estudio se relaciona con los posibles retos que tanto docentes como estudiantes pueden enfrentarse en la trayectoria del aprendizaje de un idioma. De igual manera, en este tema, existen diversas investigaciones, de las cuales se resumen algunas a continuación.

Songbatumis (2017) aborda algunas de estas dificultades en una población indonesia. Entre las dificultades más relevantes apuntadas por la persona autora, se destacan dos categorías: una relacionada con las dificultades del estudiantado; y, otra, con las dificultades del profesorado; sin embargo, la información para ambas categorías se obtuvo a través de entrevistas con docentes únicamente.



Dentro de la categoría del estudiantado, los «obstáculos» más comunes fueron el poco conocimiento de vocabulario, el poco apoyo familiar, la baja concentración, la insuficiente disciplina, el aburrimiento, la poca o nula producción oral, la pronunciación y la falta de confianza. En cuanto a la categoría de «retos docentes», se apuntó la carente formación base a nivel universitario, así como la ausencia de programas de actualización; también, se mencionó el poco dominio de metodologías para la enseñanza, la poca familiaridad con tecnologías de la información, y los deficientes recursos de infraestructura y tecnológicos en la institución donde laboran. Parte de los hallazgos de esta persona autora se alinean con lo que mencionan Charpentier (2020) y Quesada (2018) acerca de la necesidad de actualización docente y, a la vez, coinciden con Malo Lozano (2020) sobre la falta de recursos e infraestructura adecuada.

En esta misma línea, Nkanyiso y Mthembeni (2020) mencionan en su estudio que las dificultades de las personas docentes tienen para impartir sus lecciones se relacionan más con la deficiente formación que obtuvieron en sus estudios universitarios. Las áreas que las personas docentes participantes comentan que deben ser fortalecidas son, específicamente, las correspondientes a la gramática del idioma y las teorías asociadas con la enseñanza del idioma. Este mismo estudio incluyó la opinión de estudiantes y, entre los datos, se destacó que existe poca satisfacción de los procesos de aprendizaje debido a que estos no van más allá de la utilización y compleción de un libro de texto. Es decir, el aspecto de uso del idioma en situaciones reales no existe en este contexto.

Finalmente, en cuanto a los retos de enseñar inglés en el ámbito nacional, se puede asumir que existen incontables realidades. Sin embargo, se dará especial atención al compendio realizado por Esquivel et al. (2022), dado que es de las fuentes más recientes con las que se dispone. Este estudio aborda situaciones en las cuales las personas docentes comentan las dificultades para realizar sus labores, a saber: problemas relacionados a la infraestructura de las instituciones, la falta de contextualización de los programas de estudio, las limitaciones económicas de las personas estudiantes, el desconocimiento de herramientas digitales y el acceso a recursos, entre otros. Dichas circunstancias generan que las personas estudiantes tengan un avance académico lleno de carencias; y, en ocasiones, genera altos niveles de deserción. De igual modo, se comenta que otro resultado de esta realidad es la frustración, que genera situaciones emocionales e, incluso, depresión al llegar a niveles educativos universitarios, y conduce nuevamente a la deserción educativa.

En esta misma línea, se comenta que instituciones que tienen sedes fuera del área metropolitana tienden a enfrentar más fases problemáticas a nivel de profesorado y estudiantado. Particularmente, se menciona, entre varios ejemplos: la Sede del Caribe de la Universidad de Costa Rica, y se menciona que es normal observar mayores porcentajes de fracaso académico y deserción si se contrapone con la sede central de la misma institución.

El análisis de las percepciones de los actores educativos revela una variedad de puntos de vista valiosos para la mejora de los procesos educativos. Los estudios explorados demuestran que dichas percepciones son fundamentales en la identificación de desafíos y oportunidades, además de la implementación de herramientas tecnológicas, la adaptación de currículos a contextos específicos, así como la atención a factores emocionales y motivacionales que influyen en el rendimiento académico y la retención estudiantil. De igual manera, los retos identificados en la enseñanza del inglés, como la necesidad de una mejor formación docente y la adaptación cultural de los programas de estudio, destacan la importancia de una educación contextualizada y de recursos adecuados.

En resumen, considerar las percepciones no solo aporta a la comprensión de los procesos formativos, sino que también proporciona un camino para la mejora continua en el ámbito educativo.

Metodología

Se planteó el presente estudio como cualitativo, desde una perspectiva fenomenológica, y con un alcance exploratorio descriptivo interpretativo. Esto se debe a que, de acuerdo con Aguirre-García y Jaramillo-Echeverri (2012) y con Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), en este tipo de investigaciones, se presentan las siguientes características:

1. Común dentro de contextos educativos
2. Análisis de experiencias compartidas
3. Perspectivas y percepciones similares o múltiples sobre el objeto de estudio

Figura 1. Etapas de investigación



Fuente: *Elaboración propia, 2024*

Dichas características coinciden con los propósitos de esta investigación dado que se esperaba explorar los puntos de vista de las personas participantes, quienes pertenecen a un contexto educativo.

Para el presente artículo, se hizo una sistematización en cinco etapas (Figura 1). La primera consistió en una revisión teórica y el planteamiento del problema. Durante la segunda etapa, se elaboró el instrumento utilizado, es decir, una entrevista semiestructurada. En la tercera etapa, se llevó a cabo la recolección de datos por medio de la entrevista. La cuarta etapa se centró en el procesamiento de la información y la creación de las categorías. Por último, en la quinta etapa, se realizó la triangulación de los hallazgos en la entrevista con la información disponible en la revisión teórica.

Población

Las personas participantes fueron tres docentes que ya habían impartido el curso LM1001, en cursos lectivos anteriores, o que estuvieran impartiendo el curso al momento de la entrevista. Se tomaron en cuenta solo tres docentes, pues fueron las únicas personas interesadas en participar en el proceso de investigación y que tenían disponibilidad para hacerlo. Como método para la selección de los participantes, se aplicó un muestreo por conveniencia (Hernández-Sampieri y Mendoza 2018, 433; Hernández 2021), y se utilizaron como criterios de inclusión los siguientes:

1. Ser docente de la carrera de Bachillerato en Inglés de la Universidad de Costa Rica, en la Sede del Caribe
2. Haber impartido el curso LM1001 en alguno de los últimos cuatro ciclos lectivos
3. Aceptar lo establecido en el consentimiento informado

Dentro del consentimiento informado, se les informó a las personas docentes que sus identidades serían omitidas, por lo cual para efectos de análisis se utilizaron los identificadores “docente 1”, “docente 2”, y “docente 3”, según los aportes realizados.

Instrumentos

El instrumento de recolección de datos que se empleó fue una entrevista semiestructurada. Se decidió utilizarlo porque permite más flexibilidad en su aplicación, a partir de preguntas abiertas previamente elaboradas (Díaz-Bravo, Torruco-García y Varela-Ruiz 2013). Esta flexibilidad, además, permite la adquisición de información valiosa que pueda surgir a partir de las entrevistas y que, de alguna forma, no se haya contemplado en el diseño inicial de los instrumentos. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas para su análisis, y, a partir de la literatura revisada, este análisis generó categorías temáticas para la clasificación de la información.

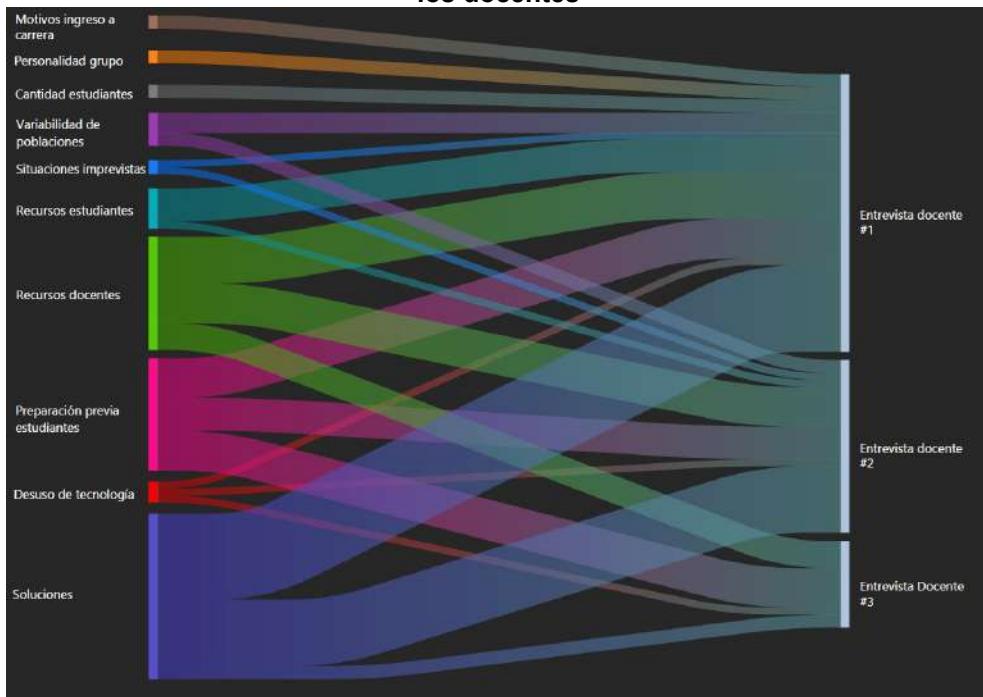
La información obtenida en las entrevistas se procesó utilizando el Software *AtlasTi*. Se generaron códigos para clasificar la información y, a partir de esos

códigos, se obtuvieron categorías y subcategorías de análisis relacionadas con los retos y soluciones en la labor de las personas docentes que han impartido el curso de LM1001-Inglés Integrado I. Dichas categorías son las que se emplean en la siguiente sección para presentar los hallazgos. Finalmente, se hizo un contraste de esos hallazgos con lo expuesto en la sección de revisión teórica.

Resultados

A partir de las entrevistas aplicadas a las personas docentes, se observa cómo estas últimas tocaron distintos temas de interés (Figura 2); además, se observa que la información brindada, en cuanto a los retos en el desarrollo de actividades del curso LM1001, se puede clasificar en dos grandes categorías: situaciones relacionadas con las personas estudiantes, situaciones relacionadas con la institución y posibles soluciones para los diversos retos. Dentro de estas dos grandes categorías, se encuentran otras subcategorías, las cuales se desarrollarán en las siguientes secciones (Figura 3).

Figura 2. Distribución de temáticas abordadas en las entrevistas aplicadas a los docentes



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas, 2024

Figura 3. Resumen de categorías y subcategorías de análisis

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas, 2024

Situaciones relacionadas con las personas estudiantes

En esta categoría, se mencionaron temas que tienen una relación directa con el estudiantado, su formación, actitud y contexto. Dichos temas se citan a continuación y están ordenados según la importancia percibida durante el análisis de la entrevista y la frecuencia con que las personas docentes los nombraron.

- Preparación previa de las personas estudiantes

La circunstancia con más peso, según lo observado en las entrevistas y en la figura 2 es el conocimiento y las habilidades básicas que las personas estudiantes deben poseer antes de ser admitidos en la carrera de Bachillerato en inglés. Las personas docentes entrevistadas estuvieron de acuerdo con que la preparación que las personas estudiantes traen al ingresar a la carrera, generalmente, es mínima, y a menudo, no saben nada sobre la carrera, sus propósitos, o del idioma inglés como tal, y por un lado afirmaron: «Hay otro porcentaje de estudiantes que realmente no saben absolutamente nada con respecto a la carrera. Entraron a la carrera porque les dio puntaje, pero no entraron en la carrera porque quizás tenían vocación» (docente 1, 2024).

Por otro lado, y en la misma línea de la preparación previa, se comentó que muchas de las personas que estudian en la sede provienen de distintas zonas y no han recibido la preparación necesaria en idiomas, dado que existen

diversas realidades en instituciones de educación primaria como secundaria donde, incluso, se podría carecer de la enseñanza del idioma; en palabras de la persona docente: «Muchos vienen de diferentes zonas rurales... el aprendizaje en inglés ha sido un déficit donde ellos están estudiando... a diferencia de los que vienen de instituciones privadas» (docente 3, 2024).

Dicha falta de preparación se nota, en particular, cuando se comparan con estudiantes de la sede central de la universidad, donde si bien existen estudiantes con situaciones similares de preparación mínima, es menos común. En esta línea, una de las personas docentes señaló: «Los niveles de manejo del inglés no son equilibrados con todos los estudiantes, entonces tengo estudiantes que tienen un alto dominio del inglés... Sin embargo, tengo otros que no cuentan con el mínimo nivel que se requiere» (docente 2, 2024). Los resultados anteriores coinciden con lo expuesto por Olagbaju (2021) y Blessing (2015), quienes argumentan que la falta de competencias lingüísticas previas crea una brecha en el progreso de las personas estudiantes y, generalmente, beneficia a quienes poseen un nivel inicial más alto.

También se comentó que los materiales de estudio utilizados en distintas instituciones pueden generar un gran impacto en el proceso de instrucción idiomática. Esto se debe a que la calidad de los materiales puede variar, incluso según la capacidad económica de la población en las instituciones de secundaria, lo cual crea brechas en la adquisición de habilidades y conocimientos mínimos del idioma.

- Recursos de las personas estudiantes

En cuanto a los recursos de las personas estudiantes, hubo varios temas en torno a esta situación. Una de las más llamativa se asocia tanto con el acceso a internet como con la disponibilidad de equipo informático en los hogares de las personas estudiantes. Las personas docentes entrevistadas mencionaron que hay estudiantes que no tienen acceso a internet, lo cual crea una disparidad significativa en comparación con aquellos que sí tienen acceso a este recurso, sobre todo, al haber asignaciones en línea o, incluso, la disponibilidad de algunos materiales para la clase o de apoyo adicional, tales como los libros electrónicos que cada vez son más comunes.

Otro tema principal fue una crítica hacia la institución, pues se mencionó que la universidad proyecta una imagen de igualdad, pero la realidad de las personas estudiantes en las sedes regionales es muy distinta; a menudo, algunas personas estudiantes deben trabajar y estudiar al mismo tiempo, mientras otras provienen de escuelas públicas con menos recursos, lo cual dificulta, de modo significativo, la labor. Dentro de este punto, se sugirió: «la universidad debería tener un software donde ellos pudieran escuchar y repetir, grabar su voz... para que ellos vean que sus habilidades de habla y escucha están deficientes» (docente 2, 2024).

Finalmente, aun en el tema de recursos, las personas docentes hicieron énfasis en cómo la ubicación geográfica limita el acceso a actividades complementarias para el estudiantado y su exposición al idioma. Como ejemplo, se mencionó la falta de teatros, museos, embajadas o distintas instituciones y



lugares donde se podrían hacer giras educativas y utilizar el idioma. Si bien, en el ámbito costarricense, existen todas estas instancias, comentaron que no están cerca de las instalaciones regionales de la Sede del Caribe, lo cual dificulta planear esas giras por transporte, horarios y cercanía.

Con respecto a este último punto, la información obtenida a partir de las entrevistas sugiere que el aprendizaje de un idioma requiere prácticas y exposición constante en contextos reales. Las personas docentes mencionaron la falta de acceso a lugares y eventos donde la comunidad estudiantil pueda utilizar el idioma inglés en situaciones reales, y cómo eso limita el desarrollo de habilidades comunicativas.

Ese último punto coincide con las propuestas de Songbatumis (2017), quien destaca el papel de experiencias contextuales en el desarrollo de habilidades lingüísticas, y de Esquivel et al. (2022), quienes señalan que la falta de acceso a oportunidades educativas fuera del aula y a recursos en entornos desfavorecidos es un factor crítico que limita el aprendizaje de las personas estudiantes; y, en particular, afecta el rendimiento en sedes regionales comparado con sedes centrales.

- Variabilidad de las poblaciones

La variabilidad entre estudiantado de colegios privados con un fuerte énfasis en el bilingüismo y colegios públicos, así como la brecha entre instituciones ubicadas dentro del casco central y aquellos de colegios rurales crea un ambiente desigual que puede afectar la participación de las personas estudiantes en los primeros cursos de la carrera. En este caso, una de las personas docentes comentó: «Al participar un estudiante con excelentes características en su comunicación oral a la par de un estudiante que con dificultad está entendiendo... esto cohíbe al estudiante» (docente 1, 2024).

Como se observa, esto se debe a que existe una clara diferencia entre estudiantado en términos de preparación y recursos, según sea su procedencia. En consecuencia, hace que las actividades y estrategias docentes deban adaptarse constantemente a estas realidades diversas, lo cual puede ser desgastante para la persona docente, en cuestiones de tiempo invertido en el planeamiento de las clases y el manejo de distintas actividades para los distintos niveles lingüísticos de las personas estudiantes de forma simultánea; o, en palabras de la persona entrevistada: «Es difícil porque los estudiantes que tienen más nivel más alto se aburren, porque uno trata de bajar el nivel para los que tienen un nivel más bajo» (docente 2, 2024).

Como lo indica Bhandari (2020), la disparidad de niveles entre estudiantes genera una necesidad constante de ajustar actividades e incrementa la carga de trabajo para el docente. La necesidad de variar las actividades para atender a estudiantes con diferentes niveles de inglés fue mencionada, de manera repetida, en las entrevistas, en las cuales las personas docentes expresan que se ven obligados a reducir la dificultad para algunas personas estudiantes, mientras tratan de no perder el interés de quienes tienen un dominio más alto del idioma.

Otra variable es la de la edad de las diferentes personas estudiantes, pues se comenta que, dentro de un mismo grupo, puede haber estudiantes mayores de 40 años, y estudiantes que apenas alcanzan su mayoría de edad. Esto genera un desequilibrio en la relevancia de algunas actividades de clase o temáticas, según la población a la cual van dirigidas (docente 1, 2024). Incluso, adaptar los materiales es un reto predominante, dado que estos deben de ser lo más uniforme posibles para que puedan generar cierto interés en las distintas personas estudiantes.

- Desuso de la tecnología

Aunque las personas docentes comentaron que la tecnología ha traído grandes ventajas en relación con el acceso a internet y el uso de contenido multimedia para la dinamización de las clases, también se informó cómo la inclusión de la tecnología ha afectado el aprendizaje de las personas estudiantes: «Con respecto a lo que el estudiante produce escrito... hay una enorme brecha... pareciera que más bien la tecnología es la que está dándonos el problema, lejos de ser un apoyo» (docente 1, comunicación personal 2024).

Lo anterior se debe a que muchas herramientas disponibles en internet hacen la mayoría de las asignaciones por las personas estudiantes, o les da las respuestas a determinados ejercicios, lo cual no demuestra un verdadero dominio de habilidades y conocimiento. Al obtener respuestas inmediatas, la persona estudiante evita varios procesos cognitivos necesarios para el aprendizaje significativo.

El problema principal referido fue el de la inteligencia artificial; ya que, en palabras de la persona docente, señala: «Ahora con la inteligencia artificial, una se cuestiona qué tan viable es dejarles trabajo para la casa, porque ahora tienen acceso a todo, hasta puntos y comas» (docente 2, 2024).

- Cantidad de estudiantes

En cuanto a la cantidad de estudiantes, hubo dos aspectos rescatables. El primero es la cantidad de estudiantes dentro de un solo grupo, el cual tiende a ser bastante numeroso: «A veces no son 15, 20 estudiantes, sino más de 35 estudiantes en el aula... no es lo mismo el perfil... el grupo está demasiado sobre poblado» (docente 1, 2024). Esto es una limitante dado que dificulta la labor docente respecto de la atención individualizada que el docente pudiera ofrecer durante el desarrollo de actividades. Además, los tiempos de revisión pueden, incluso, extenderse al punto de comprometer el desarrollo de otras actividades o su planeamiento.

Por su parte, se mencionó que, a pesar de que los grupos grandes en relación con el número de estudiantes, existe también la realidad de que la cantidad de grupos del mismo curso es limitada. Al ser una sede regional, la población es reducida, por eso, tienden a haber pocos grupos de cada curso ofrecido; esto limita en la disponibilidad de pares en la misma área de estudio y reduce, a la vez, las oportunidades de socialización y práctica del idioma fuera del pequeño grupo social que las personas estudiantes generan con sus compañeros de clase. Desde el punto de vista docente, esto también im-



pide que exista un trabajo en conjunto entre docentes que imparten el mismo curso, especialmente, si se habla de actividades que podrían incluir una mayor población de estudiantes.

- Motivos de ingreso a la carrera

Otro aspecto mencionado es los diferentes motivos por los cuales las personas estudiantes ingresan a la carrera de Bachillerato en inglés. Las personas entrevistadas comentaron que existen diversos motivos, que van desde el verdadero interés por aprender el idioma hasta el ingreso a la carrera para utilizarla como puente: «La carrera es utilizada como puente de algunos estudiantes... que quieren ganarse un 10 para competir en excelencia en otra carrera... fuera de todo el objetivo del plan del curso» (docente 1, 2024).

Ahora bien, se destaca que la institución cuenta con un sistema de admisión, el cual asigna puntajes distintos según el desempeño en la Prueba de Aptitud Académica; y, a partir de estos puntajes, la persona estudiante puede optar por distintas opciones de ingreso a carrera. Bajo esta lógica, entre más alto el puntaje obtenido, más opciones de carrera tendrá para seleccionar.

En el caso de las personas que ingresan a la carrera por un verdadero interés, se observa que existe mayor compromiso en el proceso de instrucción, así como en las diferentes actividades y asignaciones, y esto facilita la labor docente. Sin embargo, existe cierta población que ingresa a la carrera con el fin de obtener notas altas durante los cursos iniciales y poder trasladarse a otras carreras por medio del concurso de excelencia académica brindado por la universidad; esto genera que el interés en la clase no sea alto y, a su vez, afecta el rendimiento del estudiantado o la inclusión en actividades de clase, sean estas grupales o individuales.

Finalmente, existen estudiantes que ingresan a la carrera no por interés en el idioma, sino por el hecho de obtener un espacio dentro de la institución, ya que no han definido su área vocacional; es decir, no saben qué carrera profesional tomar, pero desean ser parte del sistema universitario y los posibles beneficios que esto pueda generar.

- Personalidad del grupo

Un aspecto influyente, en menor medida, es lo que las personas docentes denominaron «personalidad del grupo»; una de las personas docentes mencionó: «En 10 años de impartir el curso, he tenido la experiencia de que la personalidad del grupo influye... hay personalidades de grupo que trabajan excepcionalmente» (docente 1, 2024). Esta se refiere a la forma en que las personas estudiantes interactúan entre ellas y con la persona docente, y crea un patrón de comportamiento colectivo, más allá de las características individuales de cada estudiante.

Entre las entrevistas aplicadas, se explicó que esta personalidad grupal influye en el desarrollo de las actividades en cuanto a que una actividad puede ser bien recibida en determinado grupo, y crear un ambiente de aprendizaje óptimo; mientras que esta misma actividad puede ser un fracaso en su aplicación en algún otro grupo con una personalidad distinta, al punto de ser, tal

vez, considerada como irrelevante. Esta afirmación coincide con la investigación de Mateos (2008) y Palma (2008), quienes también encontraron que las interacciones que suceden entre quienes integran un grupo pueden afectar de forma significativa su avance escolar. En este caso, la interacción también juega un rol fundamental, al ser necesaria para el aprendizaje de un idioma, el cual debe adquirirse no solo por medio del estudio de su estructura, sino también utilizándolo en interacciones con otras personas.

Situaciones relacionadas con la institución

- Recursos docentes

Las personas docentes comentaron que el acceso a recurso en general es bastante limitado. Dentro de los ejemplos más comunes, resaltaron la obligación de usar un libro de clase, el equipo audiovisual en mal estado, el desconocimiento del uso de herramientas tecnológicas, la poca capacitación ofrecida por parte de la institución, herramientas de seguimiento para que la persona estudiante pueda observar su propio progreso, y el acceso a lugares externos a la universidad donde se pueda utilizar el idioma.

La obligación de usar un libro de clase específico limita la flexibilidad y la capacidad de las personas docentes para adaptar el contenido a las necesidades particulares de sus estudiantes, sean estas por la variedad de edades o por la variedad de los niveles de dominio lingüístico. Además, muchos de estos libros pueden estar desactualizados o no cubrir adecuadamente todos los temas requeridos, y limita la inclusión de otras actividades que puedan facilitar el alcance de los objetivos.

Del equipo audiovisual, se comentó que, a menudo, los proyectores, computadoras, parlantes y otros dispositivos están en mal estado o no funcionan de manera correcta, lo cual dificulta la implementación de métodos de enseñanza más dinámicos e interactivos, que podrían beneficiar considerablemente el proceso de aprendizaje. Aun de la mano con cuestiones relacionadas a herramientas tecnológicas, se habló sobre el desconocimiento del uso de estas por parte del personal docente. La falta de formación en esta área impide que las personas docentes aprovechen las ventajas que ofrecen ciertas herramientas en línea. Estos hallazgos coinciden con lo mencionado por Malo Lozano (2020), Charpentier (2020) y Quesada (2018) sobre los beneficios de las herramientas tecnológicas.

Lo anterior, a su vez, se relaciona con la poca capacitación ofrecida por parte de la universidad, lo cual es otra preocupación existente. Las personas docentes perciben que el apoyo para desarrollar sus habilidades pedagógicas y tecnológicas es insuficiente. Esto no solo afecta su desempeño, sino también la calidad de la educación que pueden brindar a su estudiantado, al crear ciertas prácticas desactualizadas en relación con el contexto donde se desenvolverán las personas estudiantes. Esta idea, además, coincide con los hallazgos de Songbatumis (2017), quien comenta sobre la necesidad de incorporar programas de actualización profesional para las personas docentes en las instituciones educativas.



Respecto de la carencia de herramientas de seguimiento que les permitan a las personas estudiantes observar su propio progreso, se comentó: «La universidad carece de una herramienta que nos ayude para que los estudiantes se den cuenta de que sus habilidades de habla y escucha están deficientes» (docente 2, 2024). Además, se puso como ejemplo la utilización exámenes de certificación de nivel lingüístico tanto al inicio como al final de los estudios de la carrera; esta implementación permitiría que la persona estudiante pueda ver el avance obtenido en los años de formación y observar el rendimiento en las diferentes macros destrezas del idioma.

Las personas docentes comentaron que, aunque puede existir una retroalimentación continua y un monitoreo del desempeño por parte de la persona a cargo de la instrucción, en ocasiones, la falta de independencia y de la persona estudiante trae grandes limitantes dado que no podrá avanzar a menos de que sea de la mano de la persona docente.

En suma, como se mencionó, el acceso a lugares externos a la universidad donde se pueda utilizar el idioma es limitado. La práctica del idioma en contextos reales es esencial para el aprendizaje efectivo, ya que es el objetivo final del aprendizaje del idioma, pero la falta de oportunidades fuera del entorno académico restringe el desarrollo de habilidades comunicativas en las personas estudiantes. Las personas docentes fueron enfáticas en el hecho de que un idioma debe aprenderse y mejorarse por medio de su uso frecuente, lo cual no es una realidad con las personas estudiantes dado el limitado acceso a oportunidades para utilizar un segundo idioma.

Como se observa, la falta de acceso adecuado a recursos y a tecnología, tanto por parte de estudiantes como de sedes regionales, es un tema recurrente en las entrevistas. Esta situación afecta la igualdad en el acceso a una educación de calidad y limita la oportunidad de prácticas extracurriculares que favorezcan el desarrollo del idioma. Estos problemas se encuentran replicados en los estudios de Esquivel et al. (2022) y Nkanyiso y Mthembeni (2020); ambos documentos subrayan cómo las carencias de infraestructura y recursos tecnológicos en sedes regionales o en entornos de menor desarrollo económico afectan negativamente la calidad de la instrucción y el rendimiento del grupo de estudiantes.

La teoría expone cómo la infraestructura y la disponibilidad de recursos impactan la calidad educativa y limitan el potencial de aprendizaje de las personas estudiantes en desventaja económica o geográfica, lo cual coincide con lo mencionado en las entrevistas, donde las personas docentes señalan la falta de apoyo de la institución en cuanto a estas dificultades.

- Situaciones imprevistas

En este ámbito, se incluyen todas las situaciones externas a la institución que, de una u otra forma, pueden afectar el desarrollo de las clases como tal. Por un lado, se mencionaron ejemplos como situaciones climáticas que, en ocasiones, hace que la institución deba cancelar clases o imposibilita a las personas estudiantes y docentes el traslado hacia la institución: «la universidad no contempla las inundaciones, los apagones, la falta de agua y muchas

veces hay que cancelar clases» (docente 1 2024). Por otro lado, ejemplos, como huelgas, cierres de calles principales, cortes eléctricos, fallos en la conexión a internet, situaciones de salud, o situaciones de fuerza mayor en la vida personal de los diferentes actores del proceso educativo. Todas estas situaciones se traducen en la pérdida parcial o total de sesiones de clase, lo cual reduce el tiempo efectivo de instrucción, y trae grandes desventajas hacia las personas estudiantes y su proceso de formación lingüística.

Possibles soluciones para los retos

A pesar de que las personas docentes se centraron en los retos para el desarrollo de actividades de clase en el curso LM1001, también se hicieron algunas sugerencias en cuanto a posibles soluciones. Algunos de los ejemplos estuvieron relacionados con los pasos que debería seguir la universidad. Entre ellos, están la implementación de pruebas diagnósticas que filtre el ingreso a la carrera, la puesta en práctica de un sistema de autoevaluación para las personas estudiantes, el desarrollo de charlas de inducción donde se les explique a las personas estudiantes los verdaderos propósitos de la carrera y los requisitos mínimos de ingreso, así como la apertura de espacios de formación y actualización para las personas docentes.

Una de las sugerencias más significativas mencionadas por las personas docentes fue la implementación de un sistema de autoevaluación que permita a las personas estudiantes ser más conscientes de sus habilidades antes y durante su proceso formativo. Las personas docentes señalaron: «La universidad debería tener un software donde ellos pudieran escuchar y repetir, grabar su voz... para que ellos vean que sus habilidades de habla y escucha están deficientes» (docente 2, 2024). Este sistema, acompañado por pruebas diagnósticas aplicadas desde el inicio de la carrera, les permitiría a discentes identificar si cuentan con el nivel adecuado para enfrentar los desafíos del programa. Eso resultaría particularmente útil para quienes llegan con una preparación mínima, al ser un problema que afecta tanto su rendimiento como el del grupo en general. En esta línea de pensamiento, Peinado y Valencia (2024) comentan que los procesos de autoevaluación son fundamentales en el desarrollo de habilidades críticas reflexivas de las personas estudiantes, dado que se razona sobre el propio proceso de aprendizaje.

Además., las personas docentes subrayaron la desigualdad entre las sedes regionales y la sede central de la universidad, un aspecto que influye directamente en el acceso a oportunidades educativas complementarias. Aunque la universidad proyecta una imagen de igualdad, las sedes regionales enfrentan grandes limitaciones. Una de las personas entrevistadas destacó: «somos una sola universidad, pero no tenemos la misma realidad que tiene una sede central» (docente 2, 2024). Otra de las personas docentes también se refirió a la dificultad de planear actividades complementarias para el estudiantado debido a la falta de recursos y a la ubicación geográfica, señalando que, mientras en la sede central es sencillo organizar eventos con hablantes nativos, estas oportunidades son muy escasas en las sedes regionales (docente 1, 2024). En este sentido, las personas docentes hicieron énfasis en la nece-



sidad de crear más oportunidades de exposición al idioma fuera del aula, lo que podría lograrse con políticas institucionales que faciliten este tipo de actividades en las sedes regionales.

En este orden de ideas, a pesar de que la inmersión de la persona estudiante en situaciones que se desarrolle propiamente fuera de la institución puede representar un reto, la contextualización dentro de las clases es una opción que puede acercarse a una solución para este elemento. Con respecto a ello, Hossain (2023) resalta la importancia de la contextualización cultural dentro de los espacios de clase, especialmente, cuando se requiere lograr un nivel de competencia avanzado en el aprendizaje de un idioma extranjero. Así pues, según el autor, es poco probable llevar los espacios de clase a contextos reales, pero es factible traer los contextos reales a los espacios de clase y facilitar ese acercamiento contextual.

Otras soluciones estuvieron orientadas a la manera en que las personas docentes pueden variar sus actividades de clase dentro de los lineamientos institucionales. Se propuso utilizar la tecnología a favor del aprendizaje y evitar su desuso por parte del estudiantado. En ambientes controlados dentro de la plataforma institucional, se mencionó la posibilidad de sustituir las presentaciones orales tradicionales por la creación de producciones audiovisuales.

Esa metodología no solo contribuiría al desarrollo lingüístico de las personas estudiantes, sino también a la exploración de herramientas digitales y al fomento de la creatividad. Una persona docente comentó que, al permitir que las personas estudiantes graben sus presentaciones, el producto final es de mejor calidad y les ofrece la oportunidad de editar y mejorar su trabajo (docente 1, 2024).

En una de las entrevistas, por un lado, se destacó cómo el uso de la tecnología para grabar presentaciones ha sido una de las estrategias más efectivas para aumentar la participación y el interés del estudiantado (docente 1 y docente 3, 2024). Por otro lado, las personas docentes señalaron la necesidad de poder acceder a más talleres y capacitaciones para el personal. Así se mencionó que, aunque las personas docentes a menudo se apoyan entre sí, «la universidad no nos da una temática o un taller claro» (docente 3, comunicación personal 2024).

La formación constante, en nuevas tecnologías y metodologías innovadoras, no solo mejoraría el desempeño docente, sino que permitiría a las personas estudiantes tener acceso a herramientas más actualizadas y eficientes para su aprendizaje. Dichos procesos de actualización también son respaldados por Hossain (2023), quien comenta que las personas docentes, especialmente en áreas de idiomas, deben estar en constante formación para tener una perspectiva clara no solo del idioma meta, sino también de aspectos culturales, metodologías de enseñanza, e innovaciones tecnológicas.

En resumen, se hizo evidente la necesidad de revisar la disponibilidad de recursos en las sedes regionales. Aunque la universidad provee algunos materiales y herramientas, estos no siempre están en las mejores condiciones. Una de las personas docentes explicó que «a veces el equipo, como proyec-

tores y pizarras electrónicas, no funciona correctamente», lo que limita la implementación de métodos de enseñanza más dinámicos (docente 1,2024). Por lo tanto, mejorar el acceso a recursos en buen estado y actualizados facilitaría la labor docente y el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas disponibles para enriquecer el proceso de aprendizaje.

Conclusiones

En el presente documento, se observa cómo distintas variables pueden intervenir en el desarrollo de actividades en el curso LM1001-Inglés Integrado I. Dichas variables abarcan situaciones personales tanto de las personas estudiantes como de las personas docentes, preparación de las personas estudiantes, capacitación docente, acceso a recursos, infraestructura, y situaciones fortuitas.

Primero, se destaca la necesidad de una preparación previa adecuada de las personas estudiantes antes de su ingreso a la carrera. Las entrevistas revelaron cómo esta falta de preparación limita la capacidad para enfrentar los desafíos académicos. Esta situación se ve reforzada por las diferencias en la calidad de la educación recibida en diversas instituciones, especialmente, entre escuelas públicas y privadas. La falta de competencias lingüísticas previas no solo afecta el rendimiento individual, sino que también crea una brecha en el progreso académico.

En relación con los recursos disponibles, se observó que el acceso a internet y a equipos informáticos es desigual entre las personas estudiantes, lo que afecta su participación en actividades académicas y su acceso a materiales complementarios. La falta de recursos en las sedes regionales limita la exposición al idioma y las oportunidades de práctica en contextos reales, como se sugiere en la literatura académica. Las dificultades geográficas también impiden la realización de actividades extracurriculares que podrían enriquecer el aprendizaje del idioma.

La variabilidad en las poblaciones de estudiantes, que incluye diferencias significativas en el nivel de preparación, en los recursos y las edades del estudiantado, plantea un desafío para las personas docentes, quienes deben adaptar constantemente sus métodos de enseñanza. Esto puede resultar en un desgaste significativo debido a la necesidad de gestionar la diversidad de niveles de habilidad en el aula, lo que a su vez puede afectar la dinámica e intereses del grupo de estudiantes.

Por su parte, el desuso de la tecnología por el estudiantado resalta un aspecto crítico en la enseñanza del inglés. Si bien la tecnología puede ofrecer ventajas en el acceso a contenido educativo, su mal uso ha llevado a la dependencia de soluciones rápidas que limitan el desarrollo de habilidades de escritura y comprensión. La introducción de herramientas como la inteligencia artificial ha generado nuevas inquietudes sobre la validez de las asignaciones y el verdadero dominio del idioma.



Finalmente, la situación institucional presenta varias limitaciones, entre ellas: la escasez de recursos docentes y la falta de capacitación para el personal. Estas deficiencias no solo restringen la calidad de la educación, sino que también contribuyen con la desigualdad en el acceso a una enseñanza de calidad. Las condiciones externas, como problemas climáticos y situaciones de fuerza mayor, impactan la continuidad del proceso educativo y provocan una pérdida significativa de tiempo de instrucción.

A pesar de la existencia de posibles soluciones que las personas docentes han tratado de implementar con actividades dentro del aula, existen otras que no son posibles, a menos que reciban un apoyo por parte de la institución, lo cual requiere una agilización administrativa y apertura a las sugerencias del cuerpo docente de la sede. Para ello, debe existir un seguimiento institucional mayor y un trabajo en conjunto que reduzca las brechas existentes en el acceso a la educación bilingüe que ofrece la universidad, con el fin de mejorar la competencia lingüística de las personas estudiantes.

Dado su alcance exploratorio, este estudio muestra la percepción, únicamente, de las personas docentes. Se sugiere replicar dicho trabajo tomando en cuenta la percepción de las personas estudiantes, con el fin de tener una mejor visión del objeto de estudio, y en caso de replicarlo, desde una perspectiva docente, deben de considerarse más personas participantes.

En general, el aporte de este estudio se ve reflejado en la visibilización de la percepción de las personas docentes de la carrera de Bachillerato en inglés, acerca de las realidades educativas dentro del curso LM1001; en especial, en la Sede del Caribe de la Universidad de Costa Rica. Esta visibilización podría impulsar alguna medida para el apoyo a las personas docentes y la regulación del ingreso de las personas estudiantes a la carrera de Bachillerato en inglés, ya sea con clases niveladoras previas o con pruebas de idioma que determinen la idoneidad para ingresar al programa de estudios.

Bibliografía

- Aguirre-García, Juan Carlos y Luis Guillermo Jaramillo-Echeverri. 2012. «Aportes del método fenomenológico a la investigación educativa». *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 8 (2): 51-74. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=134129257004>.
- Bhandari Bhim, Lal. 2020. «Challenges of Teaching English in Mixed Ability Classrooms». *Butwal Campus Journal* 2 (1): 40-48. <https://doi.org/10.3126/bcj.v2i1.35669>.
- Blessing, Mbah. 2015. «Effects of prior knowledge of topics and the instructional objectives on students' achievement in literature-in-English». *Journal of Education and Practice*, 6 (20). <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1079053.pdf>.

Cerezo Vera, Juana Verónica, Sarina Daidamia López Bohórquez, Sonia Cristiana Montalván Castillo, Mauricio Sebastián García Rubio, Martha Yajaira Sánchez Ordóñez, y Oswaldo Fabián Chela Coyago. 2023. «Percepción sobre los servicios educativos en instituciones públicas». *Revista Científica Multidisciplinaria Ogma* 2, 3 (2023): 46-56. <https://doi.org/10.69516/xq65fj12>.

Charpentier, William. 2020. «La percepción de las personas estudiantes adultos sobre el aprendizaje de idiomas asistido por dispositivos móviles en cursos orales de inglés». *Revista de Lenguas Modernas* 31. <https://doi.org/10.15517/rilm.v0i31.40873>.

Consejo de Europa. 2021. *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación*. <https://rm.coe.int/marco-comun-europeo-de-referencia-para-las-lenguas-aprendizaje-ensenanza/1680a52d53>.

Díaz-Bravo, Laura; Uri Torruco-García; Mildred Martínez-Hernández, y Margarita Varela-Ruiz. 2013. «La entrevista, recurso flexible y dinámico» *Investigación en educación médica* 2 (7): 162-167. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&tlng=es.

Education Development Trust. 2017. «Multilingual classrooms: opportunities and challenges for English medium instruction in low and middle income contexts». *British Council*. https://www.teachingenglish.org.uk/sites/teacheng/files/PUB_EMI_web_version.pdf.

Escuela de Lenguas Modernas. 2024. *Programa de curso Inglés Integrado I*. <https://lenguasmmodernas.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2024/02/LM-1001-Inglés-Integrado-I.pdf>.

Esquivel, Dawer; Jose Chaves; Karen Arias; Katherine Castro; Kenneth Pérez; María Fernández; María Morales y María Paniagua. 2022. *English Language Teaching in Costa Rica: Facing Challenges*. Editado por Juan Zúñiga. Heredia: Centro de Investigación y Docencia en Educación. <https://repositorio.una.ac.cr/items/7197c9d6-add1-4076-aac4-00b0cb73c911>.

Fallas, Christian y Kevin Brand. 2018. «Challenges facing Gnöbe English Teaching Majors: An Exploration of the Quinquennial Plan for the Indigenous Peoples». *Revista de Lenguas Modernas* 29: 175–195. <https://doi.org/10.15517/rilm.v0i29.36638>.

Gélvez, Anyel y Yisel Venegas. 2020. «Percepciones de las personas estudiantes en relación con la repitencia: Factores de fracaso y abandono de un curso». *Revista de Lenguas Modernas* 31. <https://doi.org/10.15517/rilm.v0i31.40876>.

Granado, Carmen; Gilberto González y Venezza Reyes. 2018. «Percepción docente y rendimiento académico, caso: inglés instrumental, ciencias



de la salud». *Revista de Lenguas Modernas* 27. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/rlm/article/view/32144>.

Hernández, Osvaldo. 2021. «Aproximación a los distintos tipos de muestreo no probabilístico que existen». *Revista Cubana de Medicina General Integral* 37(3). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21252021000300002&lng=es&tlang=es.

Hernández-Sampieri, Roberto y Christian Mendoza. 2018. *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Ciudad de México, México: Editorial Mc Graw Hill Education.

Hossain, Kazi. 2023. «Reviewing the role of culture in English language learning: Challenges and opportunities for educators». *Social Sciences & Humanities Open*, 9. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590291123003868>.

Instituto Costarricense de Turismo. 2024. *Miniguía de Limón*. <https://www.ict.go.cr/flipbook/guias/flip/LIMON/MINIGUIA%20DE%20LIMON.html>.

Malo Lozano, Joselyn Karen. 2020. «Estudio descriptivo de la percepción de los actores educativos sobre el uso del YouTube para el aprendizaje del idioma inglés en dos instituciones educativas de Lima Perú». Tesis de licenciatura, Universidad San Ignacio de Loyola. <https://repositorio.usil.edu.pe/entities/publication/f0d60b32-4b55-4219-a7c8-3a935a444f29>.

Mateos Blanco, Tania. 2009. «La percepción del contexto escolar. Una imagen construida a partir de las experiencias de los alumnos». *Cuestiones Pedagógicas. Revista de Ciencias de la Educación* 19: 285-300. <https://revistascientificas.us.es/index.php/CuestionesPedagogicas/article/view/10029>.

Municipalidad del Cantón Central de Limón. 2021. Historia. <https://www.municalimon.go.cr/index.php/mn-conozcanos/mn-micanton/mn-historiacanton#>.

Nkanyiso, Freedom y Elliot Mthembeni. 2020. «Challenges with the Teaching and Learning of English Language in a Bilingual Classroom». *LWATI: A Journal of Contemporary Research* 17(2): 71-85. <https://www.ajol.info/index.php/lwati/article/view/196184>.

Olagbaju, Oladotun Opeoluwa. 2021. «Influence of Language Anxiety and Prior Knowledge on ESL Students' Achievement in Expository Essay in Ibadan North LGA, Nigeria». *Education Research International*. <https://doi.org/10.1155/2021/9953303>.

Palma, Elvira. 2008. «Percepción y valoración de la calidad educativa de alumnos y padres en 14 centros escolares de la región metropolitana de Santiago de Chile». *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 6 (1): 85-103. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55160106>

- Peinado, José y Lilia Valencia. 2024. «La autoevaluación como instrumento para desarrollar el aprendizaje autónomo en los alumnos de posgrado». *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo* 14 (28): e624. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-74672024000100624.
- Pinto, Elsa. 2015. «Percepciones sobre el proceso de enseñanza aprendizaje del inglés de las personas estudiantes y docentes de la Universidad piloto de Colombia, Seccional del Alto Magdalena». Tesis de Maestría. Universidad de Tolima. <https://repository.ut.edu.co/server/api/core/bitstreams/b5ed5180-a97f-4f1a-9cd4-062ba4022151/content>.
- Quesada, Allen. 2018. «Perspectiva de profesores y estudiantes sobre entornos virtuales de aprendizaje en la educación superior». *Revista de Lenguas Modernas* (27). <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/rilm/article/view/32148>.
- Rana, Sohel y Rahamat Shaikh. 2024. «The Role of English Speaking- Skills in Career Progression: A Case Study among Sudanese Undergraduate EFL Students». *World Journal of English Language* 14 (2): 349-357. <https://www.sciedupress.com/journal/index.php/wjel/article/viewFile/25182/15656>.
- Rodríguez, Xinia. 2005. «The Teaching of EFL Writing at the University of Costa Rica: A Comprehensive Examination Based on an Ideological Model of Literacy». *Káñina* 29 (1). <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/kanina/article/view/4692>.
- Santizo Rodall, Claudia A., Gregorio Hernández Zamora y Luis Antonio Mata Zúñiga. 2021. «Desigualdad de oportunidades educativas en el bachillerato de la UNAM y su relación con la experiencia estudiantil». En Simposio sobre Política y gestión de la educación, Puebla, México. <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v16/doc/2091.pdf>.
- Songbatumis, Aisyah. 2017. «Challenges in Teaching English Faced by English Teachers at MTsN Taliwang, Indonesia». *Journal of Foreign Language Teaching and Learning* 2 (2): 54-67. <https://doi.org/10.18196/ftl.2223>.
- Universidad de Costa Rica. 2019. Sede del Caribe. <https://sedecaribe.ucr.ac.cr/index.php>.



“Más allá de la casa y el monte”. Cuidados colectivos de mujeres en Calakmul, México



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5987>

Recibido: 24 de octubre 2024

Revisado: 12 de noviembre 2024

Aprobado: 1 de febrero 2025

Pamela Santillana Vallejo
Mexicana. Maestra en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Labora en el Colegio de la Frontera Sur, Unidad Chetumal, Quintana Roo, México.
Correo electrónico:
pamela.santillana@posgrado.ecosur.mx
ORCID: 0000-0003-2896-826X

Maria Amalia Gracia
Argentina y Mexicana. Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología. Labora en el Colegio de la Frontera Sur, Unidad Chetumal, Quintana Roo, México.

Correo electrónico:
magracia@ecosur.mx
ORCID: 0000-0002-1920-5618

Héctor Nicolás Roldán Rueda
Mexicano. Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable. Labora en el Colegio de la Frontera Sur, Unidad Chetumal, Quintana Roo, México.

Correo electrónico:
hector.roldan@ecosur.mx
ORCID: 0000-0003-3726-5910

Rocío García Bustamante
Mexicana. Doctora en Economía Política del Desarrollo. Labora en el Instituto de Ecología (INECOL), México

Correo electrónico:
rocio.garcia@inecol.mx
ORCID: 0000-0001-7117-0582

Resumen: El artículo reflexiona sobre la experiencia feminista, comunitaria, territorial e indígena de la colectiva “Territorias cuidando y sosteniendo la vida” del Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX), ubicado en Calakmul, Campeche, al sureste de México. A partir de un estudio etnográfico colaborativo, analizamos el papel de la recuperación de espacios, prácticas y conocimientos en medicina tradicional y de sanación para el cuidado colectivo de las mujeres del CRIPX frente a los diversos contextos de desigualdad. La politicización de sus heridas y otras experiencias dolorosas les permite cuestionar y transformar espacios micro sociales como el doméstico, comunitario y organizativo y crear nuevas formas de actuar en el mundo mediante el cuidado colectivo.

Palabras clave: *cuidados; mujeres indígenas; cuerpo-territorio; medicina tradicional; sanación*

Beyond Home and Field”: Collective Care of Women in Calakmul, Mexico

Abstract: This article explores the Indigenous, territorial and community feminism practices of “Territorias cuidando y sosteniendo la vida” a movement led by the Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX) in Calakmul, Campeche, southeast Mexico. Through a collaborative ethnographic study, we examine the role of reclaiming spaces, practices and knowledge in traditional medicine and healing, which serve as pillars of the collective care of the women of CRIPX in response to the various forms violence they face daily. By politicizing their wounds and painful experiences, these women challenge and transform their micro-social spaces including the domestic, community and organizational realms. This process fosters new ways of inhabiting and understanding the world through collective care.

Key words: *cares; indigenous women; body-territory; traditional medicine; healing*

Introducción

Los cuidados son prácticas necesarias para la regeneración, mantenimiento y reparación del mundo y la gestión emocional de otros seres humanos (Tronto 1993; Carrasco et al. 2011; Dobrée 2018). Todas las personas tenemos la capacidad de cuidar y el derecho de recibir cuidados en diversos momentos de nuestro ciclo vital (Battyány 2020). A pesar de ser imprescindibles para la vida, los cuidados son actividades socialmente poco reconocidas, feminizadas y transferidas al ámbito de las relaciones privadas, especialmente, al espacio doméstico (Carrasco et al. 2011; Dobrée 2018).

En México, como en el resto de Latinoamérica, los cuidados en contextos rurales y comunitarios no son exclusivos de un esquema familiarista, lo que conlleva a las mujeres a ser responsables del trabajo re-productivo en sus comunidades y hogares (Gómez 2021). Esta forma de distribuir los cuidados, aunada a las desigualdades sociales y la violencia de género (Arias 2014), generan múltiples efectos en los cuerpos de las mujeres, orillándolas a formas de mal vivir, de relacionarse con ellas mismas y con otras mujeres (Ahmed 2015).

En este contexto en el que se inscribe la vida de las mujeres indígenas, los feminismos comunitarios, territoriales e indígenas cuestionan las normas bajo las cuales se estructura su cotidaneidad (Paredes 2010, 2017; Marcos 2017; Cabnal 2019). Dichas propuestas han generado espacios de cuidado colectivo que trascienden lo doméstico y lo productivo a partir de esferas íntimas, locales y comunitarias que suponen, como lo comentaba una de las entrevistadas, transitar “*más allá de la casa y el monte*”.

Contrario al concepto de cuidados comunitarios -el cual hace énfasis en las prácticas de cuidados en las tramas comunitarias-, con la categoría de cuidado colectivo abordamos aquellas prácticas y estrategias que buscan procurar los estados físicos, emocionales y espirituales de las personas que integran la colectividad. Estas estrategias se basan en la reivindicación de conocimientos intergeneracionales en torno al cuidado a través del rescate de la medicina tradicional, del acuerpamiento (Cabnal 2017) -entendido como un acompañamiento físico y emocional- y de la sanación (Cabnal 2019), a partir del reconocimiento de heridas y otras experiencias generadas en contextos de opresión (Rodó-Zarate 2021).

¹. Esta investigación es producto del proyecto doctoral titulado “El cuidado colectivo para la reproducción de la vida” desarrollado entre los años 2021 a 2024. Su objetivo es analizar los efectos del cuidado colectivo en la experiencia “Territorias, cuidando y sosteniendo la vida” que integra el Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil (CRIPX) con el fin de comprender su aporte para la reproducción de la vida.

Este artículo trata sobre experiencias que transcurren en el sureste mexicano que ubicamos en los feminismos comunitarios, territoriales e indígenas. Nos enfocamos en las voces de las mujeres que integran la colectiva “Territorias cuidando y sosteniendo la vida” del Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX), organización de base mayoritariamente indígena ubicada en Calakmul, Campeche, México¹. Frente a los diversos contextos de desigualdad que atraviesan las mujeres del CRIPX, analizamos el papel de la recuperación de espacios, prácticas y conocimientos en medicina tradicional y de

sanación para el cuidado colectivo. Nos interesa entender cómo las mujeres problematizan sus experiencias de vida a través del reconocimiento de sus heridas, las convierten en demandas políticas y transforman sus espacios próximos y cotidianos (Díaz 2023).

Aportes teóricos y conceptuales para el análisis de los cuidados colectivos en contextos comunitarios

Para el análisis de las estrategias de cuidado colectivo, recuperamos los enfoques de las economías feministas, perspectivas teórico-metodológicas y reivindicaciones feministas frente al sistema económico capitalista. Estas perspectivas nos permiten reconocer la importancia de los cuidados y de otras actividades reproductivas en el sostenimiento de la vida humana y no humana (Carrasco 1999; Benería 2006; Rodríguez Enríquez 2015; Pérez Orozco 2019). También, integramos los aportes de los feminismos comunitarios territoriales e indígenas que, en diálogo con el feminismo interseccional (Duffy 2007; Rodó-Zarate 2021; Hooks 2023), muestran una perspectiva situada del cuidado a partir de los saberes que se producen en el territorio y en la vida cotidiana (Lois 2020).

Figura 1. Aportes teóricos para el análisis de los cuidados colectivos en contextos comunitarios e indígenas



Fuente: Elaboración propia.

El cuidado como categoría analítica se deriva de diversos procesos históricos generados durante la transición al capitalismo y debates que, bajo la perspectiva del feminismo marxista, observaron que la asociación de las mujeres al trabajo reproductivo era una de las barreras para su emancipación en el contexto de sociedades patriarcales y capitalistas, particularmente en paí-



ses europeos (Dobrée 2018; Carrasco 2017). Para explicar cómo se configuran estas relaciones de dominación y qué papel juegan los cuidados en el sistema capitalista, las economías feministas utilizaron el término de reproducción social para analizar las actividades necesarias para el mantenimiento cotidiano de los trabajadores presentes y futuros (Carrasco 2006; Carrasco et al. 2011; Carrasco 2014). Estos debates permitieron visibilizar las experiencias más íntimas ocurridas en la esfera doméstica, incluyendo la conceptualización de los cuidados caracterizados por su connotación subjetiva y emocional (Carrasco et al. 2011; Dobrée 2018).

Sin embargo, los cuidados no sólo se producen en contextos domésticos. De acuerdo con Razavi (2002) existen cuatro agentes proveedores de cuidados: la familia, el Estado, los mercados y la comunidad. En Latinoamérica donde la comunidad tiene un importante papel en los arreglos de cuidados, los aportes teóricos son recientes (Fournier 2020). Algunos estudios han destacado el papel de las redes de reciprocidad conformadas por diversas estructuras relacionales (Merla 2014; Mumment 2017) como barrios, organizaciones populares o en poblaciones marginadas (Lomnitz 1975; Dobrée 2018).

En México, desde las tramas comunitarias e indígenas se han producido otros conocimientos y saberes que abordan el cuidado en contextos desfamiliarizados y sitúan el análisis en la experiencia de las mujeres indígenas. Los feminismos comunitarios, territoriales e indígenas son propuestas teóricas que denuncian las formas de dominación que atraviesan los cuerpos de las mujeres indígenas en México y América Latina. Paredes (2010) y Cabnal (2017) argumentan que estas formas de dominación se originan a partir del “entronque patriarcal”, un orden simbólico de propiedad sobre los cuerpos y la tierra que se estableció durante la colonización de América.

Dentro de sus aportes conceptuales, destacamos la categoría cuerpo-territorio, nombrada por las mujeres indígenas y defensoras, para explicar cómo el sistema capitalista, colonialista y patriarcal impacta sus cuerpos y sus vidas (Marcos 2010; Navarro Trujillo 2019; Cruz Hernández 2020). Al igual que las perspectivas interseccionales (Crenshaw 1989; Rodó-Zarate 2021) estos feminismos ponen de manifiesto que, aunque todas las personas estemos atravesadas por relaciones de género desiguales, existen condiciones históricas y sistemas de opresión interconectados (por el género, la etnia, la clase social y la edad) que determinan su vida cotidiana y particularizan su experiencia como mujeres indígenas (Lois 2020).

Para organizarse y acuperarse ante estos mecanismos de dominio, las mujeres han generado estrategias basadas en la recuperación de sus saberes a partir de estrategias de cuidado colectivo. Estas experiencias se basan en la forma comunal de organizar el trabajo productivo y reproductivo (Tzul Tzul 2019) y, en el hacer, crean puentes teóricos con otros feminismos, al encontrar en lo íntimo y cotidiano espacios de transformación social frente a las ideas tradicionales sobre el poder que asocian lo político únicamente con la vida pública (Díaz 2023). Desde esta premisa, los saberes en torno al cuidado se convierten en espacios formativos que recuperan otras miradas acerca

del acompañamiento emocional en contextos comunitarios (Cabnal 2017; Díaz 2023; Ulloa 2021; Patiño 2020).

Para el análisis de estas estrategias de cuidado colectivo, incorporamos la perspectiva interseccional para mostrar cómo estas estructuras de dominio e intersecciones se materializan en cuerpos concretos a partir de las experiencias emocionales de las mujeres (Rodó-Zarate 2021). De esta manera, la dimensión emocional constituye un puente entre lo que ocurre entre lo íntimo y lo público a partir del nombramiento de los malestares o heridas emocionales (Ahmed 2015; Rodó-Zarate 2021).

Contexto de emergencia de las estrategias de cuidado colectivo en Calakmul, Campeche

La investigación se llevó a cabo en el municipio de Calakmul, Campeche, localizado en el sureste del estado de Campeche. Este municipio reconocido a nivel internacional por su riqueza e importancia ecológica (Carabias et al. 2010; SEMARNAT 2018) es, a su vez, el que presenta mayor índice de pobreza y de rezago social en el estado de Campeche (CONEVAL 2020). En este territorio se ubica el Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil, organización de base comunitaria constituida jurídicamente como Sociedad Civil (S.C.) en 1995 a partir de las demandas de la población mayoritariamente indígena provenientes de Chiapas, Tabasco, Veracruz, Oaxaca y Michoacán que migró a este territorio entre los años setenta y principios de los ochenta del siglo pasado a causa de las políticas de colonización (Frausto Leyva 2005; Ochoa 2007; Bachelot 2020).

Para afrontar la falta de servicios públicos como agua, electricidad, carreteras y el desabasto alimentario, las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) se encargaron de promover diversos procesos organizativos en las comunidades de Calakmul. Dentro de estos proyectos destacan la Sociedad Cooperativa de Producción Agropecuaria “Amanecer en el Campo” (en chol “S^Cajel Ti Matye’ e”l) dedicada al impulso a actividades productivas y, posteriormente, la creación del CRIPX dirigido a la defensa del territorio (Ochoa 2007).

Actualmente, el CRIPX está enfocado en la formación política basada en el modelo de democracia participativa, la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas a través de la revalorización de las prácticas comunitarias y la creación de propuestas de desarrollo local (Bachelot 2020). Para ello, trabaja en función de cinco ejes principales: Sistemas de Producción Local, Democracia y Buen Vivir, Juventudes, Comunicación y Equidad de Género, este último eje se encuentra articulado con la colectiva de mujeres “Territorias cuidando y sosteniendo la vida”.

Dentro de las acciones recientes del CRIPX destaca la defensa jurídica en contra del denominado Tren Maya², megaproyecto que está circunvalando la península de Yucatán al atravesar los cinco estados del sureste mexicano (Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo) (Navarro Trujillo y Linsalata 2020; Rodríguez Wallenius 2021). Los impactos socioambientales dentro de los cuales destaca la devastación masiva a causa de la tala inmo-

2. Esta obra del actual sexenio 2018-2024, pretende un ordenamiento territorial a partir de la construcción de una línea férrea de 1.520 km de longitud. Algunos de los impactos incluyen la desestructuración del tejido social, la ruptura de las formas tradicionales de organización existentes, el desplazamiento forzado generadas por el turismo y el endurecimiento de la criminalización (Navarro Trujillo 2019; Rodríguez Wallenius 2021).



derada de árboles, la instalación del modelo de turismo de enclave y el abandono de las formas tradicionales de organización existentes (Svampa 2013; Navarro Trujillo 2015; 2019; Wallenius 2021) han generado que actores como el CRIPX manifiesten su inconformidad con un amparo legal.

Figura 2. Actrices y recursos en el acuerpamiento de las mujeres del CRIPX

Alcance	Lugar	Tipo de actoras	Nombre	Recursos
Regional	Nueva Jerusalén, Bacalar, Quintana Roo	Organización de mujeres	K-luumil X'Ko'olelo'ob “Tierra de mujeres”	Saberes y recursos en la conservación de medicina tradicional, acompañamiento emocional
	Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo	Centro Comunitario	Centro Comunitario U kuuchil k Ch'iibalo'on	Formación política
	Península de Yucatán	Red integrada por pueblos indígenas de la península de Yucatán	Red Mayense de Guardianas y Guardianes de Semillas	Recursos en la conservación de medicina tradicional, acompañamiento emocional
Nacional	México	Organización de pueblos indígenas	Congreso Nacional Indígena	Formación política
	México	Organización de la Sociedad Civil	Centro Mexicano de Derecho Ambiental	Acompañamiento jurídico, financiamiento, formación política
	México	Asociación Civil	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.	Financiamiento en el fortalecimiento del trabajo organizativo
Internacional	Guatemala	Red de mujeres indígenas	T'zkat, Red de Sanadoras Ancestrales del Feminismo Comunitario de Guatemala	Acompañamiento emocional y formación política
	Latinoamérica	Red de mujeres indígenas	Cumbre de Mujeres del Abya Yala	Formación política y acompañamiento jurídico
	Latinoamérica	Fondo feminista para América Latina	Fondo de Acción Urgente de América Latina	Financiamiento en el fortalecimiento del trabajo organizativo

Fuente: Elaboración propia

Las demandas realizadas por el CRIPX acerca de la construcción del Tren, además de las relaciones desiguales intersectadas por la etnia, la clase social y el género han provocado que los territorios se conviertan en espacios hostiles para las mujeres defensoras (Cruz Hernández 2020). Frente a este escenario, en 2021 durante la pandemia por COVID-19, las mujeres con mayor trayectoria en la organización comenzaron a tejer alianzas con organizaciones de mujeres de diferentes pueblos de la península y Latinoamérica en la búsqueda de apoyo e información sobre la defensa de su cuerpo-territorio³. Dentro de estas redes de acuerpamiento (Cabnal 2017) confluyen propuestas teóricas y conceptuales que transcinden tanto las demandas indígenas como los movimientos feministas. Dichos aportes construyen un horizonte político vinculado a la libre determinación a través de la revalorización de lo comunitario, la politización de la vida y la defensa de los cuerpos-territorios, acciones que permiten a las mujeres visibilizar las relaciones de desigualdad que las afectan y, a su vez, construir acciones locales entre ellas (Ulloa 2021). En la figura 2 mostramos algunos de estos vínculos con redes locales, nacionales e internacionales que acuerparon a las mujeres del CRIPX durante el periodo documentado.

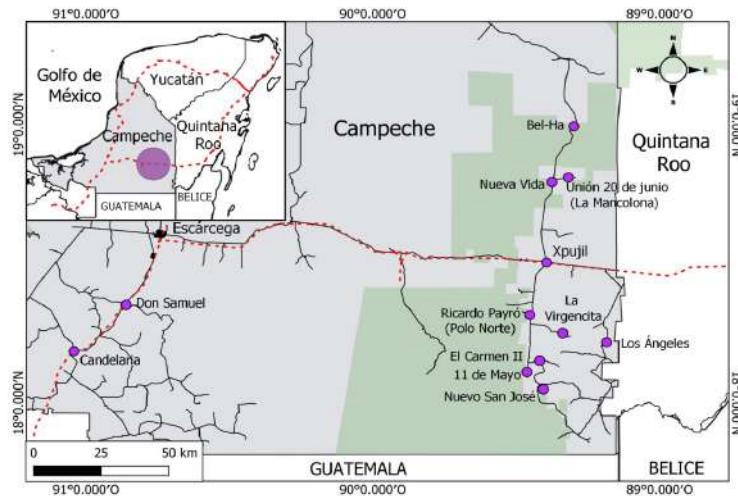
En 2022, motivadas por estos encuentros, se creó el grupo de mujeres del CRIPX, ahora llamada colectiva “Territorias cuidando y sosteniendo la vida”. La colectiva está integrada por jóvenes y adultas provenientes de 12 comunidades: Nuevo San José, Unión 20 de junio “La Mancolona”, Nueva Vida, Los Ángeles, La Virgencita de la Candelaria, Bel-Ha, 11 de mayo, El Carmen II, Ricardo Payró, Xpujil y en dos municipios vecinos de Calakmul (Don Samuel en Escárcega y Candelaria), mayoritariamente indígenas tseltales y ch'oles. También hay mestizas, migrantes e hijas de migrantes de Chiapas, Tabasco, Veracruz, Michoacán.

Si bien el análisis se inscribe dentro del marco teórico de los feminismos comunitarios, territoriales e indígenas como una forma de entender las reflexiones derivadas de las cosmogonías y saberes de los pueblos originarios, cabe mencionar que no todas las mujeres que participaron de la investigación se definen como feministas. Desde sus propias resistencias, algunas han preferido nombrarse defensoras del territorio al formar parte del proceso de amparo legal contra el megaproyecto Tren Maya y otras acciones en defensa del territorio.

3. Algunas de estas relaciones se establecieron a partir de relaciones de parentesco que, para satisfacer las necesidades de sus hogares requirieron la interacción con otras estructuras sociales como fue el caso del CRIPX (Amaya Rodríguez 2015, 20). Estos vínculos de amistad, parentesco y compadrazgo son comunes y permiten el fortalecimiento interno dentro de las organizaciones y con otras redes de la península de Yucatán.



Figura 3. Mapa del área de estudio en el sureste del estado de Campeche, México



Las localidades de estudio se encuentran representadas con puntos morados (●), las vías férreas del Tren Maya con líneas punteadas rojas (---) y la Reserva de la Biósfera de Calakmul en verde.

Fuente: Elaboración propia.

La etnografía colaborativa como estrategia metodológica

4. El Fondo de Acción Urgente es un fondo regional para América Latina que busca contribuir al fortalecimiento de los movimientos, resistencias y demandas de mujeres en la transformación de sistemas de injusticia y desigualdad. Contrario a otros fondos, la FAU-AL ha generado esfuerzos para poner “el cuidado en el centro” al destinar parte del financiamiento a la protección integral de las mujeres (FAU-AL 2023).

Para el registro de los diálogos, reflexiones y experiencias colectivas e individuales de las mujeres, realizamos un estudio etnográfico colaborativo durante 2022 y 2023. A diferencia de la etnografía clásica, esta propuesta metodológica, por su carácter colaborativo, implica la participación y escucha de las necesidades y demandas de sus protagonistas, por lo tanto, el diseño de objetivos se fue co-construyendo con ellas (Katzer 2012).

En este caso, la colaboración consistió en el acompañamiento de las mujeres del CRIPX en el fortalecimiento de su colectiva a partir de la gestión del proyecto Mujeres y Territorio del Fondo de Acción Urgente de América Latina (FAU-AL)⁴. Para ello, la investigación estuvo integrada por tres fases de investigación: la fase de rapport, la descriptiva y de co-producción del conocimiento, la fase de sistematización y análisis de información.

Figura 4. Fases de la investigación colaborativa y sus respectivas actividades

Etapas de investigación	Descripción	Actividades
1. Fase de rapport Octubre-noviembre 2021; marzo a mayo de 2022	Visitas exploratorias en las comunidades. Generación de acuerdos para la colaboración con la colectiva.	Elaboración del planteamiento del problema de investigación Asistencia a asambleas generales de delegados(as) del CRIPX Visita a las once comunidades de las mujeres de la colectiva
2. Fase descriptiva y de co-producción del conocimiento Tiempo: Junio-noviembre 2022; marzo-mayo 2023; octubre-noviembre 2023.	Colaboración, acompañamiento y sistematización de conocimientos generados en los espacios de cuidado colectivo	Diseño de herramientas de investigación Elaboración del proyecto “Mujeres y Territorios” del Fondo de Acción Urgente de América Latina Acompañamiento en los espacios de sanación Acompañamiento y visita a las comunidades en elaboración de talleres de medicina tradicional Aplicación de entrevistas semi-estructuradas
3. Fase de sistematización y análisis de información Febrero-agosto de 2024		Transcripción de entrevistas semi-estructuradas Sistematización, codificación y análisis de información en el programa Atlas ti

Fuente: Elaboración propia

Durante el trabajo de campo se usaron herramientas de registro etnográfico como el diario de campo a partir de la información producida en la observación participante, entrevistas informales y semi-estructuradas. Para la aplicación de las entrevistas, los criterios de selección se definieron a partir de la experiencia de las mujeres como cuidadoras y la comunidad de las mujeres, ambos cruzados con la edad y el rol de las mujeres dentro de la organización. Los perfiles de las mujeres entrevistadas son de amas de casa, madres, cuidadoras, campesinas, promotoras comunitarias que forman parte del CRIPX. También se entrevistaron a sus esposos que son campesinos, promotores y también socios de la organización. En total se realizaron 25 entrevistas a hombres y mujeres de las 12 comunidades participantes de la colectiva “Territorias cuidando y sosteniendo la vida”:



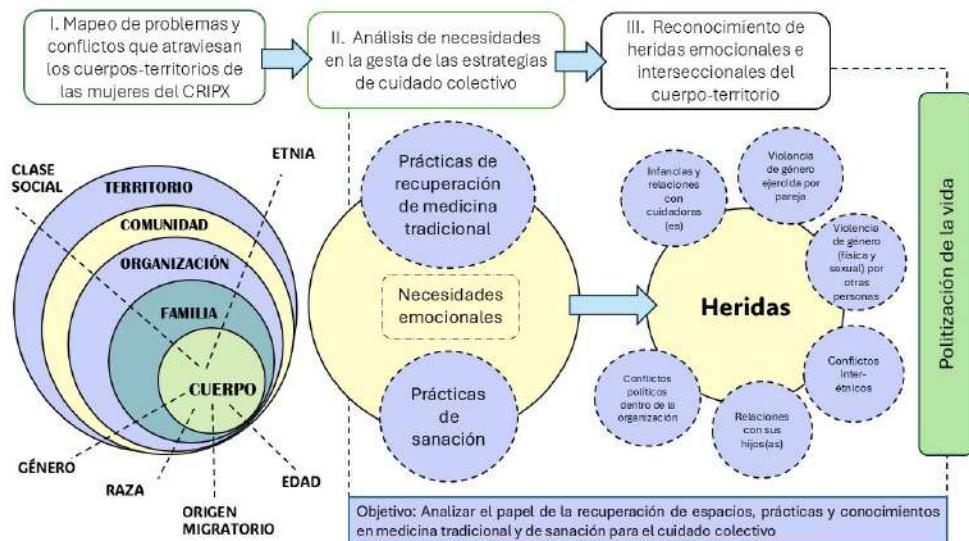
Figura 5. Número de entrevistas realizadas en trabajo de campo acorde a comunidad, edades y género.

Comunidad	Entrevistas realizadas						
	Mujeres (20-30 años)	Mujeres adultas (30 a 59 años)	Mujeres adultas mayores (60-75)	Hombres adultos jóvenes (20 a 30 años)	Hombres adultos (35 a 59 años)	Hombres adultos mayores (60-75)	Total
Los Ángeles	1	1	0	0	1	0	3
La Virgen de la Candelaria	1	0	0	0	0	1	2
Nuevo San José	0	2	0	1	1	0	4
La Mancolona (Unión 20 de junio)	1	1	0	0	1	0	3
Nueva Vida	0	1	1	0	1	0	3
Ricardo Payró	1	0	1	0	1	0	3
El Carmen II	0	0	1	0	0	1	2
Candelaria, Campeche	0	0	1	0	0	0	1
Bel-Ha	0	1	0	0	0	0	1
11 de mayo	1	0	1	0	0	1	3
Total:	5	6	5	1	5	3	25

Fuente: Elaboración propia

Ruta analítica

Para el análisis de la información, se codificó la información y se la analizó a través del programa Atlas ti 9 siguiendo una ruta analítica a partir del mapeo de problemas y conflictos que atravesaban el cuerpo-territorio de las mujeres en la organización.

Figura 6. Ruta analítica de las estrategias de cuidado colectivo

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, se analizaron las necesidades que se buscaban resolver a partir de la recuperación de medicina tradicional y de sanación. Dentro del análisis, identificamos que la necesidad emocional de sentirse contenidas y escuchadas fue una constante a partir del nombramiento de sus heridas. Desde esta subcategoría, se clasificaron las experiencias emocionales también determinadas por el género, la etnia, la clase social y la edad. Finalmente, se analizó el papel que juegan estos espacios para gestionar las experiencias a partir de la politización de la vida.

Resultados

Los talleres de medicina tradicional en la participación política de las mujeres

El cuidado de la salud a partir de la recuperación de la medicina tradicional es la principal estrategia de cuidado colectivo de las mujeres del CRIPX. Los sentidos atribuidos a esta práctica están vinculados con sus trayectorias de vida, incluyendo las relaciones físicas, emocionales y espirituales que establecen con el territorio para el cuidado de la vida; y con sus trayectorias políticas donde han adquirido diversos saberes técnicos y políticos que dirigen sus demandas, luchas y desde las cuales crean formas de participación social.

En las comunidades de Calakmul, el uso de medicina tradicional forma parte del cuidado de la salud y se pone en práctica mediante el uso de remedios a

base de plantas, raíces, flores y animales silvestres. Las mujeres cumplen un importante papel en el reconocimiento, transmisión y socialización de estos saberes al ser las encargadas de reproducirlos. A pesar de ello, su rol y conocimientos han sido invisibilizados, desvalorizados y, en ocasiones, estigmatizados, a partir de la introducción de otras formas de vida y de cuidar la salud (Medina Huerta 2021).

Durante los años noventa, como una forma de atender la falta de sistemas de salud en Calakmul, los conocimientos en torno a la medicina tradicional fueron recuperados y difundidos por promotores comunitarios impulsados por las CEB (Ochoa 2007). La revalorización de estos saberes permitió que las mujeres incursionaran en otros procesos colectivos dentro de la Sociedad Cooperativa “Amanecer en el Campo” y posteriormente en el CRIPX. Sin embargo, su participación se limitó a espacios ligados a la resolución de necesidades reproductivas en espacios comunitarios; mientras que en los espacios institucionales o donde se proyectan distintas concepciones de participación política, como en las asambleas ejidales, la participación de los varones ha sido mayoritaria (Ochoa 2007).

En 2021 las antiguas promotoras comunitarias y ahora socias del CRIPX decidieron retomar estos saberes que resultan significativos con el fin de reactivar la participación de las mujeres en la organización, y a su vez, contrarrestar los efectos de la pandemia. Para las representantes de la colectiva, esta recuperación es una vía soberana, natural y tradicionales de cuidar su salud y la de su familia y, como tal, constituye una vía en la defensa del cuerpo-territorio.

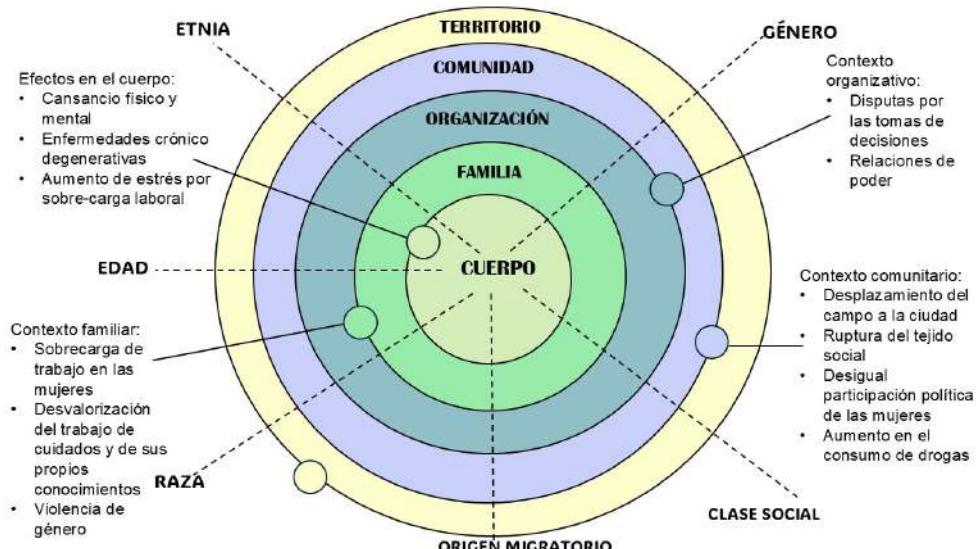
Estas prácticas tradicionales que las mujeres perciben como formas de “buen cuidado” (Mauss 1979) se han transformado a partir de la introducción de nuevas prácticas de trabajo asociadas a la modernidad capitalista. Algunos ejemplos están relacionados con la migración del campo a la ciudad particularmente, a la zona hotelera de Cancún. Esto ha implicado la subordinación de las cosmovisiones y tradiciones de las comunidades y a su vez, la transformación de la organización familiar y los tiempos dedicados a cuidar y cuidarse. Aludiendo a ello, una socia refiere que “ahorita sea más fácil ir a la tienda, comprarse un paracetamol, tomárselos y que se les quite el dolor. En vez de hacerse un té, un jarabe, una infusión” (Entrevista a socia del CRIPX, 55 años, noviembre de 2022). Las promotoras buscan que “las mismas personas se den cuenta de la riqueza que tienen en su ambiente, en su territorio. Por ejemplo, las plantas se encuentran donde sea. Pero como no se conoce, no se valora. Entonces ahí se debe de trabajar, desde abajo para que las mujeres conozcan” (Entrevista a socia del CRIPX, 55 años, noviembre de 2022).

Para establecer relaciones de confianza con otras mujeres de sus comunidades, se acordó llevar a cabo los intercambios en los espacios de sociabilidad significativos en las comunidades, como el fogón, la cocina o el traspatio. En ellos, se comparten algunos métodos para conservar la medicina tradicional mediante la preparación de: jarabes antígrípales, tinturas a base de alcohol (para problemas estomacales, de los nervios y metabólicos), ungüentos (para

vías respiratorias, problemas de la piel y uñas), shampoos, jabones, desodorantes y cosmética natural.

Recuperar los saberes cotidianos implica ahondar en la experiencia situada de las mujeres en términos territoriales e históricos como indígenas, cuidadoras y campesinas en contextos comunitarios (Cruz Hernández 2020). Esto incluye compartir otros conocimientos aprendidos de sus madres o abuelas que las remite a sus sitios de origen a través de la memoria. También, implica visibilizar aquello que atraviesa su vida cotidiana, incluyendo aquellos conflictos que atraviesan sus cuerpos-territorios:

Figura 7. Mapeo de problemas y conflictos en los cuerpo-territorios de las mujeres del CRIPX



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de las problemáticas que señalan se encuentran los cambios en las formas y el tiempo dedicado a cuidar y cuidarse, particularmente a partir del ingreso de personas jóvenes al programa Sembrando Vida⁵ como becarias, jornaleras o sembradoras y en la construcción del Tren Maya como obreras, banderistas (encargadas de regular el tráfico), veladoras o auxiliares en la construcción. Esto ha provocado que el trabajo de cuidados recaiga en mujeres adultas y adultas mayores que se encargan de cuidar a sus nietos, mientras sus hijas(os) y esposo migran a la cabecera municipal durante el resto del día. Una de las voces registradas comentó, entre sollozos, que se había quedado sola a cargo de sus hijos, ya que su esposo había sido contratado recientemente para trabajar en el Tren Maya. Esto implicó que ahora ella asumiera todas las tareas del hogar, incluyendo los trabajos pesados en los que antes le pedía ayuda ocasional a su pareja.

5. Programa del Gobierno de México a cargo de la Secretaría de Bienestar que busca impulsar la autosuficiencia alimentaria a través de la implementación de sistemas productivos agroforestales. Sus objetivos son rescatar al campo, reactivar la economía local y la regeneración del tejido social en las comunidades (Secretaría de Bienestar, Acciones y Programas: Sembrando Vida 2024).

Estas dinámicas asociadas a la reproducción del capital transforman e impactan al territorio no sólo en términos físicos sino también a las relaciones que transcurren en él, incluyendo la relación de las mujeres con sus cuerpos, sus formas de habitarse y cuidarse (Cruz Hernández 2020). Al recuperar estos espacios de socialización y de colectivizar los cuidados, las mujeres construyen espacios “más allá de la casa y el monte” (...) “para que salgan a distraerse y que vean que no toda la vida es trabajo en casa, en el hogar. A ver otros horizontes, a conocer otras personas” (Entrevista a socia del CRIPX, 35 años, abril 2023).

En estas experiencias también se da una forma de contención emocional donde las mujeres pueden asesorarse, dialogar y compartir con quienes tienen mayor experiencia sobre temas relacionados a su vida cotidiana. Se sienten escuchadas, optimistas e inspiradas para poder dialogar sobre temas relacionados a su quehacer como cuidadoras: sus hijos, sus esposos, la lactancia, la maternidad, el control prenatal, en algunos casos, respecto a la sexualidad de las mujeres. La dimensión emocional, como veremos más adelante, es significativa en la gesta y creación de estos espacios y, a su vez, les permite ir generando una identidad colectiva donde los propios saberes y vida adquieran politicidad, entendiendo por tal la potencia que desarrollan las mujeres en sus espacios grupales, así como los efectos y aportes para cuestionar su propia situación y responder a ella de manera creativa en la creación de otras subjetividades (Gracia 2015).

La dimensión emocional de la sanación en el reconocimiento de sus heridas

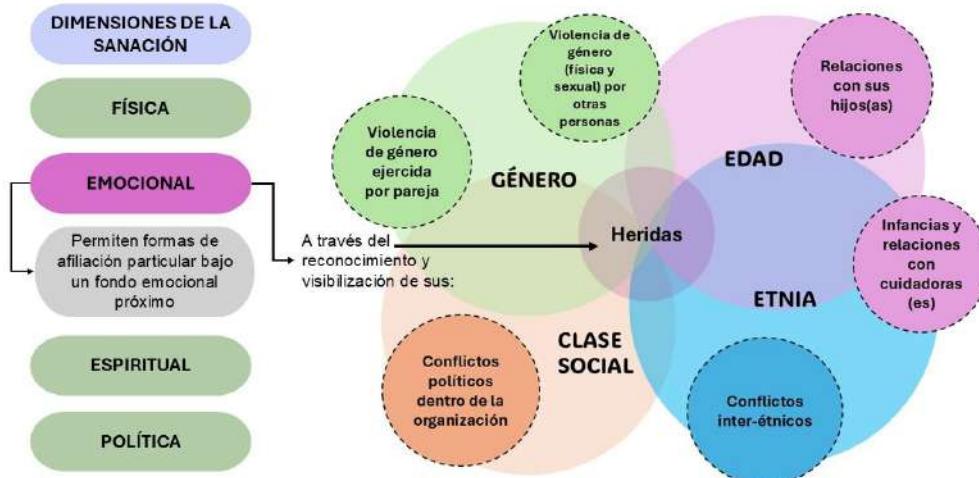
En los últimos años, los encuentros de sanación se han convertido en una estrategia para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y territoriales del sureste de México. Esta apuesta política de los feminismos comunitarios, territoriales e indígenas está basada en el intercambio de saberes y en el reconocimiento de las memorias históricas personales (Pasero et al. 2021). Se trata de sanar “todos los golpes, las palabras que nos lastiman. Todo lo malo que hayamos obtenido en nuestra infancia y durante toda nuestra vida, todo eso requiere de mucha sanación” (Entrevista a socia del CRIPX, 35 años, noviembre 2022).

Para entender qué elementos componen los espacios de sanación, hemos clasificado las prácticas en cuatro dimensiones: física, espiritual, política y afectivo-emocional. La dimensión física refiere al rescate de prácticas que buscan la recuperación de los cuerpos a partir del uso de plantas medicinales, la alimentación tradicional basada en la milpa y el auto-cuidado a partir de masajes, el descanso y la recreación. La dimensión espiritual supone el rescate de elementos rituales de las tradiciones mayas y el uso de elementos propios de la religión católica. La dimensión política implica la politización de la vida de las mujeres al ubicar sus experiencias de vida como principal eje para la acción comunitaria y dentro de la organización (Ulloa 2021). La dimensión emocional involucra espacios de escucha, contención y apoyo emo-

cional entre mujeres. También, implica el uso de conocimientos afectivos que circulan como parte de los repertorios culturales de las mujeres y que permiten formas de afiliación particular bajo un fondo emocional próximo (Le Breton 2013).

En los espacios de sanación, una de las formas de transmitir el dolor, generar formas de identidad colectiva y a su vez, generar alianzas locales es el nombramiento de las heridas. Estas experiencias emocionales están marcadas por la edad, el género, el lugar de origen, las relaciones étnicas y la clase social que, dentro del territorio, se asocian con el acceso a tierras ejidales (Rodó-Zarate 2021). Para fines analíticos destacamos el papel del nombramiento de sus experiencias emocionales categorizadas como heridas en la politización de la vida. Para ello, ordenamos las experiencias dolorosas de acuerdo con el momento de vida de las mujeres, la relación vincular que la ocasionó y/o el tipo de daño generado. Así, encontramos: heridas de la infancia y relaciones con sus cuidadoras(es), heridas provocadas a partir de la relación con sus hijas(os), heridas relacionadas con violencia de género ejercidas por parejas o exparejas, violencia de género por otras personas, heridas relacionadas con la violencia física y/o sexual, heridas derivadas de conflictos políticos; heridas relacionadas a la defensa del territorio y/o conflictos inter-étnicos

Figura 8. Las heridas emocionales de las mujeres del CRIPX



Fuente: Elaboración propia

En el caso de las mujeres adultas y adultas mayores, estas experiencias están atravesadas por la edad y la etapa de su vida en donde dan o reciben cuidados. En cuanto a las heridas relacionadas con sus hijos(as), las mujeres más jóvenes o que están atravesando la maternidad -algunas por primera vez- hablan de procesos dolorosos por la sobrecarga de trabajo, el cuidado

de los niños, la lactancia o la depresión post parto así como del cansancio mental y emocional que supone el hacerse cargo de los niños más chicos. Para las adultas mayores, las heridas se vinculan con el duelo de ver crecer o migrar a los hijos de su hogar; asimismo, el hacerse cargo de sus nietas(os) supone una sobrecarga durante su vejez agravada por el descuido por parte de otros miembros de su familia.

En las heridas relacionadas con la infancia y en las relaciones con sus cuidadores, principalmente madres, abuelas, padres o algún otro miembro de la familia, se observa, algún tipo de violencia física o psicológica. También, la ausencia o abandono por parte de algunas de las personas cuidadoras, que conllevó a que desde muy pequeñas comenzaran a ejercer el papel de cuidadoras. Aunque algunas mujeres comentaron que si bien hacerse cargo de los cuidados desde pequeñas les dio el conocimiento para cuidar a sus propios hijos, reconocen la tristeza provocada por la ausencia de sus cuidadoras.

Las heridas relacionadas con abusos, violencias y/o conflictos con parejas o exparejas están vinculadas con situaciones de violencia o de maltrato físico o psicológico. Aunque pocas mujeres contaron sus experiencias en público, la mayoría expresaron reconocer que en sus comunidades y familias aún atraviesan situaciones de violencia:

Las compañeras tenemos historias, no iguales, pero sí, casi los mismos problemas. Hay una que otra que tiene, ya sea con la pareja, ya sea con su nueva pareja, ya sea con el pasado, algún daño. Muchas hemos pasado violencia, física y sexual. Pero no todas tenemos la capacidad de aceptarlo por ese miedo a ese tabú del qué dirán. ¿Qué va a decir la familia? Por eso tratamos de hacerlo en nuestro grupo de mujeres. En volver este lugar, un lugar seguro (Entrevista a socia del CRIPX, 33 años, abril 2023).

Además de la violencia de género que, de acuerdo con datos estadísticos encabeza los primeros lugares en Calakmul (Observatorio de Violencia de Género en Campeche 2010), la identificación étnica se perfila como uno de los principales factores que genera conflictos internos dentro de las comunidades de Calakmul. Las heridas por conflictos inter-étnicos son derivadas de la discriminación y exclusión en espacios comunitarios e incluso organizativos por su origen migratorio, el origen étnico y el acceso a los bienes comunes como tierras ejidales.

Finalmente, las heridas relacionadas con los conflictos políticos dentro de la organización ocurren por asumir algún posicionamiento en su territorio, como es el caso del amparo legal contra el Tren Maya. Algunas de las mujeres han

acudido a estos espacios de sanación para buscar apoyo ante el agotamiento físico y mental, las injusticias de las autoridades y el escarmiento público recibido en sus comunidades.

Estas experiencias, aunque son íntimas, nunca son privadas pues el sociabilizarlas permite evocar las historias y contextos que están detrás de estas heridas. Asimismo, muestran la heterogeneidad de experiencias de las mujeres de Calakmul no sólo determinadas por el género, sino también por su identidad indígena y campesina (Cruz Hernández 2020; Hooks 2023). El nombramiento de estas heridas reivindica aquello que cruza la vida privada de las mujeres y, a su vez, habla de lo que ocurre en el cuerpo social (Cruz Hernández 2020, 57). En ese sentido, no basta con entender las causas históricas y estructurales que producen el dolor (Ahmed 2015), sino que es deseable que el análisis suponga cuestionarnos qué hacemos con ese dolor.

El reconocimiento de las heridas en la politización de la vida

Denominados asambleas, talleres y encuentros de sanación, los espacios de cuidado colectivo construyen y socializan idearios, esquemas y lenguajes (Gelman y Palumbo 2022, 151). A partir de experiencias íntimas las mujeres van convirtiendo sus heridas emocionales en demandas estratégicas para la defensa del cuerpo-territorio. En estos espacios, las mujeres nombran sus necesidades materiales, simbólicas y emocionales relacionadas con la falta de espacios participativos dentro de la organización y de servicios de salud que atiendan de forma digna a sus hijos(as). Asimismo, hablan de la necesidad de espacios de auto-cuidado, de escucha y de reconocimiento de sus propias heridas que, al ocurrir en el ámbito privado, suelen ser invisibilizadas y experimentadas en soledad o sin mayor contención.

Las necesidades otorgan dirección a las prácticas políticas de las mujeres dentro y fuera de la organización (Gelman y Palumbo 2022) a través de la politización de la vida (Cruz Hernández 2020), es decir, la problematización de su vida cotidiana, pues es en ella en donde transcurre la reproducción material y simbólica y también, donde se viven las violencias y las desigualdades en los cuerpos de las mujeres (Heller 1998; Cruz Hernández 2020). En este proceso, las mujeres van reconociendo sus propias opresiones y cómo son ejercidas en sus diferentes tramas comunitarias (comunitarias, organizativas, domésticas y consigo mismas).

Al redirigir la mirada hacia sus propios cuerpos, las mujeres reflexionan acerca de su autocuidado, incluyendo el uso del tiempo, la salud, hábitos alimenticios y de descanso frente a la sobrecarga de trabajo en el hogar y en el monte, con la premisa de “darse el permiso de frenar” (Comunicación personal en Taller de cuidado colectivo y sanación, abril 2023). Asimismo analizan los costos físicos y emocionales que ha implicado asumir el trabajo colectivo en el CRIPX y la denuncia jurídica contra el Tren Maya. Uno de estos casos, es el de una de las representantes legales, quien tuvo un derrame del vitrio del ojo y también un pre-infarto derivado del estrés ocasionado por la presión mediática y social, “Yo he dado mi vida en la lucha. Pero ya estoy cansada,



mis hijos me regañan y me piden que renuncie, porque me estoy enfermando, por eso he tratado de priorizarme” (Comunicación personal a socia del CRIPX, 59 años, mayo 2024).

Las reflexiones tambien se orientan al ámbito doméstico, cuestionando el rol de las mujeres en el hogar, los arreglos de cuidado basados en los roles y estereotipos de género, la crianza, la toma de decisiones, y tambien la manera en que se replican formas de machismo dentro de los propios hogares, en un contexto donde particularmente rige la autoridad masculina en el ámbito doméstico.

El reconocimiento de estas dinámicas suele ser doloroso: “A veces uno escucha en el grupo de mujeres o en lo de sanación, historias de otras mujeres. Pero que te pase a ti ¡Está de la chingada!” (Comunicación personal a socia del CRIPX, 30 años, abril 2023). Particularmente, cuando ocurren en el hogar, las mujeres reconocen que es difícil agrietar las condiciones materiales y de violencia en las cuales transcurre su vida.

Para contrarrestar los conflictos inter-étnicos y sociales que ocurren en su territorio, las mujeres han tejido puentes entre la reivindicación de su autonomía y el cuidado colectivo. Dicha herramienta política busca reparar el tejido social y crear nuevas formas de ver y actuar en el mundo:

El cuidado colectivo nos invita a conocer las necesidades, problemas, fortalezas y virtudes de mis compañeras para ser empática y escucharlas, aprender a no juzgar para brindar ese cuidado. Hacer espacios de descanso, lugares seguros para que de forma colectiva estemos bien. Es escuchar, empatizarme, es reconocer y conocer el valor de cada ser humano, (reconocer) qué aportación hago y darle ese cuidado colectivo (Comunicación personal a socia del CRIPX, 33 años, mayo 2024).

En este proceso las mujeres han ido generando nuevas redes locales, nacionales y transnacionales, lo cual les permite mejorar sus habilidades comunicativas y, a su vez, reconfigurar mecanismos que forman parte de su participación política en escenarios internacionales al denunciar impactos ambientales, territoriales, sociales y emocionales. Las más jóvenes se han ido involucrando en diversas actividades de la organización, algunas de ellas con la finalidad de adquirir herramientas para mejorar los procesos organizativos, mientras que otras buscan distraerse frente a dinámicas de abuso y violencia dentro de sus hogares. La participación supone, para algunas, mejorar sus habilidades comunicativas e involucrarse en otras acciones y procesos del CRIPX en los que antes no se involucraban, como los de defensa jurídica en contra del Tren Maya, en ruedas de prensa o en otros espacios o redes de

resistencia, como es el caso de una de las mujeres que se ha involucrado en la organización de la Cumbre de Mujeres Indígenas del Abya Yala⁶. De esta manera, el cuidado colectivo representa una estrategia para generar alianzas, transformar y consolidar la participación política en la organización, siendo la recuperación de espacios y prácticas de la medicina tradicional y los espacios de sanación formas propias y sútiles de resistir y transformar la propia vida y la de las comunidades (Díaz 2023).

6. Eventos convocados por mujeres indígenas de América Latina y el Caribe para analizar las condiciones de violencia, discriminación y despojo que atraviesan sus cuerpos y territorios.

Conclusiones

Desde la lectura de las economías feministas y las reivindicaciones desde los feminismos, comunitarios, territoriales e indígenas, la crisis de cuidados no sólo se reduce a la incapacidad de diversos sectores - principalmente las mujeres- para cuidarse, cuidar o ser cuidado en diferentes momentos de la vida. También implica el análisis de las afectaciones físicas y emocionales que los cuerpos resisten en contextos de violencia y de desigualdad, al ser privados sistemáticamente del acceso a los bienes indispensables para su reproducción biológica y social. En esta investigación, las heridas emocionales son las huellas que dan cuenta de la superficie del cuerpo dañado, de la perdida “pero también del futuro de la sobrevivencia” (Ahmed 2015, 74).

La experiencia de las mujeres del CRIPX responde a diversas formas de recuperar, re-habitar y acuerpar mediante prácticas cotidianas de cuidados y formas tradicionales de vincularse con la naturaleza. Decimos que estas prácticas son políticas en dos sentidos, por un lado, al recuperar saberes y formas de cuidar el cuerpo de forma tradicional, las mujeres se permiten nombrar las experiencias que atraviesan sus cuerpos que han quedado a disposición de otros, dentro estas reflexiones, van reivindicando su autonomía en espacios donde comúnmente domina la autoridad masculina, como en sus hogares y comunidades.

Por otro lado, al ser socializados desde el cuerpo social, los conocimientos permiten vincular a más mujeres al trabajo organizativo, revalorizar su papel como cuidadoras y transformar su realidad a través de la incursión en otros espacios. Asimismo, los conocimientos involucrados posibilitan que otras mujeres se sientan atraídas e interesadas en el trabajo de la organización. Por lo tanto, dichas estrategias son una apuesta a organizarse, reconocerse en otras y reconstruir el tejido social y comunitario.

Si bien, la formación política les ha permitido adquirir herramientas a las mujeres más jóvenes, las mujeres adultas y adultas mayores no necesariamente adquieren una postura política ni reivindicativa del cuerpo y del territorio de forma articulada, como han propuesto otros movimientos feministas comunitarios. Por lo tanto, algunas reflexiones que ocurren en lo más íntimo y en la vida cotidiana de las mujeres no logran confrontar y reparar las afectaciones en sus cuerpos. Esto lleva a pensar en los límites del cuidado colectivo frente a la posibilidad de acuerpar a todas las experiencias, incluyendo aquellas racializadas, discriminadas por género, sexo, discapacidad, edad. Asimismo, orienta a reformular el papel de los varones en estas experiencias, rol que



continúa desdibujándose de los espacios de cuidado, mientras que las mujeres siguen responsabilizándose de sanar el tejido colectivo. De esta manera reconocemos que, si bien el cuidado colectivo no puede solventar o soslayar los efectos estructurales, crear estrategias que repoliticen los ámbitos íntimos y cotidianos ha permitido a las mujeres reconocer y revalorizar su rol a partir de la premisa de que, sin los cuidados, la vida no podría reproducirse.

Bibliografía

- Ahmed, Sara. 2015. *La política cultural de las emociones*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Amaya Rodríguez, Geanina. 2015. “Unidades domésticas y acción colectiva en comunidades rurales apícolas del poniente de Bacalar”. Tesis de Doctorado. Chetumal, Quintana Roo: El Colegio de la Frontera Sur.
- Arias Guevara, María de los Ángeles. 2014. “Lo rural como circuito espacial de la violencia contra las mujeres, las voces de las víctimas y el desafío para la construcción de políticas públicas”. En *Políticas de Gênero na América Latina: Aproximações, Diálogos e Desafios*, coordinado por Ana Paula Vosne y María de los Ángeles Arias Guevara. Brasil: Paco Editorial. 37-64
- Bachelot, Bianca. 2020. “Libre determinación y megaproyectos: El Consejo Regional Indígena y Popular De Xpujil frente Al Tren Maya”. *Nuestra Praxis*. 106-127.
- Batthyány, Karina. 2020. “Miradas latinoamericanas a los cuidados”. En *Miradas latinoamericanas a los cuidados*, coordinado por Karina Batthyány. 11-52. Buenos Aires: CLACSO/ Siglo Veintiuno Editores.
- Benería, Lourdes. 2006. “Trabajo productivo, reproductivo, pobreza y políticas de conciliación”. *Nómadas*. 24: 52-77.
- Cabnal, Lorena. 2017. “Tz'k'at, Red de sanadoras ancestrales del Feminismo Comunitario desde Iximulew-Guatemala”. *Ecología Política*. 54: 100-104.
- Cabnal, Lorena. 2019. “El relato de las violencias desde mi cuerpo-tierra”. En *Tiempos de muerte: cuerpos, rebeldías, resistencias*, editado por Xóchitl Leyva Solano y Rosalba Icaza. 113-123. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; San Cristóbal de Las Casas, Chiapas: Cooperativa Editorial Retos.
- Carabias, Julia, Sarukhan, José, De la Maza, Javier, Galindo, Carlos. 2010. *Patrimonio Natural de México. Cien casos de éxito*. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- Carrasco, Cristina. 1999. “Introducción: Hacia una Economía Feminista”. En *Mujeres y Economía*, editado por Cristina Carrasco. 11-89. Barcelona: Icaria.

- Carrasco, Cristina. 2006. "La economía feminista: una apuesta por otra economía". *Estudios sobre Género y Economía*. 29-62.
- Carrasco, Cristina, Borderías, Cristina y Torns, Teresa. 2011. "Introducción. El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales". En *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*, editado por Cristina Carrasco, Cristina Borderías y Teresa Torns. 13-95. Madrid: Catarata Editorial.
- Carrasco, Cristina. 2014. "Economía, trabajos y sostenibilidad de la vida". En *Sostenibilidad de la vida. Aportaciones desde la Economía Solidaria, Feminista y Ecológica*, editado por Yolanda Jubeto Ruiz, Mertxe Larrañaga, Cristina Carrasco, Magdalena Leon Trujillo, Yayo Herrero Lopéz, Cristina de la Cruz Ayuso, Cecilia Salazar de la Torre, Lorena Salcedo Carrión, Ela Pérez Alba. 27-42. España: Reas Euskadi.
- Carrasco, Cristina. 2017. "La economía feminista: un recorrido a través del concepto de reproducción". *Ekonomiaz*. (91) 1: 53-77.
- Cubillos Almendra, Javiera, Tapia Verónica, Letelier Troncoso, Francisco. 2022. "Juntas nos cuidamos: entramados comunitarios feministas durante la pandemia por Covid-19". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. 29: 1-25.
- CONEVAL. 2020. "Pobreza a nivel municipio 2010-2020. Campeche". Acceso el 04 de noviembre de 2024 en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Campeche/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Crenshaw, Kimberle. 1989. "Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics". *University of Chicago Legal Forum*. (140): 139-167.
- Cruz Hernández, Delmy Tania. 2020. "Nosotras como mujeres que somos: entre la desposesión, la insubordinación y la defensa de los cuerpos-territorios". Tesis de Doctorado. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores Antropología Social Sureste.
- Díaz Iñigo, Elizabeth. 2023. "La sutileza de la resistencia. Mujeres y emociones contra el despojo en la frontera sur de Chiapas". México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores Antropología Social del Golfo.
- Díaz Lozano, Juliana Agustina, Félix, Mariano. 2020. "Reproducción de la vida, superexplotación y organización popular en clave feminista: una lectura desde Argentina". *Cuestiones de Sociología*. (23). doi: 10.24215/23468904e101
- Dobrée, Patricio. 2018. "¿Cómo se las arreglan para sostener la vida? Prácticas, experiencias y significados del cuidado entre mujeres pobres



- que viven en el Bañado Sur de Asunción”. *Suplemento Antropológico*. 2(53): 7-166.
- Duffy, Mignon. 2007. Doing the dirty work: Gender, race, and reproductive labor in historical perspective. *Gender and Society*. 2 (3): 313-336.
- Frausto Leyva, Juan Manuel. 2005. “Organizaciones campesinas y áreas naturales protegidas: El caso de Calakmul, Campeche”. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Federici, Silvia. 2010. *El Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficante de sueños
- Federici, Silvia. 2018. *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*. Madrid: Traficante de sueños.
- FAU-AL. 2023. Acuerpando a los movimientos. Informe Anual del Fondo de Acción Urgente, 2023. Acceso el 03 de noviembre de 2024 en https://fondoaccionurgente.org.co/site/assets/files/14715/informe_anual_2023_comprimido_esp.pdf
- Fournier, Marisa. 2020. “Cuando lo que importa es la vida en común: intersecciones entre Economía Social, cuidados comunitarios y feminismo”. En *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia y más allá*, compilado por Norma Sanchís. Buenos Aires: Asociación Lola Mora, Red de Género y comercio. 22-39.
- Katzer, María Leticia, Samprón, Agustín. 2012. “El trabajo de campo como proceso. La etnografía colaborativa como perspectiva analítica”. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*. 2: 59-70.
- Gracia, María Amalia. 2015. “Indagar el campo de posibilidades de las experiencias de trabajo asociativo autogestionado”. En *Trabajo, reciprocidad y re-producción de la vida: experiencias colectivas de autogestión y economía solidaria en América Latina*, coordinado por María Amalia Gracia. San Cristóbal de las Casas: ECOSUR. 17-40.
- Gómez Navarro, Dulce Angélica, Morales López, Julio Ulises, Martínez Domínguez, Marlen. 2021. “Cuidados en tiempos de pandemia: un estudio sobre mujeres indígenas de Oaxaca”. *Región y sociedad*. 33: 1-26.
- Gelman, Anahí, Palumbo, María Mercedes. 2022. “Notas sobre la formación política en movimientos populares en Argentina”. En *Formación Política en América Latina. Reflexiones desde la educación popular y las pedagogías críticas*, coordinado por María Mercedes Palumbo. 147-161. Buenos Aires: CLACSO.
- Heller, Ágnes. 1998. *Sociología de la vida cotidiana*. Ediciones Península. Barcelona
- Hochschild, Arlie Russell. 2008. *La mercantilización de la vida íntima: apuntes de la casa y el trabajo*. Buenos Aires: Katz.

- Hooks, Bell. 2023. *Respondona*. Editorial Paidós. Barcelona.
- Lois, Ianina. 2020. "Feminismos latinoamericanos en perspectiva colonial e interseccional". *Margen*. 99: 1-9.
- Lomnitz, Larissa. 1975. *¿Cómo sobreviven los marginados?* México: Siglo XXI Editores.
- Le Breton, David. 2013. "Por una antropología de las emociones". *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*. (10): 69-79.
- Marcos, Silvia. 2010. *Feminismos ayer y hoy*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México.
- Marcos, Silvia. 2017. *Cruzando fronteras. Mujeres indígenas y feminismos abajo y a la izquierda*. México: Quimantú.
- Mauss, Marcel. 1979. *Sociología y Antropología*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Medina Huerta, Erandi. 2021. "La medicina tradicional p'urhépecha, sus trayectorias y las formas de organización comunitaria de las mujeres en Angahuan, Michoacán". Tesis de maestría. El Colegio de Michoacán. Centro de Estudios en Geografía Humana.
- Merla, Laura. 2014. "La circulación de cuidados en las familias transnacionales". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 106-107: 85-104.
- Mies, Maria. 2019. *Patriarcado y acumulación a escala mundial*. Madrid: Traficante de sueños.
- Mummert, Gail. 2019. "La segunda madre: la naturalización de la circulación de cuidados entre abuelas y nietos en familias transnacionales latinoamericanas". *Revista de Antropología Iberoamericana*. (14) 3: 515-540.
- Patiño Niño, Diana Milena. 2020. "Apuntes sobre un feminismo comunitario: desde la experiencia de Lorena Cabnal". Universidad de Los Andes, Colombia.
- Navarro Trujillo, Mina Alejandra. 2019. "Mujeres en defensa de la vida contra la violencia extractivista en México". *Política y cultura*. 51: 11-29.
- Navarro Trujillo, Mina Lorena, Linsalata, Lucia. 2020. Más allá de la retórica anti-neoliberal: ofensiva extractivista y megaproyectos en tiempos de la Cuarta Transformación. *Bajo el volcán. Revista del posgrado de sociología. BUAP*. 1(12): 329-366. Acceso el 04 de noviembre de 2024: <http://bajovelvolcanx.buap.mx/index.php/bajovolc/article/view/673/595>
- Observatorio de Violencia de Género en Campeche. 2010. Diagnóstico del Observatorio de Violencia Social y de Género en Campeche, financiado por el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL). Consultado en línea el 03 de noviembre de 2024 en



https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/160808/2010_OVSyG_Campeche_2.pdf

- Ochoa Muñoz, Karina. 2007. “Buscando la tierra llegamos. Territorio, espacio, múltiples públicos y participación política de las mujeres en el municipio de Calakmul, Campeche”. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Paredes, Julieta. 2010. *Hilando fino desde el feminismo comunitario*. La Paz: Cooperativa El Rebozo.
- Paredes, Julieta. 2017. “El feminismo comunitario: la creación de un pensamiento propio”. *Corpus* 7(1): 1-9.
- Pasero, Victoria, Chávez Mejía, Dayrin, Ortega Vásquez, Ro, Rodríguez Lezica, Lorena, Rodas, Jonatan. 2021. *Lo político de la sanación y la sanación como acto político. Comparticiones desde experiencias encarnadas*. En “Fronteras y cuerpos contra el Capital. Insurgencias feministas y populares en Abya Yala” coordinado por Juliana Díaz Lozano, Delmy Tania Cruz Hernández, Lina Magalhaes y Victoria Pasero. 67-82. Buenos Aires: Bajo Tierra ediciones.
- Pérez Orozco, Amaia. 2019. *Subversión feminista de la economía. Sobre el conflicto capital- vida*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Quiroga Díaz, Natalia, Gago, Verónica. 2014. “Los comunes en femenino. Cuerpo y poder ante la expropiación de las economías para la vida”. *Economía y Sociedad*. 19 (45): 1-19.
- Razavi, Shahra. 2002. *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. United Nations: Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Rodó-Zarate, María. 2021. *Interseccionalidad. Desigualdades, lugares y emociones*. Barcelona: Editorial Barcino
- Rodríguez Enríquez, Corina. 2015. “Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”. *Nueva Sociedad*. 256: 30-44.
- Rodríguez Wallenius, Carlos. 2021. *Geopolítica de las resistencias socioambientales frente a la construcción del Tren Maya*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Secretaría del Bienestar. Programas para el Bienestar. 2024. Sembrando Vida. Programa de Comunidades Sustentables. En línea: <https://programasparaebienestar.gob.mx/sembrando-vida/>
- SEMARNAT. CONAFOR. BM. 2018. “Proyecto Bosque y Cambio Climático”.
- Tronto, Joan. 1993. *Moral Boundaries. A political argument for an ethic of care*. Routledge.

Tzul Tzul, Gladys. 2019. La forma comunal de la resistencia. *Revista de la Universidad de México*. (3): 105-111.

Ulloa, Astrid. 2021. "Repolitizar la vida, defender los cuerpos-territorios y colectivizar las acciones desde los feminismos indígenas". *Ecología Política. Cuadernos de debate internacional*. 61: 38-48



Fútbol, género y prensa deportiva en Costa Rica: tratamiento periodístico del Caso Rubiales-Hermoso, 2023



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5988>

Recibido: 21 de agosto de 2024

Revisado: 12 de diciembre 2024

Aprobado: 11 de febrero 2025

Lhiam Vega Umaña

Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas, egresado de la Maestría Académica en Políticas Públicas, estudiante de la Maestría Académica en Estudios de las Mujeres, Géneros y Sexualidades, Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica. Docente en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (Costa Rica).

Correo electrónico:

lham.vegaumana@ucr.ac.cr
ORCID: 0000-0001-7286-9328 .

Resumen: El presente artículo aborda la relación entre fútbol, género y prensa deportiva mediante el análisis de la cobertura informativa del denominado Caso Rubiales-Hermoso en Costa Rica con el propósito de evaluar el tratamiento periodístico dado a casos de violencia sexual y coacción contra mujeres, específicamente, en el ámbito deportivo, desde un enfoque de género. Se desarrolla un abordaje cualitativo mediante la ejecución de un diseño de estudio de caso desde una perspectiva de género. La técnica de recolección de datos fue la revisión documental y se ejecuta un análisis de contenido. Los resultados demuestran que, en el caso de estudio, el sujeto masculino es el ente configurador de la historia, por lo que se concluye que predominó una cobertura informativa carente de perspectiva de género basada en la figura masculina como referente para comunicar lo acontecido y centrada en relativizar los acontecimientos denunciados. Por lo anterior, se consolidaron representaciones hegemónicas sobre lo sucedido mediante el uso de mecanismos de exclusión e invisibilización femenina, lo que constituye un caso de violencia mediática, que se enmarca en la violencia moral ejercida históricamente contra las mujeres.

Palabras clave: *deporte, fútbol femenino, identidades colectivas, estereotipos de género, violencia sexual*

Soccer, Gender and Sports Press in Costa Rica: Journalistic Treatment of the Rubiales-Hermoso Case, 2023

Abstract: This article addresses the relationship between soccer gender and the sports press by analyzing the information coverage of the so-called Rubiales case in Costa Rica, to evaluate the journalistic treatment of cases of sexual violence and coercion against women, specifically in the sports field, from a gender perspective. A qualitative approach is developed through the execution of a case study design from a gender perspective. The data collection technique was the documentary review, and a content analysis was carried out. The results show that, in the case of this study, the male subject is the configuring entity of the story, so it is concluded that in this case, for everything described, it can be said that a news coverage lacking a gender perspective predominated, based on the male figure as a reference to communicate what happened and focused on relativizing the denounced events. Therefore, hegemonic representations about what happened were consolidated using mechanisms of exclusion and female invisibility, which constitutes a case of media violence framed in the moral violence historically exercised against women.

Key words: *sport, women's football, collective identities, gender stereotypes, sexual violence*

Introducción

Durante la ceremonia de premiación de la Copa Mundial de Fútbol Femenino Australia/Nueva Zelanda, celebrada el 20 de agosto de 2023, torneo en el cual la Selección Española se proclamó campeona del mundo; Luis Rubiales, presidente de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), besó sin consentimiento a Jennifer Hermoso, goleadora histórica de la selección española. Según la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA), esta novena edición del mundial femenil alcanzó récord de personas espectadoras y audiencia, tanto televisiva como en plataformas digitales, por lo que es catalogada como “la Copa Mundial Femenina más importante de la historia” (FIFA 2023). Como consecuencia, el beso de Rubiales a Hermoso tuvo cobertura mediática a nivel mundial y alcanzó una audiencia global. Además, provocó una serie de críticas en diversas redes sociales digitales que vincularon las desigualdades por razones de género, así como la violencia sexista y el abuso del poder que siguen vigentes en la cultura tradicionalmente machista del fútbol.

El presente artículo aborda la relación existente entre fútbol, género y prensa deportiva mediante el análisis de la cobertura informativa, que se dio en Costa Rica al denominado *Caso Rubiales*, con el propósito de identificar la perspectiva de género en el tratamiento periodístico de casos de violencia sexual y coacción contra mujeres, específicamente, en el ámbito deportivo. Las nociones violencia mediática y violencia moral, definidas como niveles máximos de abstracción teórica, orientan el análisis, con el propósito de atender en su justa dimensión el problema sociopolítico de la violencia ejercida contra las mujeres. El abordaje se construye con base en lo manifestado por Moscoso y Piedra (2019),

El deporte ha sido históricamente un lugar de dominación masculina, reservado a un único colectivo: los hombres. A pesar del cambio social experimentado en las sociedades avanzadas, el deporte sigue siendo uno de los pilares más acentuados de la dominación androcéntrica, determinando estructural y simbólicamente la institución deportiva (501).

De igual forma, resulta pertinente lo expuesto por Clara Sáinz de Baranda, vicepresidenta de la Asociación de Mujeres en el Deporte Profesional (AMDP), en tanto enfatiza que “el ámbito deportivo es especialmente patriarcal, con una incorporación tardía, lenta y desigual de las mujeres, con estructuras de poder abrumadoramente dominadas por los varones” (Pecharromán 2024, 82). Sin embargo, es importante destacar que, aunque en el deporte predo-

minan contextos y criterios políticos y económicos androcéntricos. Esto no ha impedido que las mujeres participen en actividades deportivas y se desarrolleen como atletas a lo largo de la historia. En palabras de Alfaro, Bengoechea y Vázquez (2010),

hoy, el deporte se ha extendido también a las mujeres y, aunque el perfil típico de deportista sigue siendo el varón joven y sano, no hace falta más que asomarse a los espacios deportivos para comprobar como ha aumentado el número y la diversidad de practicantes, por ejemplo, las mujeres (7).

Por su parte, en lo concerniente a las narrativas de los medios de comunicación, se subraya la aseveración hecha por Vichot (2023) que “la construcción de la identidad de género en la prensa y el desigual tratamiento que se origina representan un problema político” (294). Una problemática vinculada con el ejercicio del poder simbólico, lo cual no excluye sus múltiples manifestaciones materiales. Este tipo de abordaje se basa en la premisa de que los medios de comunicación constituyen instituciones que ostentan una capacidad significativa de intervención en la construcción social de sentidos respecto al género (Laudano 2010, 41).

Un planteamiento de este tipo permite evidenciar que “los medios de comunicación tienen un papel fundamental, ya sea para perpetuar la mentalidad que sostiene la discriminación y todos los tipos de violencia contra las mujeres o para denunciarlos y contribuir a la construcción de una sociedad igualitaria” (Pecharrón 2024) y entornos libres de violencia. En términos generales, lo aseverado por Pecharromán (2024) constituye una premisa de trabajo central, en tanto se considera que

aunque varíen los contextos, la banalización, normalización y justificación de las agresiones sexuales es omnipresente en el mundo. Se apoya en la creencia de que el poder es naturalmente masculino y las mujeres deben estar supeditadas a él y responsabiliza de los ataques que sufren a las propias víctimas, absolviendo a los hombres (76).

En ese marco, los medios noticiosos constituyen una de las fuentes de información más importantes e influyentes. Según Vichot (2023), “en estos convergen el espacio público y privado... en la medida en que reportan un mundo de noticias básicamente masculino, que refuerza la discriminación y la violencia contra las mujeres y disidencias sexuales” (289). Por su parte, Alfa-



ro, Bengoechea y Vázquez (2010) señalan que en la comunicación deportiva predominan los referentes masculinos, con casi absoluta ausencia de modelos femeninos, los cuales, cuando aparecen presentan similitudes anatómicas y gestuales propias del modelo estético masculino.

A modo de ejemplo de la discriminación contra las mujeres en la comunicación deportiva, en este caso, respecto a la cobertura dada al fútbol masculino y al fútbol femenino en España, Álamo (2022) presenta los siguientes datos:

El tiempo medio dedicado al fútbol masculino constituye un 36,57 % del tiempo total, mientras que el dedicado al fútbol femenino supone únicamente un 3 % del total, el tiempo restante se dedica a informar sobre otros deportes mayoritarios (60,43 %).

La cobertura mediática que los espacios de deportes presentan con respecto al fútbol femenino es bastante deficiente. De los 250 informativos de televisión observados, tan solo un 25 % incluye información sobre fútbol femenino; es decir, de esos 250, únicamente 67 informativos hacen algún tipo de referencia sobre esta disciplina. Por el contrario, se habla de su homólogo, el fútbol masculino, en 223 espacios de deportes (50-51).

En ese sentido, se subraya que “los medios de comunicación mantienen un discurso hegemónico sexista, masculinizado y, muchas veces, hasta ofensivo para las mujeres” (Alfaro, Bengoechea y Vázquez, 2010, 7). Por lo anterior, se considera oportuno indagar sobre las manifestaciones de este discurso en el abordaje periodístico de casos puntuales relacionados con la situación de las mujeres.

El artículo se divide en cuatro apartados. El primero contiene una contextualización del caso y una descripción cronológica de lo ocurrido. Se incluye un breve estado de la cuestión para identificar los tipos de estudio que predominan sobre el tema y la justificación de su relevancia. El segundo apartado expone las cuestiones metodológicas que orientan el desarrollo del análisis. La tercera sección contiene una discusión teórico-conceptual de los resultados del estudio. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación. La perspectiva de género se considera un eje transversal del proceso investigativo.

Contextualización del caso de estudio

Según FIFA (2023), la Copa Mundial de Fútbol Femenino Australia/Nueva Zelanda marcó un antes y un después en la competición. Por primera vez, este torneo se jugó con 32 equipos. Además, se realizó en dos países pertenecientes a confederaciones distintas: la Federación de Fútbol de Australia, miembro de la Confederación Asiática de Fútbol, y la Asociación de Fútbol de Nueva Zelanda, ligada a la Confederación de Fútbol de Oceanía. Otro aspecto importante consiste en que esta novena edición del mundial femenil alcanzó récord de personas espectadoras y en los niveles de audiencia, tanto televisiva como en plataformas digitales. Por todo lo anterior, aunado a la calidad demostrada por las selecciones participantes, el Mundial Femenino 2023 fue catalogado como “la Copa Mundial Femenina más importante de la historia” (FIFA 2023).

Durante la ceremonia de premiación, celebrada el 20 de agosto de 2023, una vez que España se proclamó campeona del mundo; Luis Rubiales, presidente de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), besó -sin consentimiento- a Jennifer Hermoso, goleadora histórica de la selección española. En ese mismo evento deportivo, cuando finalizó el encuentro y la selección española ganó el partido de la final contra Inglaterra, se observó al presidente de la RFEF tocarse los genitales a modo de celebración. Un aspecto importante es que él estaba en el palco denominado *La tribuna de honor* junto con las representantes de la Corona española: la reina Letizia y la infanta Sofía, así como las autoridades políticas y deportivas de España, Reino Unido y los países anfitriones. Este gesto fue transmitido en directo a nivel mundial (Pecharrromán 2024, 75). Ambos hechos, el beso forzado a Hermoso y la celebración con gesto obsceno, se viralizaron en redes sociales digitales y fueron replicados en televisión en los países en los que se le daba seguimiento al mundial femenino.

En ese marco, la RFEF emitió un comunicado en el que le atribuyeron a la jugadora unas supuestas declaraciones en las que se minimizan los hechos ocurridos durante la final. Al día siguiente, debido a la cantidad de comentarios negativos recibidos, Rubiales, mediante un vídeo difundido por la propia Federación, se disculpó por su comportamiento mientras niega una mala intención por ambas partes. La situación se tornó más compleja cuando algunos medios denunciaron que desde la presidencia de la RFEF se presionó a Hermoso para emitir un comunicado conjunto en el que se le resta importancia a lo ocurrido en la final.

Según lo expuesto por Castro-Martínez y Torres-Martín 2024, los principales hechos son los siguientes:

1. 23 de agosto, Jennifer Hermoso pide medidas ejemplares contra Rubiales en un comunicado de su sindicato.
2. 25 de agosto, Rubiales comparece ante la asamblea de la RFEF para afirmar que no va a dimitir de su cargo y que el beso fue consentido.



3. 5 de septiembre, la RFEF destituyó a Jorge Vilda, seleccionador femenino, y nombró como su sucesora a Montse Tomé -la primera mujer en ocupar el cargo de seleccionadora.
4. 6 de setiembre, Jennifer Hermoso denunció los hechos ante la Fiscalía de la Audiencia Nacional.
5. 8 de setiembre, la Fiscalía querella contra Rubiales por agresión sexual y coacciones.
6. 10 de setiembre, Rubiales presentó su dimisión mediante un comunicado en su cuenta de la red social X.
7. 17 de noviembre, el TAD inhabilita al expresidente de la RFEF durante tres años (256-257).

En ese contexto, resulta de particular interés valorar las representaciones dadas a un caso de agresión sexual por parte de los medios como una forma de problematizar la relación entre las mujeres -como sujetos- y los medios de comunicación masiva con base en lo señalado por Laudano (2010), en tanto el tipo de tratamiento periodístico dado al evento devela cómo los medios transmiten y refuerzan pautas de comportamiento y expectativas diferenciadas para hombres y mujeres según los estereotipos de género vigentes (41).

Respecto al caso particular, Pecharromán (2024) afirma que

la cobertura inicial de la mayoría de los medios españoles replicó un mecanismo básico de perpetuación de la agresividad sexual masculina: se banaliza el hecho, se normaliza, se exculpa al agresor hablando de simpatía, efusividad, falta de mala intención, cariño o incluso enajenación momentánea... a la vez que se pone la responsabilidad en la víctima: ella provoca, ella consiente, ella acusa en falso (77).

La autora asevera que la reacción de la ciudadanía mediante las redes sociales digitales y la cobertura que, al mismo tiempo, dieron algunos medios de la prensa internacional, permitieron contrarrestar la situación y modificar el discurso sexista y misógino posicionado. Este panorama permite ilustrar la relevancia del análisis propuesto, es decir, de indagar acerca de la cobertura informativa dada al caso en Costa Rica, pues se asume que la forma en la que se comunican estos actos incide en la comprensión y el posicionamiento de las personas, entendidas en su dimensión de actores políticos, frente a estructuras y conductas sexistas y violentas.

Por todo lo expuesto, se considera que este caso trasciende lo deportivo, en tanto ilustra el funcionamiento de una sociedad caracterizada por relaciones desiguales de poder fundadas en las distinciones basadas en el sexo (Scott

1986), por lo que permite ahondar en las implicaciones de los actos comunicativos y el ejercicio del poder (simbólico) implícito en estos desde una perspectiva de género. Derivado de lo anterior, se establece como premisa de trabajo que

Los medios de comunicación intervienen en las definiciones de género, producidas en prácticas y discursos sociales en pugna donde se articula lo que se considera femenino y masculino en contextos específicos. Aún con contradicciones, de allí surgen las diferentes oportunidades, ideales, obligaciones y vulnerabilidades entendidas como normales o deseables para hombres y mujeres (Laudano 2010, 51).

En palabras de Moreira y Gutiérrez-Chico (2023), este caso no solo trata de una denuncia sobre el beso no consentido a Jenni Hermoso o el abuso de poder ejercido contra ella, sino que actualiza los abusos y las violencias estructurales del sistema patriarcal vigentes (3). En esos términos el abordaje del tema se considera relevante, porque permite vislumbrar el alcance de actos que podrían considerarse cotidianos, en tanto normalizados en relación con el funcionamiento y la consolidación de un sistema basado en la desigualdad y el sometimiento de las mujeres por parte de los hombres. Formalmente, se plantea un vínculo constitutivo entre la violencia mediática y lo que Segato (2021) denomina violencia moral, la cual se considera uno de los principales mecanismos de control social, subordinación y opresión femenina vigentes.

Breve estado de la cuestión

Los antecedentes investigativos sobre el tema se ubican principalmente en el área de la comunicación de crisis (crisis reputacional) y sus implicaciones en distintos ámbitos. Martínez y Barrera (2024) abordan cuestiones relacionadas con el impacto del Caso Rubiales en la imagen de los actores involucrados. Su estudio tiene el objetivo de analizar la gestión de la crisis, la postura de los medios y su relación con la percepción pública. Desde un enfoque cuantitativo, aplican encuestas y elaboran fichas de análisis para registrar el marco narrativo, las fuentes utilizadas, el tono y el lenguaje. En palabras de los autores,

Los resultados muestran una transformación significativa en la percepción pública tanto de Luis Rubiales como de Jennifer Hermoso, así como la influencia de la cobertura mediática en la percepción del público, ya que se eviden-



cia una discrepancia entre la imagen inicial de la población y la presentada por los medios. En esa línea, se destaca la parcialidad informativa a favor de una de las partes, subrayando la relevancia de los medios en la formación de opiniones públicas. (Martínez y Barrera 2024, 37).

Este estudio parte de la identificación de una imagen inicial neutra o favorable de Luis Rubiales, la cual, después de lo acontecido, se convierte en predominantemente negativa (98 %). Según las personas autoras, esto es consecuencia del posicionamiento en contra de Rubiales asumido por los medios incluidos en la investigación.

En otro orden, Castro-Martínez y Torres-Martín (2024) analizaron lo ocurrido durante la final de la Copa Mundial Femenina Australia-Nueva Zelanda 2023 para valorar el impacto del comportamiento machista de Luis Rubiales a nivel internacional, específicamente, en el posicionamiento de la marca-país España. Esto con base en la premisa de que el fútbol es uno de los deportes que, por su impacto global, más inciden en el posicionamiento de la marca, por lo que un manejo erróneo de una crisis repercute de forma negativa, como concluyen que pasó en la gestión de la comunicación de la FEFP sobre lo acontecido en 2023, porque esta visibilizó de manera significativa la existencia de desigualdades en el fútbol español. De esta forma, enfatizaron en la relevancia de la diplomacia deportiva sobre la identidad territorial y la imagen de los países. Los principales aportes de este texto son, por un lado, una cronología del caso y, por otro lado, el abordaje de las implicaciones de este tipo de conductas en la imagen de los territorios. Lo anterior en procura de erradicar el machismo del deporte, porque, según las personas autoras, este es un elemento configurador de las identidades colectivas. Ambos aspectos son útiles para el encuadre del presente artículo.

En esa misma línea, Cebrián (2024) asevera que

las marcas-territorio locales y/o globales tienen en el deporte y en sus deportistas un ADN diferencial. Sin embargo, el caso Rubiales es, probablemente, el único caso en el mundo en el que tras ganar un campeonato mundial - por parte del equipo femenino de fútbol- se destapa un escándalo que daña a las instituciones del deporte en el país y a sus dirigentes (248).

Por su parte, Borja García (2024) en *Luis Rubiales as a symptom of Spanish sport poor governance standards*, se centra en la gobernanza deportiva y sostiene que la aparición de figuras no calificadas y controvertidas, ejemplifi-

cadas por Rubiales, dentro del ámbito del liderazgo deportivo español, es una manifestación del énfasis insuficiente en una gobernanza sólida. Al respecto, cabe señalar que gobernanza se entiende como la manera en la que las entidades públicas y privadas establecen procesos y procedimientos para hacer una mejor gestión en sectores económicos, políticos y sociales, desde las particularidades de su ámbito de acción específico, también constituye una herramienta para evaluar la forma en la que se están dirigiendo las actividades, los programas, los proyectos, los recursos, entre otros factores. En este caso, se refiere al buen gobierno que desarrollan entidades en el sector deportivo a nivel internacional; por ejemplo, las federaciones deportivas internacionales (Gómez 2017).

Un aporte importante para el desarrollo del artículo es el de Arrieta-Castillo (2024). La autora analiza “la acogida discursiva que los usuarios de Marca.com, el foro deportivo con mayor difusión en España, han dado a las noticias relacionadas con la lucha de las futbolistas españolas” (Arrieta-Castillo 2024, 2). Este constituye un estudio de caso, en el que se ejecuta un análisis crítico de discurso con el propósito de identificar los temas principales y las representaciones construidas sobre las futbolistas. Los resultados muestran que la comunidad virtual del diario es un espacio caracterizado por albergar y difundir discursos de odio hacia las mujeres, propios de la denominada *misoginia digital* (Arrieta-Castillo 2024).

En general, la revisión de la literatura muestra que los estudios realizados sobre el llamado Caso Rubiales se centran, en primera instancia, en las consecuencias económicas y de imagen que este escándalo del mundo deportivo provocó a nivel marca-país y, en un segundo momento, en la afectación que tuvo en la imagen de las personas involucradas. Se destaca Pecharón (2024), como una investigación que problematiza los procesos comunicativos al incorporar una perspectiva de género. Este artículo constituye un aporte enmarcado en ese tipo de abordaje.

Metodología

Se desarrolla un abordaje cualitativo mediante la ejecución de un diseño de estudio de caso centrado en el denominado por la prensa *Caso Rubiales*, que ocurrió en la Copa Mundial Femenina Australia/Nueva Zelanda 2023. Este se considera por su finalidad un caso instrumental, en tanto permite profundizar en un tema para el planteamiento de afirmaciones sobre el objeto de estudio (Stake 2005). En palabras de Vichot, el abordaje propuesto facilita “el estudio empírico del tratamiento comunicativo de la información en la prensa” (2023, 288).

En esa línea, interesa profundizar en el tratamiento periodístico dado a situaciones de violencia sexual en el ámbito deportivo, desde una perspectiva de género, para ahondar en el entendimiento de las formas discursivas en las que opera la violencia mediática y simbólica contra las mujeres. Se trata, entonces, de un estudio interpretativo en el que el caso se utiliza para problematizar premisas teórico-conceptuales y/o aportar evidencia empírica sobre



el fenómeno de interés (Pérez 1994 en Jiménez y Comet 2016) con base en la idea del periodismo como una operación que clausura, invisibiliza o recorta problemas, actores, posibilidades de pensar o de dar cuenta de la realidad (Faur y Medan 2010, 58). Lo anterior constituye una premisa de trabajo, pero no niega la posibilidad de otras formas de periodismo.

Recolección y análisis de datos

La técnica de recolección de datos fue la revisión documental. En un primer momento, se recopilaron publicaciones referidas a la Copa Mundial Femenina Australia/Nueva Zelanda 2023, difundidas en la plataforma digital de Diario Extra, uno de los principales medios de la prensa escrita costarricense. Se escogió Diario Extra, “El Diario del Pueblo”, por ser considerado un medio popular con un importante alcance a nivel nacional. Según datos expuestos por el Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional del Poder Judicial (2023), La Extra cuenta con 314 868 personas lectoras diarias, de las cuales un 58 % son hombres y un 42 % son mujeres, con un nivel socioeconómico medio -medio, medio bajo y bajo. La edad de estas personas oscila entre los 18 a los 55.

Para la constitución del corpus se revisaron todas las ediciones publicadas por el medio en formato digital durante el 2023 con el propósito de identificar noticias vinculadas con la Copa Mundial Femenina y, en un segundo momento, agrupar aquellas directamente relacionadas con el caso particular de interés. En total, se ubicaron 18 noticias sobre el mundial femenil, de las cuales 14 (78 %) se refieren al *Caso Rubiales-Hermoso*. El criterio de escogencia del material sometido a análisis se basa en el contenido temático de las noticias, el cual debe estar directamente relacionado con el caso de estudio.

Una vez recopiladas las noticias vinculadas con el caso de estudio, las cuales se asumen como documentos escritos públicos que expresan un sentido social, se les aplica un análisis de contenido basado en los postulados de Berelson (1952). Los principales elementos formales del análisis desarrollado se exponen enseguida:

Tabla 1 Componentes del análisis de contenido

Componente	Descripción
Unidades de observación	Noticias difundidas por Diario Extra sobre el <i>Caso Rubiales</i> , 2023.
Unidades de análisis	De base gramatical: titular de la noticia.
Unidades de registro	Palabras o fragmentos que sintetizan elementos relevantes del mensaje, desde una perspectiva de género.

Fuente: elaboración propia con base en Abarca et al. 2012, 193-247.

La unidad de análisis se define con base en la relevancia implícita del cómo titulamos las historias, es decir, de la escogencia de las palabras para nombrar(nos) y/o narrar las actuaciones de las personas en contextos específicos. A continuación, se exponen los titulares recopilados.

Tabla 2 Titulares de las noticias sobre el Caso Rubiales publicadas por Diario Extra, 2023

ID	Titular
1	Juez cita a declarar a futbolista española Jenni Hermoso .Por el 'caso Rubiales'
2	Futbolista Jenni Hermoso declara ante juez por caso Rubiales
3	Beso le cuesta el puesto. Renuncia presidenta de la Federación Española
4	Jenni Hermoso denuncia a Rubiales. Por beso en la final del Mundial Femenino
5	Jenni Hermoso regresa a la selección española. Para duelos de Liga de Naciones contra Italia y Suiza
6	Exigen despido por beso y tocar genitales. De Presidente de la Federación Española
7	Presidente de la Federación Española se disculpa por polémico beso
8	FIFA aumenta la presión sobre Luis Rubiales. Sigue polémica tras beso dado a jugadora Jenni Hermoso
9	Renuncia masiva en la femenina. Campeonas dicen no a selección española
10	Putellas, Paredes y Misa confirman presiones a Jenni Hermoso. Las tres jugadoras declararon ante un juez por el caso Rubiales
11	Crece presión sobre presidente de la Federación Española por beso a Jenni Hermoso
12	FIFA suspende tres años a expresidente de RFEF Luis Rubiales
13	Despiden a técnico campeón del mundo. Jorge Vilda en España
14	Luis Rubiales, de sindicalista a dirigir el fútbol español. Presidente de la Federación española en polémica por beso a jugadora

Fuente: elaboración propia.

Las categorías de análisis definidas son materia, dirección u orientación, actores y valores. A continuación, se presenta una breve descripción de cada una de estas.



Tabla 3 Categorías de análisis

Categoría	Descripción
Materia	Se refiere al énfasis temático o tópico central expuesto.
Dirección u orientación	Posicionamiento o postura a favor o en contra de una persona (en este caso de Jennifer Hermoso o de las mujeres que apoyaron su denuncia).
Actores	Persona u organización que tiene una posición central.
Valores	Elementos que motivan la acción del actor central.

Fuente: elaboración propia con base en Abarca et al. 2012, 193-247.

En general, se considera que la técnica de análisis de contenido permite la extracción de inferencias de la realidad social a la cual se refieren los titulares a partir de lo escrito sobre el Caso Rubiales-Hermoso. Esta técnica indaga sobre qué se dice y cómo se dice para develar las ideas presentes en un contexto histórico social particular y dar a conocer posturas sobre una determinada coyuntura. En este caso, se enfatiza el qué para valorar la incorporación de una perspectiva de género en el abordaje periodístico dado.

Hallazgos del estudio

Identidades colectivas, el fútbol como modelo masculino

El análisis parte de la premisa expuesta por Vichot (2023), “los sistemas de comunicación institucionalizados, con sus formas especializadas de comunicar, alimentan las dicotomías, las separaciones, las jerarquías, la exclusión, la opresión y las desigualdades que definen a varones y mujeres, por medio de una violencia simbólica con repercusión física” (5). En ese marco, se consideró imperativo ahondar en las formas en las que se comunican las cuestiones vinculadas con el fútbol al entenderse desde la perspectiva de los procesos identitarios basados en el género.

Por ejemplo, respecto a los tópicos centrales identificados en el análisis, cabe mencionar que aproximadamente el 43 % se refieren -de manera explícita- al hecho de agresión sexual perpetrado por Luis Rubiales en contra de Jennifer Hermoso; es decir, al beso sin consentimiento que el presidente de la FEFP le dio a la máxima goleadora histórica de la selección española durante la ceremonia de premiación por la obtención del campeonato mundial. De estas noticias, ninguna cataloga el beso como un acto de agresión sexual, si no que este es nombrado simplemente con el término *beso* y es asociado con la noción de *polémica*. Por ejemplo, la primera publicación sobre el caso realizada por Diario Extra el 22 de agosto se titula *Crece presión sobre presidente de la Federación Española por beso a Jenni Hermoso*, mientras que el 24 de agosto este medio publica el siguiente titular: *FIFA aumenta la presión sobre Luis Rubiales. Sigue polémica tras beso dado a jugadora Jenni*

Hermoso. Se infiere que el término polémica está asociado con lo controvertido del hecho en el sentido de que es objeto de discusión y da lugar a opiniones contrapuestas. Las denominaciones utilizadas no cambian en las publicaciones posteriores. Al respecto, es importante destacar que, aunque no se señala el acto como una agresión, en ambos titulares el beso aparece como un acto contundente, porque este no se niega o se cuestiona, por el contrario, se presenta como una acción ejecutada por una persona concreta hacia otra. Así, se expone a Luis Rubiales como ejecutor del acto y a Jennifer Hermoso como receptora que no participa del beso. En esa línea, se destaca que estos titulares reconocen el peso de la acción de Rubiales.

Otro aspecto relevante en términos nominales es el uso del diminutivo *Jenni* para referirse a Jennifer Hermoso Fuentes. Esta etiqueta está presente en todos los titulares analizados. En primera instancia, se podría asociar su uso con un matiz afectivo, dado el vínculo de la jugadora con las personas aficionadas al fútbol, particularmente, a la Selección Española de Fútbol Femenino. Sin embargo, al no darse este trato con alguno de los demás actores involucrados en el caso, los cuales son también reconocidos en el ámbito del fútbol español: Luis Rubiales, Jorge Vildas; se puede inferir que responde a un trato sexista de los hechos narrados. De acuerdo con Santoro (2010), el sexismio se manifiesta “cuando a las mujeres se las nombra en diminutivo o sin apellidos, o cuando en ellas se destacan cualidades estéticas, mientras que en los hombres las intelectuales” (116). En ninguno de los titulares analizados se incluye el nombre completo de la jugadora, en contraposición, a los hombres mencionados se les identifica con su nombre completo y/o se alude a su puesto o trayectoria, por ejemplo el titular publicado el 5 de setiembre de 2023: *Despiden a técnico campeón del mundo Jorge Vilda en España*. Este aspecto se considera relevante en términos del posicionamiento estratégico que el medio le da a ciertas características de los actores, es decir, aquello que visibiliza o enfatiza en los titulares. En ese sentido, se entiende que “podemos esconder la presencia de una realidad no hablando de ella” (Alfaro, Bengoechea y Vazquez 2010, 20), lo que conlleva, en este caso, la invisibilización de los logros y la trayectoria de las mujeres mencionadas, mientras que para los hombres la alusión a estos aspectos funciona como un refuerzo o recordatorio del rol que desempeña o posición (de poder) que ocupa dentro de la estructura o ámbito deportivo.

En todos los casos, el énfasis dado al beso forzado es secundario, porque se señalan otras materias vinculadas con los actores individuales masculinos (Luis Rubiales, Jorge Vilda), o bien actores institucionales (FIFA, Liga Profesional de Fútbol Femenino de España, Federación Española de Fútbol), tales como la suspensión del presidente, la crisis federativa, entre otras. Solo en una ocasión, junto con la alusión al beso forzado se hace referencia al acto de tocarse los genitales cometido también por Luis Rubiales en la celebración de la Selección Española en la final del Mundial Femenil 2023. Esta alusión fue hecha por Diario Extra en la sección Deportes del 24 de agosto en el titular *Exigen despido por beso y tocar genitales. De Presidente de la Federación Española*. Esto es relevante, porque denuncia otras conductas dadas



durante el evento deportivo que constituyen actos violentos con contenido sexual. En otras palabras, ambas acciones son comportamientos violentos sexistas, por lo cual, realizar mención conjunta de ellos visibiliza un patrón de comportamiento del presidente de la RFFE en un ámbito en el que “la práctica, el discurso de esa práctica y su representación se constituyeron como un mundo masculino, donde las reglas objetivas y los valores que en ellos circulan pertenecen a su dominio” (Conde y Rodríguez 2002, 94).

Otro aspecto importante consiste en que cuando los titulares se refieren a Jennifer Hermoso, lo hacen al ubicar a la persona en un segundo plano, por ejemplo al establecer como tópico central la denuncia que ella interpone, la citación por parte de un juez y su regreso a la selección. Estas menciones se acompañan de etiquetas como ‘futbolista española’ o ‘futbolista Jenni Hermoso’. Nunca se presentan atributos como ‘campeona del mundo’ o se hace alusión a su trayectoria, como sí ocurre cuando los titulares se refieren a sus compañeras de equipo (‘campeonas’), a Luis Rubiales (Presidente de la Federación Española) o a Jorge Vilda (‘técnico campeón del mundo’). Estos son mecanismos mediante los cuales el fútbol, en particular, ha resguardado, históricamente, la construcción de un orden y un discurso masculino, los cuales, a su vez, resultan fundamentales en el marco de la violencia mediática que se ha ejercido históricamente contra las mujeres.

Resulta oportuno señalar que en las noticias publicadas sobre el acto se utiliza la denominación *Caso Rubiales*. Esta etiqueta fue puesta y utilizada por la prensa desde lo acontecido en la final de la Copa Mundial de Fútbol Femenino 2023. La primera vez que se usó formalmente fue en *El País* en una publicación de Yolanda Gómez titulada *El caso Rubiales*, hecha el 24 de agosto de 2023. El nombre dado no se relaciona con la forma en la que se identifica la causa legal en el proceso judicial, el cual inició varios días después de viralizado el hecho, específicamente, el 6 de setiembre de 2023 con la denuncia presentada por Jennifer Hermoso ante la Fiscalía; por lo tanto, las cuestiones relacionadas con el tratamiento formal legalista del caso no se abordan en este artículo.

En general, se considera que la etiqueta *Caso Rubiales* omite y/o desplaza el hecho constitutivo de la coyuntura, es decir, el acto de besar sin consentimiento a Jennifer Hermoso, dada la manera en la que se aborda el hecho, por ejemplo nunca se nombra como un caso de agresión sexual. Esto podría asociarse con la necesidad de consolidar la idea de que el fútbol y, por tanto, lo que suceda en ese ámbito es “cosa de hombres” sin asumir las problemáticas estructurales que ha conllevado el predominio masculino. Sin embargo, cabe mencionar que la denominación puede ser funcional y estratégica por parte del medio, en tanto identifica de manera directa al responsable de la acción denunciada.

En esa línea, un ejemplo de invisibilización implícita se da cuando lo que se presenta sobre un caso de agresión sexual es una cronología que ubica al agresor como receptor de una serie de medidas perjudiciales. En este caso, se expone la negativa de Rubiales a dejar el puesto, la suspensión de su cargo, su posterior renuncia, las disculpas públicas que ofreció, la presión ejerci-

da por parte de la FIFA sobre él, entre otros elementos que invisibilizaron el contexto, las afectaciones y las consecuencias de sus actos. En comparación, solo una noticia se refirió a la presión ejercida contra Jennifer Hermoso por parte de la Federación Española y en esta el sujeto que asume la posición de actor central no es ella, sino tres compañeras de selección que declararon ante un juez por el *Caso Rubiales*. Solo en una noticia se hace referencia a las mujeres como actores centrales y es, justamente, para enfatizar la renuncia masiva de las jugadoras a la selección femenina, aunque se subraya que las 'campeonas dicen no a la selección', es decir, no se menciona la fundamentación o la petitoria de ellas para optar por esta línea de acción en el contexto descrito, con lo cual evidentemente se invisibiliza el carácter político de la medida tomada y la sororidad que orienta su posicionamiento. Únicamente, en este titular, se considera que la dirección del mensaje, es decir, el posicionamiento o la postura de quien escribe es en contra de la actuación de las jugadoras, porque se enfatiza la negación de estas mujeres a representar a su país formando parte de la selección femenina de fútbol. Respecto a la categoría valores, no se identificaron elementos explícitos planteados como motivaciones de los actores (individuales o colectivos) para actuar de la forma en la que lo hicieron en la coyuntura abordada.

El lenguaje deportivo: una visión androcéntrica del mundo

La investigación no omite el desafío que representa para los medios equilibrar la narración de los hechos para no incurrir en la invisibilización o la victimización de las mujeres, al tiempo que se logra evidenciar las consecuencias de estos actos para quienes ejercen violencia de género. En ese sentido, la forma en la que se titula lo acontecido resulta reveladora, en tanto el desequilibrio que hay en la mención de los actores protagonistas puede desembocar en un ejercicio de revictimización.

Por un lado, Jennifer Hermoso es nombrada en 7 de 14 titulares (50 %), mientras que Luis Rubiales es nombrado únicamente en 4 de estos (28,5 %). Los demás titulares, los cuales se refieren a acciones de Rubiales o a las consecuencias de sus actos, despersonalizan la referencia. Por ejemplo, el titular *Presidente de la Federación Española se disculpa por polémico beso* del 21 de agosto, *Exigen despido por beso y tocar genitales. De Presidente de la Federación Española*, publicado el 24 de agosto; o *Beso le cuesta el puesto. Renuncia presidente de la Federación Española*, publicado el 11 de setiembre de 2023. Esta forma de nombrar a los actores puede favorecer la imagen del agresor, en tanto sus acciones directas se asocian con el puesto que ocupa y no con su nombre propio, mientras que todas las referencias a la persona agredida son explícitas. Por ejemplo, el titular del 22 de agosto de 2023: *Crece presión sobre presidente de la Federación Española por beso a Jenni Hermoso o Futbolista Jenni Hermoso declara ante juez por caso Rubiales*, publicado el 2 de enero de 2024. El titular *FIFA aumenta la presión sobre Luis Rubiales. Sigue polémica tras beso dado a jugadora Jenni Hermoso* es un buen insumo para ilustrar que, cuando hay paridad en la identificación de los actores, se cuestiona el carácter violento del acto cometido por



Rubiales. En esta ocasión se apela a la polémica generada debido al supuesto consentimiento dado por la jugadora, el cual fue desmentido por ella en sus redes sociales personales durante la ceremonia de premiación.

En general, se observa que “el lenguaje deportivo tiene un enfoque androcéntrico que conlleva un tratamiento sexista de la comunicación, invisibilizando a las mujeres e induciendo al mantenimiento de los estereotipos sociales de género en este ámbito” (Alfaro, Bengoechea y Vazquez 2010, 32). Lippman (2003) fortalece esta idea al subrayar que los medios de comunicación tienen un rol central como creadores y difusores de estereotipos. Este proceso puede que no sea explícito, sino mediante la omisión o invisibilización de las mujeres, sus vivencias y testimonios, así se ubica a la mujer en un segundo plano, posición compatible con la visión androcéntrica del mundo.

Es importante aclarar que, aunque la representación o la subrepresentación de los sujetos y la reproducción de estereotipos y los discursos sexistas son fenómenos interrelacionados, no constituyen un mismo fenómeno. En este caso, se considera que ocurren ambos, por un lado, la cobertura o exposición de lo acontecido por parte de los medios de comunicación tradicionales es menor y se trata de un abordaje superficial, en comparación con el alcance y nivel de detalle con el que se presenta en los distintos medios el mismo evento deportivo en el ámbito del fútbol masculino. Por otro lado, la información referida a las mujeres en las publicaciones las presentan como un actor secundario en el desarrollo de los hechos y, de manera recurrente, como un objeto sexual. Lo anterior se puede observar en la omisión de información sobre la trayectoria deportiva de Jennifer Hermoso, la cual deriva en una atención excesiva en lo concerniente al beso, pero sin identificar de manera directa a quien comete el acto sin consentimiento. En palabras de Garay (2020), “los estereotipos que siguen imperando en la presencia femenina en los medios, configuran a las mujeres y las identidades feminizadas como objetos sexuales” (26). Esto resulta evidente cuando el centro del cuestionamiento de la opinión pública lo constituye el consentimiento dado o no por la jugadora, es decir, cuando se somete a escrutinio la coherencia de su posicionamiento personal.

Por todo lo descrito, se puede afirmar que en este caso predominó una cobertura informativa carente de perspectiva de género basada en la figura masculina como referente para comunicar lo acontecido y centrada en relativizar los acontecimientos denunciados en tanto se trata de un caso de agresión sexual. Resulta oportuno señalar que “un periodismo ético y de género con perspectiva de derechos humanos conlleva el desafío de deconstruir mitos, creencias, tabúes y costumbres que se instalan en el imaginario colectivo imposibilitando nuevas tramas vinculares más justas y diversas” (Garay 2020, 26). Estos elementos no se identifican en el caso de estudio.

Sexismo y trascendencia social

El acto de agresión sexual ocurrido en la ceremonia de premiación del mundial femenino de fútbol fue televisado y se viralizó de forma inmediata en re-

des sociales digitales, por lo que la cantidad de personas que observaron a Rubiales dar -sin su consentimiento- un beso a Jennifer Hermoso fue significativa. Sin embargo, debido al tratamiento sexista dado a este hecho, por ejemplo Hermoso en todo momento tuvo que probar ante los medios que no dio su consentimiento para ser besada, el alcance viral del caso puede considerarse un factor contraproducente, porque permitió difundir formas sexistas de acercarse a la realidad de las mujeres en contextos machistas como el fútbol profesional, así como un reposicionamiento de los hombres involucrados los cuales fueron presentados como víctimas.

Es evidente que en el caso de estudio el medio se enfocó en la actuación de Rubiales -quien encarna a un hombre cisheteronormativo con cuotas de poder significativas derivadas de su posición en una estructura predominantemente masculina- su narrativa y las consecuencias que podría tener en su carrera lo denunciado por la jugadora, en un contexto global de protesta por tratos desiguales y sexistas en el ámbito del fútbol femenino, en el que Costa Rica no es la excepción. En ese sentido, no se identifican contradicciones en el discurso del medio, porque el sentido dado a lo ocurrido y la forma -sexista- de abordarlo son constantes en las publicaciones hechas durante el periodo de estudio.

En general, el morbo fue un recurso utilizado por el medio para atraer la atención de las personas lectoras. Esto ocurre, por ejemplo, al presentar la exigencia del despido de Rubiales como consecuencia de haberle dado un beso y por tocar los genitales de alguien (el titular omite lo concerniente al consentimiento y el uso del pronombre reflexivo *se*). No se considera que lo anterior ocurra por tratarse de un periódico en línea, dado que la mayoría de medios de comunicación, independientemente de su versión (impresa, digital o híbrida), recurren a estos tratamientos periodísticos para aumentar sus audiencias.

Este tipo de abordaje no solo proporciona una visión androcéntrica de lo acontecido, sino también fortalece el rol de los medios tradicionales en el ejercicio de la violencia simbólica contra las mujeres. De estas formas, el sexismo afecta los criterios de trascendencia social dentro de la prensa para originar dos grandes consecuencias: la distribución desigual de las fuentes narrativas y el tratamiento desigual de hombres y mujeres (Vichot 2023, 292).

Conclusiones

En primera instancia, se deben repensar las consecuencias de que la cobertura y la visibilidad mediática dadas al acto de violencia sexual cometido por Luis Rubiales contra Jennifer Hermoso en la celebración de la Selección Femenina de Fútbol de España por la obtención del título de campeonas mundiales, desplazara la atención mundial hacia la polémica y el comportamiento machista de Rubiales (Vichot 2023, 293), porque este tipo de accionar se



considera una manifestación de la violencia ejercida contra las mujeres, específicamente, referida a la violencia mediática, la cual se entiende como

aquella violencia simbólica que los propios medios de comunicación y periodistas ejercen en las coberturas de violencia machista, donde la falta de cumplimiento de recomendaciones informativas, la ausencia de contexto y el lenguaje estereotipado contribuyen a una neutralización de los agresores y de su violencia, a la culpabilización y victimización de las mujeres afectadas y al incumplimiento de la finalidad preventiva que las leyes y convenios establecen respecto a la función de los medios en la violencia de género (Bernal-Triviño 2019, 76-77).

En general, el desplazamiento ocurrido en la agenda mediática puede parecer una paradoja. Incluso, se asume como un efecto de difusión no deseado por los medios de comunicación involucrados; sin embargo, dado que la sociedad costarricense es una sociedad machista, sexista y violenta, se infiere que este tipo de cobertura responde a los mecanismos androcéntricos imperantes en el ejercicio periodístico y la comunicación de masas, los cuales desembocan en abordajes discriminatorios, es decir, en un ejercicio (adicional) de violencia simbólica. En palabras de Vichot (2023), “la violencia de los medios de comunicación reproduce relaciones sociales asimétricas naturalizadas, cuya práctica cotidiana incita, reflejo en grado variable de las rutinas productivas” (292). No se trata únicamente de visibilizar el caso, es decir, darle un espacio en los medios para ser presentado a la opinión pública, sino que la forma de exponer lo ocurrido resulta trascendental; por ejemplo, el caso sometido a análisis se hizo público al atender a la lógica de las relaciones típicas, en tanto hegemónicas, establecidas entre hombres y mujeres, las cuales reproducen las relaciones desiguales de poder (material y simbólico) que las determinan y que, a su vez, desembocan en la reproducción de los roles asignados, los cuales, evidentemente, se basan en el sometimiento e invisibilización de las mujeres. De acuerdo con Bernal-Triviño (2019), “este tipo de comportamiento genera una complicidad encubierta de los medios, como responsables de trasladar la realidad, con las violencias machistas que también crecen y se desarrollan cuando no se consigue comunicar con eficacia las consecuencias de sus actos” (707).

Es importante señalar que en el estudio de los procesos comunicativos, al tomar en cuenta el carácter político de la comunicación, interesan primordialmente las posibles razones que tienen los medios, entendidos como estructuras políticas, para no referirse a todo aquello que no se nombra en la exposición de un tema o acontecimiento, con base en la premisa de que desde el lenguaje y la construcción del discurso también se ejerce una violencia cóm-

plice que contribuye al sostenimiento del discurso patriarcal en contra de las desigualdades de género (Bernal-Triviño 2019, 77). En ese sentido, el no reconocimiento del logro deportivo futbolístico alcanzado por la selección femenina de fútbol, aunado a la forma en la que se expone el caso de violencia sexual ocurrido en la coyuntura abordada, constituye un reforzamiento del sometimiento padecido por estas mujeres, en tanto se les violenta físicamente al tiempo que en la arena mediática se invisibiliza su condición de *campeonas del mundo* y se describen como víctimas pasivas y condescendientes ante el comportamiento típico y natural de un hombre con mayores cuotas de poder (material y simbólico) que ellas, en el contexto de una sociedad machista basada en la supuesta supremacía del hombre blanco, de clase alta y cisheteronormativo.

Con base en lo descrito, se puede afirmar que en el caso de estudio predominó un tratamiento periodístico sexista, carente de perspectiva de género, basado en la figura masculina como referente para comunicar lo acontecido y centrada en relativizar los acontecimientos denunciados e invisibilizar a las mujeres como sujetos de derecho y actores políticos con capacidad de agencia y denuncia. De acuerdo con Conde y Rodríguez (2002), “un tratamiento sexista en la información producida por la prensa acerca del fútbol femenino y sus características, fortalece y/o consolida una visión excluyente, discriminatoria y violenta de las mujeres en el deporte” (93). Dado el perfil de la audiencia del medio estudiado, se infiere que la información a la que acceden las clases populares en el país sobre cuestiones del ámbito deportivo, específicamente sobre fútbol femenino, se caracteriza por un fuerte sexism y el predominio de una visión androcéntrica de los hechos.

En general, esta violencia mediática puede entenderse como parte de lo que Segato (2021) denomina violencia moral, es decir, “el conjunto de mecanismos legitimados por la costumbre para garantizar el mantenimiento de los estatus relativos entre los términos de género” (105). De acuerdo con la autora, estos mecanismos operan también en el control de jerarquías en otras órdenes, como el racial, el étnico, el de clase, entre otros (Segato 2021, 106). La eficiencia en la reproducción de la desigualdad de género de este mecanismo de control social resulta principalmente de su diseminación masiva en la sociedad, que garantiza la naturalización de la violencia como parte de comportamientos considerados ‘normales’ y banales. Estos comportamientos o conductas opresivas son perpetradas, en general, por maridos, padres, hermanos, médicos, profesores, jefes o colegas de trabajo (Segato 2021, 113). El caso de estudio permite constatar estos elementos y sus implicaciones, así como ilustrar las dinámicas en las que opera la violencia mediática en la sociedad costarricense.

Recomendaciones

En una sociedad hiperconectada y globalizante, en la que la mayoría de los medios de comunicación tiene presencia en línea con formatos digitales, lo cual conlleva un mayor alcance en términos de audiencia,



resulta imperativo no solo fomentar el pensamiento crítico y sensible del público, es decir, un posicionamiento sentipensante por parte de las personas que acceden a los contenidos informativos que les permite interpretar y deconstruir los mensajes, narrativas y discursos hechos públicos de manera estratégica por estas estructuras políticas, sino también exigir un ejercicio periodístico ético no sexista ejemplarizante, lo cual implica la inmediata incorporación en la actividad periodística, en todos sus niveles, de la perspectiva de género como un elemento transversal, que oriente no solo la exposición de los temas, sino también, fundamentalmente, a la definición de la agenda mediática y a los procesos de recolección y la presentación de la información a las audiencias cuando se trata de hacer públicas cuestiones que reflejan la distribución desigual de poder entre hombres, mujeres y personas no binarias, vigente en las sociedades patriarcales latinoamericanas. Esta incorporación de la perspectiva de género como elemento transversal en los procesos de construcción mediática y deconstrucción ciudadana, entendidos tanto el medio como la persona desde su capacidad de agencia, constituye una condición indispensable para la erradicación de todo tipo de violencia contra las mujeres.

En el ámbito de la investigación científica, resulta imperativo desarrollar análisis que, efectivamente, incorporen la perspectiva de género como un elemento transversal en el estudio de objetos y fenómenos cuyo abordaje se plantee con el propósito de evidenciar la distribución desigual de poder entre hombres, mujeres y personas no binarias existente en sociedades patriarcales como la costarricense. Lo anterior implica indagar en términos metodológicos sobre las particularidades, alcances e implicaciones del uso de este punto de vista en el desarrollo de investigaciones académicas, entre otros. En ese sentido, entender la relevancia y jerarquía del énfasis analítico propio de investigaciones con perspectiva de género resulta fundamental para que no se desvíe la atención a cuestiones menores que terminan reproduciendo un discurso científico hegemónico.

Bibliografía

- Abarca, Allan, Carla Rojas, Gina Sibaja y Felipe Alpízar. 2012. *Técnicas cualitativas de investigación*. San José: Editorial UCR.
- Alfaro, Elida, Mercedes Bengoechea y Benilde Vázquez. 2010. *Hablamos de deporte*. Serie Lenguaje n.º 7. Madrid: Instituto de la Mujer.

Arrieta-Castillo, Carolina. 2024. "Manosfera y fútbol femenino: análisis del discurso misógino en la comunidad virtual del diario Marca". *ICONO14* 22(1)

<https://doi.org/10.7195/ri14.v22i1.2089>

Berelson, Bernald. 1952. *Content Analysis in Communication Research*. New York: The Free Press Publishers.

Bernal-Triviño, Ana. 2019. "El tratamiento informativo del caso Juana Rivas. Hacia una definición de violencia mediática". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* 25(2), 697-710.

Castro-Martínez, Andrea y José Luis Torres-Martín. 2024. "La gestión del machismo en el ámbito deportivo. La crisis de la RFEF con las campeonas del mundial de fútbol y su impacto en la Marca España". *AdComunica*: 255-60

<https://www.e-revistes.uji.es/index.php/adcomunica/article/view/7784>

Cebrián Gil, Sebastián. 2024. "Deporte, reputación y marca país". *adComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, (27): 247-250.

Conde, Mariana y María Rodríguez. 2002. "Mujeres en el fútbol argentino: sobre prácticas y representaciones". *Alteridades* 12(23): 93-106.

Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional del Poder Judicial. 2023. "Plan de Medios para contrataciones de publicaciones informativas del Poder Judicial en medios de comunicación nacionales". Presentación digital. Marzo, 2023.

Diario Extra. "Crece presión sobre presidente de la Federación Española por beso a Jenni Hermoso", Diario Extra, 22 de agosto de 2023, acceso el 24 de junio de 2024, <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/503202/crece-presi-n-sobre-presidente-de-la-federaci-n-espa-ola-por-beso-a-jenni-hermoso>

Diario Extra. "FIFA aumenta la presión sobre Luis Rubiales. Sigue polémica tras beso dado a jugadora Jenni Hermoso", Diario Extra, 24 de agosto de 2023, acceso el 24 de junio de 2024, <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/503389/fifa-aumenta-la-presi-n-sobre-luis-rubiales>

Diario Extra. "Exigen despido por beso y tocar genitales. De Presidente de la Federación Española", Diario Extra, 24 de agosto de 2023, acceso el 24 de junio de 2024, <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/503329/exigen-despido-por-beso-y-tocar-genitales>

Diario Extra. "Despiden a técnico campeón del mundo. Jorge Vilda en España", Diario Extra, 5 de setiembre de 2023, acceso el 24 de junio de 2024, <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/504173/despiden-a-tcnico-campe-n-del-mundo>



- Faur, Eleonor y Marina Medan. 2010. "Las masculinidades en los medios de comunicación social: decisiones públicas, consumos privados." En: *Las palabras tienen sexo II: herramientas para un periodismo de género*. Compilado por Sandra Chaher y Sonia Santoro, 55-72. Buenos Aires: Artemisa Comunicación Ediciones.
- Federación Internacional de Fútbol Asociado, FIFA. "¿Cuál es el record de espectadores en la Copa Mundial Femenina de la FIFA?", FIFA Women's Word Cup 2023, acceso el 24 de junio de 2024, <https://www.fifa.com/es/articles/cual-es-el-record-de-espectadores-en-la-copa-mundial-femenina-de-la-fifa>
- Garay, Vicente. "Dimensión del género en los discursos periodísticos" en *Comunicación y política en clave feminista* editado por Flavia Delmas, 21-30. Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- García, Borja. 2024. "Luis Rubiales as a symptom of Spanish sport poor governance standards". *Managing sport and leisure* January: 1-10.
<https://doi.org/10.1080/23750472.2023.2299843>
- Gómez, Yolanda. "El caso Rubiales", El País, 24 de agosto de 2023, acceso el 12 de octubre de 2024, <https://elpais.com/deportes/futbol/2023-08-24/el-caso-rubiales.html>
- Gómez, Julie. "La gobernanza en el deporte: la legitimidad en la Federación Colombiana de Ecuestre. Estudio de caso." Tesis maestría, Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales, 2017.
- Jiménez, Viviana y Cornelio Comet. 2016. "Los estudios de casos como enfoque metodológico". ACACEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades: 1-16. Acceso el 10 de julio de 2024
<https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/article/view/54>
- Laudano, Claudia. 2010. "Mujeres y medios de comunicación. Reflexiones feministas en torno a diferentes paradigmas de investigación". En: *Las palabras tienen sexo II: herramientas para un periodismo de género*. Compilado por Sandra Chaher y Sonia Santoro, 40-54. Buenos Aires: Artemisa Comunicación Ediciones.
- Lippmann, Walter. 2003. *La opinión pública*. Madrid: Cuadernos de Langre.
- Martínez Guijarro, David, y Javier Barrera Utrera. 2024. "Medios de comunicación y percepción de la población en el Caso Rubiales". Revista De Estudios Socioeducativos. ReSed 1 (12).
<https://revistas.uca.es/index.php/ReSed/article/view/10898>.
- Moreira, Verónica y Fernando Gutiérrez-Chico. 2023. "Más que un "piquito": una lucha transnacional". *Sociología del Deporte (SD)*. <http://doi.org/10.46661/socioldeporte.9436>
- Moscoso, David y Joaquín Piedra. 2019. "El Colectivo LGTBI En El Deporte Como Objeto De investigación sociológica. Estado De La

cuestión". *Revista Española De Sociología* 28(3).
<https://doi.org/10.22325/fes/res.2019.14.>

Pecharromán, Carolina. 2024. "Cobertura informativa del caso Rubiales, Del 'gesto simpático' al #SeAcabó: 23 días que sacudieron al periodismo". *Cuadernos de Periodistas*. (47): 75-84. Acceso el 14 de julio, 2024.
<https://www.cuadernosdeperiodistas.com/del-gesto-simpatico-al-seacabo-23-dias-que-sacudieron-al-periodismo/>

Santoro, Sonia. 2010. "La encrucijada del lenguaje no sexista". En: *Las palabras tienen sexo II: herramientas para un periodismo de género*. Compilado por Sandra Chaher y Sonia Santoro, 113-123. Buenos Aires: Artemisa Comunicación Ediciones.

Scott, Joan. 1986. El género una categoría útil para el análisis histórico. En Lamas Marta Compiladora. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG, México. 265-302.

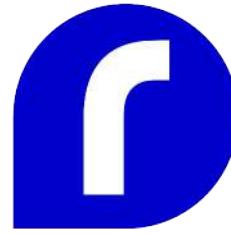
Segato, Rita. 2021. Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.

Stake, Robert. 2005. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

Vichot Borrego, Laura. 2023. "Propuesta metodológica para el estudio del tratamiento comunicativo con perspectiva de género". *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*: 288-302. Acceso el 10 de julio de 2024 <https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/378/329>



El boicot de un orden moderno: la desaprobación del proyecto PRUGAM en Costa Rica



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5989>

Recibido: 1 de noviembre 2024

Revisado: 8 de abril 2025

Aprobado: 7 de mayo 2025

Luis Ernesto Aguilar Carvajal
Costarricense. Doctor en Sociología. Labora en el Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica (Costa Rica).

Correo electrónico:
luis.aguilarcarvajal@ucr.ac.cr
ORCID: 0000-0002-4755-2537

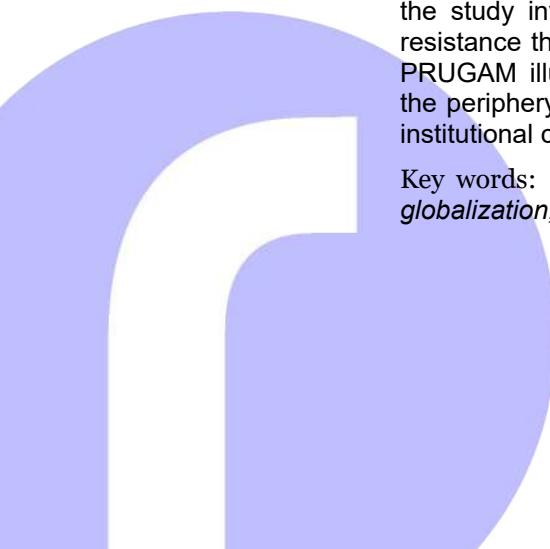
Resumen: En Costa Rica, el proyecto PRUGAM es relevante como muestra de las tensiones y resistencias locales frente a intentos de establecer un orden global desde las realidades político-institucionales de países periféricos. Este artículo examina dichas tensiones desde una perspectiva sociohistórica. Para ello, analiza cómo un proyecto de planificación urbana impulsado por una racionalidad de gobierno global fue boicoteado y desaprobado localmente. Mediante la revisión de archivos del PRUGAM, entrevistas con actores locales y análisis de políticas públicas, se indagan los conflictos institucionales, intereses económicos y resistencias sociales que moldearon este proceso. El estudio concluye que la desaprobación del PRUGAM ilustra las contradicciones internas de las reformas modernizadoras en la periferia y resalta la necesidad de reconfigurar los espacios de diálogo y articulación institucional para lograr consensos duraderos.

Palabras clave: *modernizaciones, institucionalidad, planificación urbana, políticas públicas, globalización, desarrollo sostenible, política, democracia*.

The boycott of a modern order: the disapproval of the PRUGAM project in Costa Rica

Abstract: The PRUGAM project in Costa Rica is significant as an example of local tensions and resistance against attempts to establish a global order within the political-institutional realities of peripheral countries. This article examines these tensions from a socio-historical perspective, analyzing how an urban planning project driven by global governance rationality was undermined and ultimately rejected. Through the review of PRUGAM archives, interviews with local stakeholders, and analysis of public policies, the study investigates institutional conflicts, economic interests, and social resistance that shaped this process. The findings conclude that the failure of PRUGAM illustrates the internal contradictions of modernization reforms in the periphery and highlights the need to reconfigure spaces for dialogue and institutional coordination to achieve lasting consensus.

Key words: *modernizations, institutionality, urban planning, public policies, globalization, sustainable development, politics, democracy*



Introducción

La Gran Área Metropolitana (GAM) costarricense está conformada por las cuatro ciudades más importantes del país, que concentra al 53 % de la población en apenas el 3.83 % del territorio nacional (Guillen-Montero et al. 2021). Este espacio urbano ha experimentado un crecimiento acelerado que genera múltiples desafíos de planificación. A pesar de la importancia político-económica creciente de esta región, el país careció durante dos décadas de nuevas iniciativas de ordenamiento territorial tras el primer Plan GAM de 1982 a pesar de los altos costos económicos asociados a la falta de planificación urbana estimados en 4.24 % del PIB en 2005 y hasta 1,000 millones de colones diarios en 2012.

En este contexto, el Plan Regional Urbano para el Gran Área Metropolitana (PRUGAM), desarrollado entre 2002 y 2009, surgió como un esfuerzo de planificación urbana con financiamiento de la Unión Europea y bajo la coordinación del Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU). Un Consejo de carácter interinstitucional y ad hoc, el cual se había conformado en el año 2000. Sin embargo, este proyecto fue finalmente desaprobado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en 2010, a pesar de haber involucrado a diversos actores en su formulación. Este rechazo plantea la siguiente paradoja: ¿cómo puede un proyecto técnicamente robusto y con participación interinstitucional fracasar en un contexto donde la planificación es urgentemente necesaria?

Este artículo aborda el problema de las tensiones institucionales, económicas y políticas que llevaron a la desaprobación del PRUGAM al formular las siguientes preguntas: ¿cuáles factores estructurales y contingentes contribuyeron al rechazo del PRUGAM? ¿Cómo se manifiestan las tensiones entre intereses locales y agendas globales en el ámbito de la planificación urbana? ¿Qué revela este caso sobre las contradicciones inherentes a los proyectos de modernización en contextos periféricos?

Las tensiones internas se volvieron más evidentes al considerar que, tras el fracaso del PRUGAM, se realizaron dos intentos adicionales para instaurar un plan regional. El Plan de Ordenamiento Territorial del Gran Área Metropolitana (POTGAM) representó el esfuerzo de la Dirección de Urbanismo del INVU por recuperar su competencia en planificación regional, la cual había sido asumida previamente por la Secretaría Técnica del PRUGAM. Sin embargo, este plan no superó la consulta pública debido a los “rechazos profundos” de distintos sectores (Fernández 2013).

Finalmente, en enero de 2014, el Plan GAM 2013 fue oficializado mediante decreto ejecutivo. Este representó el tercer intento y, en esta ocasión, se evitó que la Dirección de Urbanismo del INVU tuviera un papel preponderante en su aprobación. El plan fue desarrollado por una nueva Secretaría Técnica establecida nuevamente bajo la dirección del Ministerio de Vivienda y Asenta-

mientos Humanos y estuvo conformada principalmente por académicos del Instituto Tecnológico de Costa Rica. También, este intento trató de ser bloqueado, esta vez debido a un recurso de inconstitucionalidad presentado por antiguos funcionarios del PRUGAM, quienes cuestionaron su “debido sustento ambiental” (Araya 2014).

Sin embargo, el objetivo principal de esta investigación se circunscribe a analizar, desde una perspectiva sociohistórica, los conflictos que emergieron en torno al PRUGAM como expresión de las tensiones entre la racionalidad de mercado global y las dinámicas institucionales y de poder locales. Más específicamente, se busca examinar cómo los intereses privados y las reformas estructurales que han (re)configurado el campo de la planificación urbana en Costa Rica contribuyen a la fragmentación institucional y al bloqueo de iniciativas modernizadoras. El análisis se delimita al período entre 2002 y 2010 con un enfoque en las dinámicas institucionales y políticas vinculadas al proyecto. Aunque algunos actores institucionales señalaron errores técnicos en el PRUGAM, la tesis sostenida es que la desaprobación fue política y principalmente liderada por intereses económicos. El último apartado enfatiza en ello. No hubo un debate técnico acerca de los cuestionamientos más importantes que se le hicieran al proyecto, sino una confrontación con intereses comerciales.

La investigación empleó una metodología cualitativa basada en la revisión de archivos del PRUGAM, entrevistas con actores involucrados y análisis de políticas públicas. Con ello, se pretende ofrecer una contribución al entendimiento de los desafíos que enfrentan los proyectos de modernización en contextos periféricos al ilustrar cómo las resistencias locales y los conflictos institucionales pueden socavar iniciativas diseñadas para promover la narrativa y los intentos por instituir narrativas de desarrollo.

El método

Este artículo se inscribe en el campo de la sociología histórica y utiliza un enfoque sociohistórico basado en las propuestas metodológicas de Peter Wagner. El método empleado ha sido adaptado para examinar las transformaciones de la institucionalidad en planificación urbana dentro del contexto más amplio de la experiencia de la modernidad en Costa Rica. Más allá de tratarse de un análisis aislado sobre el fracaso de un proyecto tecnocrático, el interés principal radica en interpretar este fracaso como una ventana para explorar las ambigüedades y las contradicciones de la modernidad, así como los modos en que una sociedad periférica se comprende y se posiciona a sí misma frente a un proyecto global.

El enfoque metodológico sigue las propuestas de Wagner (2008), quien resalta la importancia de interpretar las experiencias sociales como narrativas que reflejan tensiones y disputas entre actores. Este giro metodológico, enriquecido con elementos del “redescubrimiento de la historia” planteado por Badie (1992), se aleja de un análisis exclusivamente material o estructural para centrarse en las prácticas discursivas y las interpretaciones que los ac-



tores construyen sobre su realidad social. En este marco, el lenguaje no es solo una herramienta para describir la realidad, sino también el medio por el cual esta se configura para legitimar o transformar las estructuras institucionales y las prácticas políticas.

El análisis sintetizado se fundamenta en una cuidadosa revisión de archivos del PRUGAM, que incluyen nueve planes operativos, 23 actas del Consejo Nacional de Planificación Urbana y 12 del Comité Consultivo, y correspondencia institucional (213 intercambios epistolares entre 2001 y 2009). Estos documentos, aunque fragmentados debido al descuido en los archivos tras la desaprobación del proyecto, proporcionaron una base sólida para identificar conflictos interinstitucionales y tensiones con actores clave como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Cámara Costarricense de la Construcción. Complementariamente, se analizaron 309 artículos de prensa y notas de opinión publicadas entre 2002 y 2010, lo que permitió mapear las principales coyunturas del proceso. Este material, seleccionado por su relevancia temática, ayudó a construir un marco cronológico y temático para el análisis.

Además, se realizaron 12 entrevistas semiestructuradas con actores clave incluyendo exfuncionarios del PRUGAM, consultores y representantes del sector empresarial. Estas entrevistas fueron fundamentales para entender cómo los actores justificaron y debatieron sus posiciones frente al proyecto para permitir una aproximación detallada a las dinámicas de poder y a los dispositivos discursivos empleados en las negociaciones y conflictos. Si bien las entrevistas utilizadas datan de 2012, estas capturan perspectivas clave de actores involucrados directamente en el PRUGAM y en las dinámicas que llevaron a su desaprobación, el cual es mi interés. Dado que el análisis se centra en las tensiones específicas de ese periodo (2002-2010), las entrevistas se presentan como una fuente válida y representativa para reconstruir los eventos analizados.

El método empleado no solo permite una reconstrucción de los eventos, sino también enfatiza la dimensión relacional y conceptual del proceso analizado. Siguiendo a Wagner, el análisis va desde lo material hacia lo textual y reconoce que la realidad social es siempre una construcción interpretativa sujeta a disputa. Este enfoque revela la brecha existente entre el texto y la práctica, es decir, entre las aspiraciones normativas de los proyectos de modernidad y las realidades complejas y contradictorias en que se despliegan.

En última instancia, este artículo busca ofrecer una narrativa interpretativa que, aunque limitada en alcance frente a la investigación más amplia de la que deriva (tesis doctoral de su autor), permite comprender cómo la modernidad de mercado se traduce localmente en tensiones y conflictos al iluminar las particularidades de la experiencia costarricense en el ámbito de la planificación urbana.

La metástasis de los intereses privados en la institucionalidad pública

El avance en esa globalización de mercado ocurre a través de la implementación de un marco procedimental, el cual reproduce un lenguaje y una determinada racionalidad de gobierno. Pierre Dardot y Christian Laval en su libro “*La nueva razón del mundo*” (2013) contextualizan la racionalidad neoliberal aplicada a la administración pública. Las ideas de libre mercado y desarrollo sostenible, incorporadas en políticas y proyectos financiados por organismos internacionales, trazan líneas acerca de cómo organizar la institucionalidad local en torno a ese otro gran proyecto. Distintas intervenciones de esos y otros organismos internacionales han ido promoviendo una institucionalidad pública llena de traslapes y permeada de intereses económicos privados.

El desdibujamiento del límite entre lo privado y lo público se ha traducido en formas institucionales, que han sido denominadas estado o institucionalidad paralela y que en la literatura refiere a un problema que se ha venido presentando como parte de un proceso de globalización y la forma en que se ha buscado implementar localmente en distintos espacios locales. Refiere a las múltiples formas de un flujo interno-externo a los Estados nacionales por incorporar una serie de nociones y procedimientos de gobierno como parte de “una estrategia de integración” a un proyecto “global” de fuerte carácter económico¹. Esa estrategia justifica en la eficiencia, la presencia de actores privados, los empresarios y los corporativos en el seno de los espacios públicos de toma de decisiones no sin resistencias. Lo interesante es la coexistencia de “lógicas institucionales conflictivas” (Alon 2013) entre sí y la competencia interna como resultado que se produce dentro del Estado con unas instituciones tradicionales en competencia con una serie de nuevos espacios.

Estas formas han creado un cuestionamiento acerca del uso que se hace de los recursos y el manejo de los asuntos públicos, muchas veces, en menoscabo del sistema democrático local. De esto fue acusado el PRUGAM por quienes lo adversaron (Retana 2010). La imagen de una metástasis de lo privado en lo público parece una metáfora adecuada para esa diversidad de experiencias que han socavado la institucionalidad estatal en múltiples formas.

El proyecto nació en una administración que estuvo marcada por casos de corrupción política e intentos fallidos de privatización de entidades estatales, los cuales tendrían, eventualmente, un importante papel en el desgaste de un sistema bipartidista que ya venía en detrimento. A mediados de la década de los años dos mil, dos expresidentes fueron acusados de haber hecho uso de sus posiciones en el sistema político costarricense para beneficiar a empresas transnacionales europeas. Miguel Ángel Rodríguez figuró como presunto beneficiario de 140 mil dólares que supuestamente recibió mientras ejercía como presidente de la República, de la empresa francesa ALCATEL, por la adjudicación de 400 mil líneas celulares adquiridas por el Instituto Costarricense de Electricidad.² Mientras que Rafael Ángel Calderón Fournier fue acusado de utilizar la bancada de su partido político para beneficiar al consorcio finlandés Instrumentarium Medko Medical en la adjudicación de la segunda



3. Información detallada sobre este caso: Hazel Feigenblatt, 2004, setiembre 12, «Caso CCSS-Fischel: Seguro Social Amenazado», *La Nación*, acceso el 23 de mayo de 2016, http://www.nacion.com/ln_ee/E_SPECIALES/ccss-fischel/n0912.html

mayor compra de equipo hospitalario que llevará a cabo la Caja Costarricense del Seguro Social en su historia. Por ello, supuestamente, recibió una suma aproximada a los 520 mil dólares provenientes de comisiones de la Corporación Fischel (representante nacional de la empresa finlandesa).³ Entender estas alineaciones personales-público-internacionales es fundamental para comprender el carácter irregular en que la ofensiva globalizadora era puesta en práctica y cómo ésta entraba en constante tensión con la institucionalidad y el Estado de Derecho.

El llamado “estado paralelo” o “institucionalidad paralela” es otra cara de esta tendencia en las reformas. La noción de Estado paralelo en Costa Rica aparece como parte de una discursiva para explicar las prácticas y las alineaciones que se estaban gestando durante el ajuste estructural. En 1988, las declaraciones de John Biehl, consejero del entonces presidente Arias (1986-1990), aludía con ella a cómo la élite política local alineada con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) estaba creando un “subterfugio que evitaba la oposición nacional a la privatización de las instituciones estatales”, mientras que aumentaba “el fanatismo por el sector privado” (Morales 1988, 6). En aquel primer momento, la AID impulsó la reforma hacia el fortalecimiento del sector privado y la exportación fuera de la región; esto a través de la privatización de la banca en un proceso de reestructuración del sistema financiero, la creación de organismos promotores –especialmente la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)– y el Ministerio de Comercio Exterior. Crear entidades estatales alimentadas por el financiamiento internacional que cristalizaran el vínculo público-privado en la administración de lo público y abrieran la competencia entre las instituciones públicas se convirtió en una práctica institucionalizada (Jasper y Pacheco 2011). Una que les ahorraría a las clases políticas “el enorme costo político de reorganizar” (Soto 2012) el Estado, para lo cual no tenían voluntad ni capacidad frente a las resistencias y el desgaste de los partidos políticos tradicionales. La concurrencia del desgaste del bipartidismo y del debilitamiento intencional de algunas entidades estatales hizo incurrir en este tipo de prácticas justificadas usualmente como una necesidad para favorecer la gobernabilidad (Soto 2012).

En ese contexto aparecen y se alojan dentro de la institucionalidad estatal una serie de espacios integrados por políticos y empresarios creados con el claro objetivo de fomentar la competencia y el libre mercado al crear un sector público-privado llamado a cogerbernar sobre los asuntos públicos. La presencia de los sectores empresariales se expandiría también a las diferentes juntas directivas de las instituciones autónomas del Estado, favorecida por la Ley 4646 de 1970, conocida como la Ley 4-3, mediante la cual el gobierno de turno elige a 4 miembros de las de las juntas directivas y deja 3 a la oposición.

Sobre esos cimientos se sentarían las bases de un modelo de Estado, el cual lejos de disminuir o replegarse mantuvo un lugar central en la ofensiva, pero ahora organizado sobre otra lógica: la de la competencia y la justificación economicista en todos los niveles. Ese cambio en el sentido del Estado (sin

la reorganización adecuada) creó una institucionalidad fragmentada en la cual la legalidad es puesta en tensión constantemente por la vía de los decretos que dan lugar a nuevas entidades. Estas últimas son, usualmente, una mixtura entre lo público y lo privado. Eventualmente, el término de institucionalidad paralela se extendió a toda nueva entidad que se abriera, de manera ad hoc, para cumplir con tareas cuyas competencias legales recaían en otras instituciones señaladas como demasiado burocratizadas e ineficientes (Argüello 2012).

Es importante preguntarse acerca del lugar que tuvo lo privado dentro del PRUGAM. El proyecto coincide con algunos de los elementos que caracterizan ese llamado paralelismo. Se estableció, como en otras experiencias, a través de un financiamiento externo, de acuerdo con Argüello (2012, párr. 10), dio pie a ajustes vía decreto presidencial y directrices ministeriales que canalizaron los recursos hacia “Unidades Ejecutoras (...) a propósito de algún plan, programa o proyecto” atribuyéndoles “tareas que por ley competen a otras instituciones”; práctica que ha hecho crecer “generosamente la maraña de acuerdos de directivas, directrices o decretos” que entran en tensión con las normas establecidas.

El autor (Argüello 2012, párr. 7) continúa explicando que estas son prácticas ya conocidas que han sido, sin embargo, poco esquematizadas como para valorar de forma efectiva la “diversidad de formas organizacionales y jurídicas” que ha adquirido con el tiempo el fenómeno de la institucionalidad paralela y también las variadas formas en qué se vincula lo público con lo privado dentro de ellas.

El proyecto PRUGAM constituyó, efectivamente, un cambio en el modelo de gestión de la planificación urbana. El Plan GAM de 1982 se realizó desde la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana, ente que pertenecía al INVU, según estudios realizados por entidades u organismos internacionales (Klotchkov 2001). Por su parte, la Entidad Gestora del PRUGAM fungió como la administradora de un gran proceso de contratación de estudios técnicos que se desarrollaron bajo la figura de la consultoría, lo cual implicó la contratación de distintas entidades públicas y también privadas (Klotchkov 2001). Se desarrolló un aproximado de 28 estudios y 10 procesos de formación y capacitación bajo ese formato (Brenes Mata 2011). La producción de conocimiento se constituyó en una actividad mercantil público-privada, lo que sería usado como un argumento para desprestigiar al PRUGAM, acusándolo de “privatizar” (Retana 2010) la planificación urbana. Sin embargo, y a pesar de la representación de sectores económicos privados en el Comité Consultivo del proyecto, el PRUGAM no les otorgó un papel protagónico a estos en la toma de decisiones o, por lo menos, no el que ellos demandaban. Este elemento fue fundamental para que el plan fuera boicoteado.



La cooperación europea y los esfuerzos por un orden global de mercado

La compleja institucionalidad estatal costarricense en la actualidad debe entenderse a partir de esa relación entre lo externo y lo local. La fragmentación y el traslape actual entre entidades estatales se relaciona también con financiamientos de organismos internacionales que han terminado cada vez con nuevas entidades, las cuales se ocupan de tareas que por ley ya tenían competencias asignadas. Dichas entidades son un intento por implementar ideas y agendas que se vinculan también a los intereses de quienes las financian. En ese sentido, es importante entender el lugar que ocupaba el proyecto en la agenda de la Unión Europea. Tal y como lo plantean Birch, Levidow y Paipoannou (2010) cuando se refieren a una bioeconomía o Harvey (2005) con respecto cuando remite a las implicaciones del neoliberalismo en la gobernanza global.

La aparición de la Cooperación Europea forma parte de un proyecto de expansión de los intereses europeos global y regionalmente.⁴ La primera década del siglo XXI fue un período de creciente presencia de la UE en la región, en una escalada que llevaría al Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea en el 2012 (Ministerio de Comercio Exterior 2012), como resultado de una negociación que había empezado en el año 2006. Para ese momento, ya la Cooperación Económica y la asistencia técnica venían siendo instrumentos diplomáticos claves, los cuales allanaban el camino y preparaban a la región para la competencia y el libre comercio entre las partes. Para la UE, el entablar relaciones comerciales se enmarca en un discurso acerca de la expansión de los valores afirmados en su Tratado Fundacional. La Cooperación empezó a reforzar proyectos económicos, culturales y políticos justificados como una contribución con la “paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del globo” (Moreno 2018, 1), en lo que ha sido entendido por algunos autores como una estrategia encaminada a conducir por la persuasión hacia su proyecto político-económico (Moreno 2018, 5).

De acuerdo con lo anterior, las alineaciones de las que surgió el PRUGAM se dieron y se desarrollaron dentro de ese contexto de avance de los intereses de la UE en la región centroamericana. El proyecto nació como un acuerdo de cooperación materializado a partir del marco del Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (SG-SICA y Comunidad Europea 2001), el cual se oficializó en la Ley N.º 8342⁵ que estableció la agenda bilateral en la que se trazaron las líneas y las reglas con las que se normó el encuentro entre la Cooperación, la Entidad Gestora del PRUGAM y el Gobierno de Costa Rica. El punto más importante de esa agenda correspondía a la narrativa de un desarrollo sostenible que debían seguir países periféricos como Costa Rica como un requerimiento para su integración a un proyecto global regido por el libre mercado. Lo anterior plantea una economización y una administración del mundo social en múltiples niveles.

4. Algunos aportes importantes en este sentido son los de: Beste İşleyen, 2015, «The European Union and neoliberal governmentality: Twinning in Tunisia and Egypt», *European Journal of International Relations* 21(3): 672–90; Ida Musialkowska, 2011, «Transfer of the European Regional Policy to Latin America», Draft version, Puznan: University of Economics; Alberto Arroyo Picard, Graciela Rodríguez y Norma Castañeda Bustamante, 2009, *The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality*. Ámsterdam: Transnational Institute.

5. Ley de Aprobación del Convenio - Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica en Costa Rica en virtud del reglamento "ALA"

En primer lugar, y según los acuerdos, se unía a la profundización de un “proceso de modernización, de reformas económicas y de liberalización comercial que han adoptado los Gobiernos de Centroamérica” y a su preparación para la competencia en el marco de un comercio internacional libre (Memorando de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la SG-SICA 2001; Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos 2002). Detrás de esa agenda bilateral pactada con la UE (European Commission 2002), permanece la idea de un mundo periférico cuyo desarrollo depende de ordenarse política e institucionalmente como los países de centro en torno a ese proyecto global de mercado. Qué es la Unión Europea, sino precisamente un proyecto que gira alrededor del “proceso de construcción de un mercado (...) con sus propias reglas operativas y su propio aparato institucional” (Dardot y Laval 2019, 81). Trabajar bilateralmente en planificación urbana consistía precisamente en construir un espacio urbano competitivo económicamente. Así aparecía establecido desde el Plan Operativo Global del PRUGAM; el objetivo general del Proyecto desde sus inicios planteó “mejorar las condiciones de vida de la población” a partir de una “mayor competitividad” del Gran Área Metropolitana pensada como un “espacio económico” (PRUGAM 2004).

Complementariamente, la Unión Europea (UE) estaba directamente involucrada en el proyecto *Fortalecimiento Municipal y Descentralización* (FOMUDE), que buscaba la construcción y desarrollo de un modelo de organización y gestión territorial descentralizada en países socios. Mediante una inversión de 9,6 millones de euros, la UE apoyó la creación de capacidades institucionales en los gobiernos locales, lo que implicaba la transferencia de conocimientos técnicos y el equipamiento tecnológico, elementos clave para consolidar una estructura administrativa más autónoma y eficiente (La Nación 2005). Este modelo buscaba no solo redistribuir el poder político hacia las municipalidades. En un contexto global de expansión del mercado, estas iniciativas reflejan el interés de la UE por promover sistemas de gobernanza descentralizados. El PRUGAM calzaba en alguna medida con ese intento de darle a las municipalidades conocimientos técnicos para gestionar su territorio.

El desarrollo sostenible, como el otro pie de esa agenda, ha logrado crear un lenguaje y unas prácticas efectivas a la hora de someter la naturaleza a una lógica economicista y pretendidamente técnica, que la pone a disposición del mercado y del criterio experto (Birch, Levidow y Papaioannou 2010). Mediante esta noción de desarrollo, los territorios, las ciudades y los recursos dentro de ellas se constituyen en objetos de administración global que deben ser protegidos y racionalmente explotados. Autores como Harvey (2005) y Arif Mustunsir (2015) han interpretado dicho proceso como una nueva forma de desposesión de los países periféricos, los cuales se han visto limitados a utilizar sus recursos claves y han debido pactar su utilización o cederla a empresas transnacionales (usualmente con base en países del centro global) que pueden respaldar técnicamente su uso racional. Estas prácticas han sido acusadas como nuevas formas de extractivismo⁶. La Unión Europea ha sido

6. La Unión Europea ha financiado proyectos relacionados con la extracción minera en países como Perú y Colombia. Estas iniciativas, a menudo, incluyen acuerdos que priorizan la inversión extranjera y la explotación de recursos naturales bajo la narrativa de desarrollo sostenible, mientras las comunidades locales enfrentan desplazamientos, contaminación ambiental y pérdida de acceso a recursos clave (Bebbington 2008).



señalada por tener una participación importante en la extracción de recursos en América Latina (Aguilar 2014).

El papel central de lo técnico en el despliegue de esa conducción externa o global del proceso encuentra también asidero en lo que la UE es como realidad político-económica. La presente globalización de mercado ha logrado expandirse precisamente a partir de convertir el gobierno de los asuntos humanos en algo relativo a una administración justificada por expertos y criterios técnicos (Dardot y Laval 2019) que, a la vez, es sumamente efectiva en legitimar la expansión de sus mercados a lo interno y a lo externo.

De ahí se destaca la importancia de la Asistencia Técnica Internacional como despliegue que acompañaba el proyecto. Hablamos de cuadros de expertos internacionales destinados por la UE para acompañar a los tecnócratas locales, que operan en muy distintos contextos para guiar y participar activamente en la traducción de nociones (con pretensiones globales) acerca de cómo se debe gestionar un proyecto de este tipo de principio a fin.

La estructura del PRUGAM estuvo marcada por la pauta que le imprimieron estos actores expertos con el conocimiento requerido para someter el proyecto a los procedimientos y los tiempos de gestión exigidos por el financiamiento (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos 2002; European Commission 2002). Los planes operativos iniciales fueron establecidos con una cercana supervisión de los expertos foráneos. Otro funcionario diría que esa intervención fue más que una supervisión y haría ver que sin ella misma no se hubiera podido iniciar⁷ proceso alguno. Los planes operativos fijaron objetivos, estructuraron la entidad administradora, definieron los presupuestos, los estudios a realizar, los espacios destinados a la participación política y la coordinación interinstitucional, todo desde una lógica de control administrativo en cada nivel de ejecución del proyecto (PRUGAM 2004).

En este sentido, la Cooperación Económica estaba comprometida a que se cumplieran los procedimientos establecidos en el convenio y se justificaran técnicamente las decisiones. Las colaboraciones se dirigían a preparar la institucionalidad del país beneficiario para implementar su agenda de competencia y de libre mercado y no para refrendar los balances de poder existentes localmente entre el Estado y sus sectores económicos. Al partir de ahí, no es de extrañar que el proyecto pudiera ser visto como una amenaza para ciertos intereses privados locales.

La institucionalidad oficial: el resultado de las reformas

D'Urso (2001, 9) dirigió la misión de identificación del proyecto enviada por la Cooperación Económica Europea, en la que reconoció a la Dirección de Urbanismo del INVU, en un primer momento, como “el interlocutor natural de este proyecto”, al tener “la potestad jurídica requerida por ley”; pero, al mismo tiempo, advertía de su “escasa capacidad para cumplir con ese papel”.

Para el representante de la Cooperación Económica Europea, en conversación con el autor (15 de agosto de 2012), lo central fue garantizar la

⁷. Encargado del Sistema de Vivienda y Urbanismo del PRUGAM, en conversación con el autor, 16 de julio de 2012.

apropiación del proyecto y respetar los intereses e intenciones de la contraparte. Aunque se estuvo al tanto de la discusión acerca de quién debía ejecutar el proyecto, en la resolución lo que se consideró importante fue que el beneficiario fuera evidentemente una institución del gobierno, la cual, dada la complejidad de la tarea, pudiera “formar un equipo multidisciplinario y multi-institucional”, que fuera una muestra más o menos “representativa de la institucionalidad”.

Fue el Poder Ejecutivo costarricense, vía Decreto Ejecutivo N.^o 31062-MOPT-MIVAH-MINAE, el que determinó que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos fuera el beneficiario del financiamiento y que la elaboración del plan se realizara a través de una Unidad Gestora, aunque al hacerlo creó posibles traslapes de funciones y tensiones institucionales con el INVU, como ya expliqué. Pero, ¿cuáles justificaciones mediaron en esa decisión?

La Dirección de Urbanismo del INVU, junto con la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana, fueron las entidades encargadas de realizar el primer Plan GAM, en 1982. No obstante, con las medidas de ajuste estructural en auge y la crisis de vivienda por aquellos años, el plan fue rápidamente confinado frente a otros intereses y un asistencialismo heredado. Según Ball (2001), a inicios de la década de los años ochenta, el déficit de vivienda sufrió un ascenso que lo convertiría en emergencia nacional y en un asunto político relevante dentro de los juegos electorales; además, el INVU fue desbordado en su capacidad de brindar respuesta a ese problema y lo planificado fue sometido por este. La dotación de vivienda rebalsaría lo dispuesto por el plan.

Paralelo a ello, la Dirección de Urbanismo fue sobrecargada por la gestión de trámites y la Oficina de Planeamiento se trasladó al nuevo Ministerio de Vivienda, en donde desapareció, sin dejar rastro, con ello la institucionalidad en planificación urbana (Ball 2001) —que se creó a partir de los años cuarenta— fue desmantelada o reducida a niveles inoperantes.⁸

El paralelismo del que se acusó desde su inicio al proyecto PRUGAM, introducido en un apartado anterior, debe ser analizado a la luz de esos cambios. El proyecto apareció como ajeno o externo a la Dirección de Urbanismo, el único y mostrenco sobreviviente del anterior plan e inmerso en la propia crisis institucional que aquejaba a todo el INVU a inicios de siglo. La infiltración de intereses privados en los asuntos públicos no solo apunta a las nuevas instituciones que se crean, sino que también a las más antiguas. Lo importante es ver las múltiples formas en que los intereses privados han hecho metástasis dentro de la institucionalidad estatal en general y la dinámica paradójica, de encuentros y desencuentros, que generan esos intereses privados en contacto con los actores y espacios institucionales públicos e incluso con la misma ofensiva global que los ha catapultado políticamente.

Durante los años ochenta, el INVU había sido objeto de una “modernización consensuada” que, básicamente, la reestructuró bajo un “modelo empresarial” de “gestión de proyectos” (La Nación 1988), lo que significó que sus prin-

^{8.} El Decreto Ejecutivo N.^o 18033 Plan V del 3 de marzo de 1988 trasladaría la Oficina al recientemente creado Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Una vez ahí, la misma desaparecería sin mayores explicaciones y sin dejar mayores rastros. Véase: Dirección General de Auditoría, 2009, *Informe de un estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del INVU*. San José: Contraloría General de la República, Departamento de Organismos Descentralizados.



cipales funciones fueron asumidas por el sector empresarial privado. El INVU pasó de ser una institución constructora de viviendas a una de financiamiento. De nuevo, la AID sufragó las reformas en el sector vivienda, las cuales ni siquiera alcanzaron a incluir de forma alguna el asunto de la planificación urbana.

Según La Nación, en su editorial del 1.º de octubre de 2013 (párr. 3), el INVU “podría ir a la quiebra” sin una nueva y urgente “reestructuración”. La Contraloría General de la República (2006, 31) estableció que dicha crisis estaba relacionada a un abandono tanto del “Gobierno de la República y las propias autoridades del INVU”, pues no existía evidencia de que “hubieran tomado las medidas necesarias para darle viabilidad financiera y económica a la institución de manera consistente y sostenida en el tiempo”.

A la par del abandono, otras alineaciones mostraban la utilización de la institucionalidad para fines privados. La construcción bajo el Sistema Financiero para la Vivienda del que formaba parte el INVU se había convertido en un negocio centrado en unas pocas manos. En el 2003, cuando iniciaba el PRUGAM, se hablaba de que el 48 % de los proyectos de vivienda recaía exclusivamente en 2 empresas de construcción (Barrantes 2014).

Ya después del fracaso del PRUGAM, uno de sus funcionarios advirtió acerca de la “conveniencia para los sectores inmobiliarios” de ese “debilitamiento” y/o abandono del INVU. Enfatizó que, desde décadas atrás, dichos sectores habían permeado la institución al hacer que “la frontera entre los que regulan el territorio y los que tienen que acatar las regulaciones”⁹ se perdiera. Es posible determinar en la Junta Directiva del INVU la constante presencia de actores que forman parte de ese sector inmobiliario y de la construcción. Como un ejemplo, quien era la presidenta de la Junta Directiva del INVU en el momento en que el PRUGAM fue rechazado definitivamente, apareció en el 2010 como representante legal de una empresa inmobiliaria (Colegio Federal de Ingenieros y Arquitectos 2010). Después de su renuncia, como presidenta, reapareció como miembro del Comité de Vivienda y Desarrollo Inmobiliario de la Cámara Costarricense de la Construcción [CCC] (Cámara Costarricense de la Construcción 2004), uno de los más importantes adversarios que tuvo el proyecto. Volvemos otra vez a la imagen de una metástasis en la forma en que los intereses privados se han venido desplegando a lo largo y ancho del Estado.

Eduardo Brenes expresó que “el PRUGAM resultó una amenaza para esos intereses empresariales enquistados en el Estado, precisamente porque irrumpió en ese escenario y vino a entrar en tensión con ese orden”¹⁰ de relaciones ya establecido claramente dentro de la junta directiva del INVU. El proyecto incorporaba también a ese sector privado en espacios consultivos, pero no decisivos, lo cual desequilibraba el balance de poder que poco a poco habían venido adquiriendo actores económicos particulares en las instituciones tradicionales. El grupo de tecnócratas al frente del proyecto estaban fuera de esas coordenadas, donde intereses privados muy particulares se habían alojado por décadas. Los tecnócratas en el PRUGAM tenían una agenda independiente a esos espacios. Para estos sectores económicos lo-

⁹. Encargado del Sistema de Vivienda y Urbanismo del PRUGAM, en conversación con el autor, 16 de julio de 2012.

¹⁰. Entrevista con Eduardo Brenes Mata.

cales, con influencia en los espacios estatales, era fundamental mantener un control sobre aquello que es rentable. El proyecto global implica una administración de los recursos que pueden disciplinar los usos que, los países periféricos y sus élites locales, quieren hacer de estos.

El boicot del intento de planificación

El proyecto PRUGAM se inició durante la administración de Pacheco de la Espriella (2002-2006) en el año 2002 y cerró oficialmente en el gobierno de Arias Sánchez (2006-2010) en el 2009. Durante ese período no solo se daría un cambio en el partido político en el poder, sino también ambos gobiernos tuvieron agendas muy distintas. El gobierno de Pacheco puede describirse como un interregno o impasse por las diferencias internas, que marcó hacia adentro del partido que lo llevó al poder (Valverde 2001). Además, una continuidad a otro ritmo frente a muchas de las reformas que se venían impulsando como producto de las resistencias a los intentos de privatización de instituciones públicas que enfrentara la administración de Rodríguez Echeverría (1998-2002). También, fue una administración que fue conservadora con respecto al avance de la agenda del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos¹¹.

Un consultor y académico en el tema urbano que participó en el PRUGAM aportó un ángulo diferente de esa administración al calificarla como “un gobierno abierto”. De hecho, sus declaraciones fueron más allá al decir que “ellos sabían que no sabían nada, entonces estaban dispuestos a oír y le daban a uno el chance, hacían cosas nuevas porque realmente había una actitud de humildad”¹². Además, esta administración fue un gobierno con pocos apoyos políticos, que, quizás precisamente por ese abandono, creó espacios con márgenes de acción mayores para iniciativas tecnocráticas como el PRUGAM.

En el 2010, en los últimos meses de la administración de Arias Sánchez, el exdirector de la Entidad Gestora del PRUGAM, Eduardo Brenes, sería destituido como Secretario del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (Córdoba 2010), posición a la que regresó mientras el PRUGAM aún esperaba el visto bueno del INVU. Su destitución se dio como resultado de disentir con la ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos durante un programa de radio acerca de un polémico decreto presidencial,¹³ que ampliaba el anillo de contención urbana fijado por el plan GAM de 1982. El decreto tuvo el apoyo de 12 de las 31 municipalidades de la GAM, las cuales alegaron que dicho anillo impidió “desarrollar construcciones de vivienda o actividad comercial, en zonas que ya de por sí están desarrolladas” (Vindas Quirós 2010). Esto implicó una desavenencia entre las municipalidades con lo planteado por el PRUGAM. El anillo fue una medida que pretendió en su momento proteger algunas áreas del territorio de la GAM del crecimiento urbano. La medida intentó ser justificada al ampararse en la información creada por el PRUGAM. Brenes negó que tal medida pudiera justificarse a partir de los resultados del proyecto que dirigió (Cambronero 2010). Aunque el decreto sería eventualmente declarado inconstitucional en el 2011¹⁴, la destitución de Brenes fue una se-

^{11.} Ver Rojas, J. y Barquero, M. 2005, julio 29. «Costa Rica obligada a decisión crucial sobre TLC con EE. UU». *La Nación*. Recuperado el 2 de junio del 2009, de http://www.nacion.com/ln_ee/2005/julio/29/pais0.html y también *La Nación*. 2004, diciembre 8. «Empresarios preocupados por lento trámite de TLC con EE. UU». *La Nación*. Recuperado el 5 de mayo del 2009, de http://www.nacion.com/ln_ee/2004/diciembre/09/ultima-cr5.html

^{12.} Entrevista a consultor externo del PRUGAM (2012).

^{13.} Decreto Ejecutivo número 35748-MP-MINAET-MIVAH.

^{14.} Sala Constitucional de Costa Rica, Sentencia 13436-11 del 20 de octubre del 2011.



ñal clara acerca del futuro del proyecto, el cual fue efectivamente desaprobado por el INVU menos de un mes después.

La segunda administración Arias Sánchez (2006-2010), durante la cual el PRUGAM se desaprobó, fue importante en el restablecimiento y la profundización de medidas en aras de la competencia y el libre comercio que habían sido pospuestas por la administración de Pacheco de la Espriella. En aquella coyuntura, la actitud del gobierno hacia la planificación urbana era muy distinta. Arias Sánchez llegaría al poder con la aprobación del TLC con Estados Unidos como principal punto de agenda (ACAN-EFE 2005) y en una ajustada elección que mostró en buena medida la división alrededor del tema y que confirmó la crisis del bipartidismo costarricense.

Este sería un período de múltiples tensiones y quiebres con la institucionalidad estatal y la legalidad, desde el momento mismo en que la reelección presidencial fue permitida en clara tensión con la Constitución Política y con el parlamento (ANEPE 2013). Arias fue apoyado por una élite económica local, la cual estimó necesaria la vuelta del exmandatario en un contexto de crisis de liderazgo (Soto 2013) para impulsar esa agenda económica relegada y que había venido topando con múltiples trabas.

Con la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos después de un ajustado referéndum realizado en el 2007 (AFP 2007), esa élite económica intentó aprovechar la coyuntura para apresurarse a impulsar una serie de medidas que siguieron entrando en tensión con la institucionalidad, la legalidad y los discursos de sostenibilidad. La apertura del anillo de contención urbano fue una de ellas.

La administración Arias nombró un ministro de competitividad, quien realizó importantes esfuerzos para reducir la tramitología para los sectores empresariales al levantar trámites y normas que pudieran estar desacelerando iniciativas comerciales (Baldares 2008; Antillón 2012). Había una fuerte tendencia a la desregulación. De acuerdo con Arce (2015), eventualmente, un funcionario del PRUGAM, manifestó que el ministro también intentó influenciar a la entidad gestora del PRUGAM para favorecer ciertos proyectos inmobiliarios; a su vez, en el 2009 el coordinador legal de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental enfrentó una situación similar con respecto a un proyecto inmobiliario en el cantón de Desamparados al que se le había negado la viabilidad ambiental. En aquel contexto político intentó establecer regulaciones para el sector empresarial e iba contra la corriente que se estaba impulsando fuertemente desde el gobierno.

En aquella coyuntura de desregulaciones y de fomento de la competencia, el PRUGAM establecía una serie de criterios técnicos que reglamentaban las alturas y limitaba el espacio urbanizable a futuro. En conversación con el autor, el consultor ambiental en el PRUGAM (20 de julio de 2012) comentó que se establecieron unos Índices de Fragilidad Ambiental que eran una herramienta de regulación ambiental que intentó crear una forma de distinta de administrar los recursos ambientales a la que planteaba el anillo de contención urbana, al establecer criterios técnicos que limitaran el desarrollo urbano en

zonas donde pudiera significar un riesgo o una amenaza para la población y para ciertos recursos importantes de conservar, como el agua. Aquellas medidas eran la traducción de nociones de sostenibilidad presentes en el impulso internacional que se estaban intentando instaurar y demostraron ser polémicas frente a intereses empresariales locales. Si el PRUGAM llegaba a ser aprobado, esa traducción suponía una “evidente limitación para las actividades de ese sector inmobiliario y de la construcción”,¹⁵ lo que significaba un revés frente a lo que se esperaba vendría con la aprobación del TLC.

La liberalización económica en Costa Rica ha respondido a visiones de corto plazo basadas en *"iniciativas oportunistas y disgregadoras"* (Solís 2006, 18), donde el capital transnacional y nacional coludió en sectores como el desarrollo inmobiliario-costero. Este fenómeno, promovido por la *"marca país"* (CEPAL 2008, 143), generó un primer boom (1997-2008) que acaparó el 40 % de la inversión extranjera directa, pero derivó en crisis ambiental y escasez hídrica debido a la *"limitada capacidad pública para el control y planificación"* (CEPAL 2008, 144). Tras la crisis financiera de 2008, el capital *"financiero-especulativo"* (Vargas 2015, 154) se consolidó como actor hegemónico e impulsó un segundo boom a partir de 2010 mediante créditos concentrados en construcción (50 % del total) e inversiones extranjeras en turismo y residencial (44.7 % en 2013) (CEPAL 2013, 46; Vargas 2015, 156).

La ausencia de planificación territorial intencional favoreció un modelo urbano fragmentado, donde priman la *"ganancia inmediata"* (Solís 2006, 18) y la *"extracción de rentas predatorias"* (Vargas 2015, 156). Esto ha perpetrado efectos como la gentrificación costera, monocultivos y huellas ecológicas irreversibles, lo cual evidenció cómo la desregulación beneficia intereses de capital en detrimento de la sostenibilidad socioambiental. Como señala Vargas (2015, 157), la opacidad institucional del Banco Central refuerza esta dinámica al blindar a los actores financieros frente a mecanismos democráticos. La adopción del PRUGAM pudo limitar estas prácticas de mercado y por ello fue visto como una limitación por sectores empresariales.

Una vez presentado, los conflictos aplazados surgirían con fuerza y desde diferentes frentes. El sector inmobiliario¹⁶ abogó por una negociación directa en una mesa con la Entidad Gestora (Altmann 2009). Así, la entonces ministra de Vivienda de la administración Arias giró la orden a la entidad gestora de atender a esos sectores empresariales y sus demandas, en lo que fue presentado como “un proceso de revisión conjunta de la Propuesta” (Brenes 2009). Esto después de recibir una misiva del Programa de Competitividad y Eficiencia en la Construcción demandando que era “absolutamente necesario” que el PRUGAM no fuera aprobado al aducir como razones que “las observaciones y las recomendaciones” que ellos habían hecho llegar a la entidad gestora no habían sido incorporadas y que esto podría tener “efectos multiplicadores negativos en la inversión, el empleo y en general, en la situación económica del país” (Egloff, Murillo y Saborío 2009).

En junio del 2009 iniciaron unos “talleres de negociación” que fueron creados, en buena medida, para atender a ese sector empresarial. Si se adujo que el Comité Consultivo era un espacio selectivo, estos talleres tuvieron una

¹⁵. Encargado del Sistema de Vivienda y Urbanismo del PRUGAM, en conversación con el autor, 16 de julio de 2012.

¹⁶. Integrado por la CCC, el Consejo de Desarrollo Inmobiliario, el Colegio de Ingenieros y Arquitectos y el Programa de Competitividad y Eficiencia en la Construcción



participación más acotada. Esto hacía ver la importancia para el gobierno de que la política pública contara con la aprobación del sector empresarial frente a otros sectores de la sociedad civil que fueron omitidos. Esta nueva negociación se terminó por centrar en tres asuntos: las alturas y las densidades permitidas; el área disponible para urbanizar y la variable ambiental, que consistía en los ya mencionados Índices de Fragilidad Ambiental.

El consultor ambiental en el PRUGAM (20 de julio de 2012) también agregó que los polémicos Índices mostraban que el territorio de la GAM es de “origen tectónico”, “geológicamente muy activo” y, por lo tanto, expuesto a “muchas amenazas naturales”; en donde no hay “condiciones geológicas para expandir la ciudad hacia el norte o hacia el sur”; en ese momento, se calculó que “500 mil personas”, lo que corresponde a “20 % de la población total del país” habitaba en zonas de amenazas naturales. Durante la negociación, la Secretaría Técnica Ambiental le otorgó la viabilidad ambiental al PRUGAM (requisito que todo plan urbano debía cumplir), mediante la Resolución N.º 1308-2009-SETENA.

Tal hecho significó una conquista para el plan y un golpe para las pretensiones empresariales. Estas últimas intentaron aminorar el asunto restándole peso a los Índices de Fragilidad Ambiental al alegar que la planificación urbana no podía basarse en una zonificación ambiental, sino que tenía que equilibrarla con otros instrumentos y con las variables social y económica.¹⁷

Finalmente, intentaron que se eliminará del reglamento cualquier punto que limitará sus posibilidades de crecimiento a lo largo, a lo ancho y a lo alto. Frente a estas demandas y ya con la viabilidad ambiental aprobada, la entidad gestora del plan decidió no ceder y defender el criterio técnico emitido.¹⁸

Después de los pobres resultados que dejara la negociación forzada por el sector inmobiliario, el Programa de Competitividad y Eficiencia en la Construcción (Navarro, Altmann y Saborío 2009) envió, en setiembre del 2009, una nueva misiva para la ministra de Vivienda y Asentamiento Humanos. En ella se hacía un balance negativo de lo que fue la actividad y se presentó nuevamente una propuesta más agresiva “de eliminación de artículos”. Esta vez se demandó eliminar los artículos que: establecían “el carácter vinculante de los Índices de Fragilidad Ambiental para las municipalidades”; los que establecían “porcentajes, áreas, densidades y número de pisos”; los relacionados a la “protección ambiental” y “protección agropecuaria” por ser “improperdentes en este tipo de instrumento legal”; finalmente, los que impedían “los cambios futuros en usos del suelo”. La justificación se sustentaba en una retórica que defendía a la industria de la construcción y el mercado inmobiliario como garantes de bienestar colectivo y de desarrollo, lo que estaba siendo amenazado por el plan.

El sector inmobiliario y de la construcción fueron los primeros en utilizar, como argumento contra el proyecto, la violación de la autonomía municipal de decidir sobre el uso de sus territorios, al plantear los índices de fragilidad ambiental como una imposición externa. El PRUGAM como parte de sus productos realizó 22 planes reguladores para aquellas municipalidades que no

17. “(...) ellos (el PRUGAM) sólo utilizaron la variable ambiental, ni utilizaron las variables políticas y económicas ni humanas (...) Cuando nosotros decíamos ‘¡mire! esto se contradice con esto, o bien, aquí no hay conceptos económicos, digamos, sólo variables ambientales, no está la variable económica, no está la variable social’ (Director y funcionarios de la CCC, en conversación con el autor, 6 de agosto de 2012).

18. Encargado del Sistema de Vivienda y Urbanismo del PRUGAM, en conversación con el autor, 16 de julio de 2012.

tenían dicho instrumento de planificación, pero el mismo debía ser avalado por ellas mismas (Mata B. 2010). El asunto de la descentralización y el financiamiento de las municipalidades ha sido siempre un asunto polémico, a pesar de que la Asamblea Legislativa introdujo una enmienda al artículo 170 de la Constitución que obligaba a transferir a los gobiernos municipales, al menos, el 10 % de los ingresos corrientes proyectados por el Ejecutivo para cada ejercicio fiscal, esto no ocurrió. Había dudas de si las municipalidades contaban con el recurso técnico y económico para planificar. En el 2010, la presidenta del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal alegó que el PRUGAM era “una sombrilla (...) lo suficientemente grande para incluir todas las diversidades territoriales y las necesidades de los cantones de la GAM” (Linares, citado en Vindas Quirós 2010). También, en el 2010, los alcaldes de las municipalidades de Cartago urgieron al INVU a que aprobara el PRUGAM para poder avalar sus planes reguladores (La Nación 2010).

El Representante de la CCC en Comité Consultivo del PRUGAM (en conversación con el autor, 18 de julio de 2012) reconoció que la misiva inició como una “estrategia para frenar el PRUGAM a como diera lugar”, la cual presionaría nuevamente a nivel de Ministerio de Vivienda. La Unión de Cámaras de la Empresa Privada (actor político muy influyente a lo interno) empezó también a ejercer presión contra el plan. En las siguientes semanas, diferentes actores empezaron a criticar fuertemente al proyecto públicamente, entre ellos algunos alcaldes, mientras que algunos actores del sector académico y consultores salieron en su defensa.

Ante la división, el sector empresarial decidió llevar el asunto a estancias más altas: primero, presentaron sus demandas al entonces ministro de la Presidencia, quien era en ese momento Rodrigo Arias Sánchez, eventualmente, las elevarían a su hermano, el presidente de la República. El representante del sector de la construcción ante el PRUGAM -en entrevista con el autor¹⁹- afirmó haberse reunido con ambos, quienes le dieron la razón en que el plan “no se podía aprobar” bajo esas condiciones. Para este fue decisivo que los hermanos Arias tuvieran conocimientos en el área al ser “dueños de una empresa inmobiliaria”.²⁰ El presidente de la República era también un constructor. Esa posibilidad de pedir la intercesión de los más altos cargos políticos sobre un plan ya elaborado implicaba tensar la institucionalidad democrática y de derecho. El presidente tenía el suficiente poder para bloquear el plan. El despido de Eduardo Brenes como director del PRUGAM, posterior al polémico decreto presidencial para aumentar el anillo de contención urbana, se dio pocos meses después de estos acontecimientos, la desaprobación del PRUGAM vendría en el transcurso de poco más de un mes con lo que el boicot fue consumado (Cambronero 2010).

Conclusión

El fracaso del PRUGAM se asienta sobre la complejidad institucional que ha dejado décadas de ajustes estructurales y reformas instauradas como parte de una conducción externa dirigida desde los centros globales y traducida desde los países periféricos. El desmantelamiento o debilitamiento de institu-

¹⁹. Representante de la CCC en Comité Consultivo del PRUGAM, en conversación con el autor, 18 de julio de 2012.

²⁰. Efectivamente, durante la campaña electoral se había hecho eco de la declaración de bienes del entonces candidato y su participación en una gran cantidad de empresas “exportadoras, financieras, inmobiliarias y periodísticas”, entre las cuales era poseedor del “33,33 % del capital social de Inversiones La Lillyana, S.A.”. Véase: Emanuel García Jiménez. 2005, octubre 13. «Candidato Arias bien pertrechado», *Semanario Universidad*, acceso el 15 de marzo de 2015. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/candidato-ari-as-bien-pertrechado/>



ciones históricas, la aparición de nuevas instituciones traslapadas con esa herencia y la constante tensión y competencia entre ellas mismas por funciones fundamentales dentro de la institucionalidad, han ayudado a crear celos y conflictos interinstitucionales con pocos espacios y salidas para coordinar de forma efectiva. El conflicto entre el INVU y la Entidad Gestora del PRUGAM constituyen un ejemplo de este tipo de tensiones. La fragmentación institucional deviene de una sucesión de reformas que se sobreponen sobre otras anteriores, que han dejado una configuración institucional desde la cual el traslape y el bloqueo de las iniciativas es el resultado más probable.

El Programa del Estado de la Nación (Trejos 2015, 34) enfocaba, además, una sociedad costarricense turbulenta e insostenible hacia el bicentenario de la independencia, en la cual, había un “ambiente político de parálisis y vetos políticos”; la imagen de la parálisis es un tema recurrente en la democracia costarricense actual y surge desde diversos actores institucionales, políticos y privados.

Según el informe citado, el diagnóstico continuaba estableciendo que no era, únicamente, que el sistema político democrático costarricense ayudara poco a la concreción de una autonomía colectiva, sino que “ningún actor (individual o colectivo, formal o informal) tiene la capacidad para hacer que prevalezcan sus intereses o iniciativas”. La magnitud del problema se hace mayor, porque no hay un reconocimiento de la situación, lo que hace que los actores intenten por seguir imponiéndose con lo que se “exacerba la confrontación” y se dificulta aún más “la construcción de acuerdos”.

Es decir, estamos frente a un contexto socio-político, en el cual no solo no está resultando posible construir colectivamente las reglas sobre las que se erigirá esa sociedad, sino que con ello tampoco se está construyendo una realidad en que los individuos puedan construir sus propias reglas. El autogobierno individual y colectivo se construye de una interacción que se encuentra quebrada. No es un problema de una mayor cantidad de actores políticos participando de la toma decisiones, sino de que los caminos para construir acuerdos de esa interacción están considerablemente inhabilitados. Es decir, hay un problema para establecer prácticas políticas basadas en un “entendimiento colectivo y un común asesoramiento” (Wagner 1997, 322).

Las formas políticas actuales dentro de la sociedad costarricense, resultado de los mismos ajustes y ofensivas modernizadoras superpuestas, reproducen una visión de la participación democrática como un asunto administrativo y de legitimación de decisiones tomadas de antemano respondiendo a una conducción externa de asuntos locales. No es solo entonces que existe una dificultad para el entendimiento colectivo, sino que además existe un desajuste “entre las fronteras de la comunidad” política y “el espectro de las prácticas” (Wagner 1997, 322). Las decisiones, que se legitiman a través de los procesos de consulta, provienen de proyectos y disposiciones externas a la comunidad política.

El boicot del PRUGAM fue más que el rechazo a una propuesta de planificación urbana, sino que además fue un intento por torcer esa conducción exter-

na para favorecer o sostener los intereses de sectores poderosos localmente que podían verse afectados por la institucionalización de un cierto orden y de unas determinadas prácticas con respecto al espacio urbano. El lugar de los sectores empresariales en la actual ofensiva de mercado, les da un peso político fundamental en el voto de medidas que puedan afectarles, lo que en sí mismo atenta contra los intentos por crear órdenes pretendidamente racionales o técnicos cuando estos se oponen a sus intereses. Las fantasías técnicas son disciplinadas por los intereses económicos locales con el poder suficiente para vetarlas. Dentro de esa razón de poder, en el marco de esa institucionalidad fragmentada y de las formas políticas existentes, el boicot, la traba o el voto de los intentos por modernizar se convierten en el resultado más probable. Dicho resultado no deviene de un boicot externo, sino impelido por las propias contradicciones internas del proyecto ensayado.

Bibliografía

- ACAN-EFE. 2005, junio 06. «Óscar Arias viaja a Washington para promover TLC». *Al Día*. http://www.aldia.cr/ad_ee/2005/junio/06/ultimahora2.html
- AFP. 2007, mayo 04. «La convocatoria a referéndum sobre TLC atiza enfrentamiento en Costa Rica». *La Nación*. <https://www.nacion.com/archivo/la-convocatoria-a-referendum-sobre-tlc-atiza-enfrentamiento-en-costa-rica/> [DFSZG6AS2RBFJFPNIVVADS4IRQ/story/](#)
- ANEPE. 2013. *Reelección Presidencial: Sala IV anuló al Parlamento*. San José: ANEP.
- Antillón, Mayi. 2012, mayo 30. «En simplificación de trámites, también avanzamos...». *La Nación*. <https://www.nacion.com/archivo/en-simplificacion-de-tramites-tambien-avanzamos/> [UPB5DJOP3FFRHEEZLLZJRBIMTE/story/](#)
- Aguilar, Carlos. 2012. *Transitions Towards Post-Extractive Societies in Latin America: An answer to the EU Raw Materials Initiative*. Santiago: The UN Commission for Latin America.
- Alon, Anna. 2013. "Institutional Complexity and Dual Institutionality: The Case of IFRS Adoption in Russia." *Corporate Governance: An International Review* 21: 42–57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2012.00927.x>.
- Altmann, R. 2009. Carta a Eduardo Brenes Mata, director del PRUGAM. 25 de febrero. *Correspondencia PRUGAM 2009*. Archivo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Araya, J. 2014. "Cuestionan nuevo plan regional urbano GAM 2013–2030." *Semanario Universidad*, 10 de septiembre. Consultado el 3 de diciembre de 2015. <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/cuestionan-nuevo-plan-regional-urbano-gam-20132030/>



- Arce, Jorge. 2015, mayo 18. «Woodbridge citó a funcionario que recomendó negar permiso». *El Financiero*. «»
- Argüello Rodríguez, Manuel. 2012, junio 22. «Estado paralelo: Esquemas de Privatización». MARBLOG. Acceso el 10 de junio de 2016. <http://marbloggg.blogspot.com/2012/06/estado-paralelo-esquemas-de.html>
- Arif Mustunsir, Muhammad. 2015. «Sustainability vs Economic Growth: A Third World Perspective». *World Journal of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development* 11(4): 312-24. <https://doi.org/10.1108/WJEMSD-04-2015-0018>.
- Arroyo Picard, Alberto, Rodríguez, Graciela, y Norma Castañeda Bustamante. 2009. *The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality* Ámsterdam: Transnational Institute.
- Badie, Bertrand. 1992. "Análisis Comparado y Sociología Histórica." *Revista Internacional de Ciencias Sociales: La Sociología Histórica* XLIV(3): 341–350.
- Baldares, Eduardo. 2008, febrero 18. «El país está enfermo de trámites». *La República*. https://www.larepublica.net/noticia/el_pais_esta_enfermo_de_tramites
- Ball, Morgan. 2001. *La evolución política de vivienda en Costa Rica a partir de 1986*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Barrantes, Alberto. 2014, junio 03. «Presidenta del INVU denuncia monopolio en casas de bien social». *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/presidenta-del-invu-denuncia-monopolio-en-casas-de-bien-social/CQO5AXTSZFR3DDBDUHWG3BPW4/story/>
- Bebbington, Anthony, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo, y Ximena Warnaars. 2008. *Mining and Social Movements: Struggles Over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes*. " *World Development* 36, no. 12: 2888–2905.
- Birch, Kean, Les Levidow y Theo Papaioannou. 2010. «Sustainable Capital? The Neoliberalization of Nature and Knowledge in the European "Knowledge-based Bio-economy"». *Sustainability* 2(9): 2898-2918. <https://doi.org/10.3390/su2092898>.
- Brenes, Eduardo. 2009. Carta a Clara Zomer, ministra del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. 25 de agosto. *Correspondencia PRUGAM 2009*. Archivo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Brenes Mata, Eduardo. 2011. *Informe final de Gestión para la Compañía Nacional de Fuerza y Luz*: 69-75.

Cámara Costarricense de la Construcción. 2004. *Memoria institucional*. San José: Cámara Costarricense de la Construcción.

Cambronero, C. 2010. "¿Quién pidió la cabeza del exdirector del PRUGAM?" *Fusil de Chispas*, 5 de marzo. Consultado el 23 de enero de 2012. <http://www.fusildechispas.com/2010/03/quien-pidio-cabeza-exdirector-prugam-eduardo-brenes/>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. (2010). *Hacienda Empresas*. Archivo Excel. Acceso el 21 de noviembre de 2024. http://cfiahacienda.weebly.com/uploads/5/6/0/1/5601764/_haciendaempresas_2010.xlsx.

Córdoba, Javier. 2010, marzo 10 «Polémica por decreto: Separado exdirector de PRUGAM por disentir con ministra de vivienda», *Semanario Universidad*. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/polmica-por-decreto-separado-exdirector-de-prugam-por-disentir-con-ministra-de-vivienda/>

Dirección General de Auditoría. 2009. *Informe de un estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del INVU*. San José: Contraloría General de la República. Departamento de Organismos Descentralizados.

D'Urso, Angelo. 2001. *Informe de identificación. Proyecto integrado de planificación urbana de la Gran Área Metropolitana (GAM) del Valle Central del País*. San José, Costa Rica: PRUGAM.

Dardot, Pierre, y Christian Laval. *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Traducido por Amparo Céspedes Gallego. Barcelona: Gedisa, 2013.

_____. 2019. *Never-ending Nightmare*. Londres: Verso.

Egloff, Enrique., Raldall Murillo, y Orlando Saborío. 2009, mayo 21. Correspondencia a Clara Zomer. Archivo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, PRUGAM.

European Commission. 2002. *Regional Strategy Paper for Central America. 1998-2002*. Bruselas: European External Action Service.

Feigenblatt, Hazel. 2004, setiembre 12. «Caso CCSS-Fischel: Seguro Social Amenazado». *La Nación*. Acceso el 23 de mayo de 2016. http://www.nacion.com/ln_ea/ESPECIALES/ccss-fischel/n0912.html.

Fernández, E. 2013. "Ministerio de Vivienda definió el Plan GAM 2013 para relanzar ordenamiento urbano." *El Financiero*, 3 de noviembre.



Consultado el 3 de diciembre de 2015.
http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Plan_GAM_2013-municipalidades_de_San_Jose-urbanismo_0_401959836.html

García Jiménez, Emanuel. 2005, octubre 13. «Candidato Arias bien pertrechado». *Semanario Universidad*. Acceso el 15 de marzo de 2015. <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/candidato-arias-bien-pertrechado/>.

Guillén-Montero, Douglas, Óscar Antonio Núñez-Román, Jacqueline Vargas-Bogantes, y Luis Mauricio Vega-Ramírez. 2021. "Situación de los Sistemas de Información Territorial para la Gestión Municipal: Caso de la GAM, Costa Rica, 2018." *Revista Geográfica de América Central* 66(1): 1–25. <https://dx.doi.org/10.15359/rgac.66-1.3>.

Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press).

Hillman, Amy y William P. Wan. 2005. «The Determinants of MNE Subsidiaries Political Strategies: evidence of institutional duality». *Journal of International Business Studies* 3(36): 322-40. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400137>.

İşleyen, Beste. 2015. «The European Union and neoliberal governmentality: Twinning in Tunisia and Egypt». *European Journal of International Relations* 21(3): 672–90. <https://doi.org/10.1177/1354066114554464>.

Klotchkov, Vladimir. 2001. «Brevísima historia de la planificación urbana de San José». *Ambientico* 99: 4-6.

La Nación. 2005. "Costa Rica fortalecerá municipalidades con ayuda europea." 5 de octubre. <https://www.nacion.com/archivo/costa-rica-fortalecera-municipalidades-con-ayuda-europea/BRVQNERTKJC5LDZVGDYWBT6WJY/story/>

———. 2010. "Municipios de Cartago urgen aprobación de Prugam." 20 de febrero. <https://www.nacion.com/el-pais/municipios-de-cartago-urgen-aprobacion-de-prugam/CNV52UAMTVENHNSUHSEEDY2CHM/story/>

———. 2013, octubre 01. «La reestructuración del INVU». *La Nación*. <https://www.nacion.com/opinion/editorial/la-reestructuracion-del-invu/OVLCZQRYCRBONPLIYIZTQNCYYQ/story/>

Mata B., Alonso. 2010. "INVU rechaza reordenamiento de la Gran Área Metropolitana: Estado invirtió 7,5 millones de euros en plan que no ejecuta." *La Nación*, [fecha exacta si disponible].

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y Ministerio de Planificación Nacional. 2002. «No. ALA/2002/001 068 Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Costa Rica». San José. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_c

[ompleto.aspx?
param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52811&nValor3=57414&strTipM=T
C#:~:text=%2DQue%20la%20Ley%20N%C2%BA%208342,y%20t
%C3%A9cnica%20y%20de%20la](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52811&nValor3=57414&strTipM=T_C#:~:text=%2DQue%20la%20Ley%20N%C2%BA%208342,y%20t%C3%A9cnica%20y%20de%20la)

Ministerio de Comercio Exterior. 2012. *Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Documento explicativo*. San José: COMEX.

Morales, Abelardo. 1988. «Polémicas declaraciones de John Biehl: el estado paralelo de la AID en Costa Rica». *Revista Aportes* 8(46).

Moreno, Naomi. Alejandro Puigrefagut e Ignacio Yáñez. 2018. «The European Union's Soft Power: Image Branding or Neo-colonialism?». Working Paper. Center for Global Affairs and Strategic Studies.

Musiałkowska, Ida. 2011. «Transfer of the European Regional Policy to Latin America». Draft version. Puznan: University of Economics.

Navarro, Manuel, Rodrigo Altmann, y Orlando Saborío. 2009, septiembre 10. Correspondencia a Clara Zomer. PRUGAM 2009. Archivo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

PRUGAM. 2004. *Plan Operativo Global del PRUGAM*. San José: PRUGAM.

Retana Guido, Juan Carlos. 2010. "Entre el Anillo de Contención Urbana y el Proyecto PRUGAM." *Diario Extra*, 8 de junio de 2010.

Rivera, Ernesto y Mauricio Herrera. 2004, octubre 27. «Caso ICE-ALCATEL: Controversia de una adjudicación». *La Nación*. Acceso el 21 de marzo de 2015.
http://www.nacion.com/ln_ee/ESPECIALES/ice-alcatel/n1027.html.

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y Comunidad Europea. (2001). *Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana sobre las orientaciones plurianuales para la puesta en marcha de la cooperación comunitaria*. Firmado el 26 de marzo de 2001 en Guatemala. Acceso el 21 de noviembre de 2024.
https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=memo_530_2_16062005.htm.

Solís, Manuel. 2006. *La institucionalidad ajena: los años cuarenta y el fin de siglo*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Soto Morales, Eugenia, 2012, septiembre 07. «Estado costarricense se hincha: Desde 1949, nacen en promedio unas cuatro instituciones públicas cada año; y llegan para quedarse. » *El Financiero*.
<https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/estado-costarricense-se-hincha/XNWXWZ4QORAKBLTFVSLUIMRBE/story/>.

—. 2013, marzo 10. «Reelección presidencial en Costa Rica cambió reglas de proceso político». *El Financiero*.
<https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/reeleccion->



[presidencial-en-costa-rica-cambio-reglas-de-proceso-politico/
DZV3VKVVZND5DJMR2RVB3FECBM/story/](https://presidencial-en-costa-rica-cambio-reglas-de-proceso-politico/DZV3VKVVZND5DJMR2RVB3FECBM/story/)

La Nación. 1988, mayo 11. "Reorganización total en el INVU: Máxima eficiencia y optimización de los recursos". *La Nación*.

Trejos, Juan Diego. 2015. *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2014*. San José: PEN.

Valverde, Luis. 2001. "Pacheco, un mariachi de otra orquesta." *La República*, 10 de septiembre. Consultado el [fecha de consulta].
<https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/server/api/core/bitstreams/1f33015f-2728-4b4c-a960-7566fd0dad9f/content>.

Vargas, Monserrath. 2015. "Desarrollo urbano afecta recarga de mantos acuíferos en Heredia." *La Nación*, 22 de marzo.

Vindas Quirós, Leticia. 2010. "Ordenar la GAM genera encontronazos: Prugam carece de apoyo en el país. " *El Financiero*, 11 de abril. http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2010/abril/11/economia2311931.html.

Wagner, Peter. 1997. *Sociología de la modernidad: Libertad y disciplina*. Primera Edición en español. Barcelona: Empresa Editorial Herder, S.A.

———. 2008. *Modernity as Experience and Interpretation: A New Sociology of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Matemáticas de género en el Semanario Universidad



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5990>

Recibido: 19 de agosto 2024

Revisado: 25 de noviembre 2024

Aprobado: 17 de febrero 2025

Larissa Arroyo Navarrete
Costarricense, Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional a Distancia. Es académica del Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad Nacional (Costa Rica) y consultora especialista en Derechos Humanos, discriminación y violencia basada en género en Costa Rica.
Correo electrónico: larissa.arroyo@gmail.com
ORCID: 0009-0007-9819-0402

Resumen: La investigación sobre el género de las autorías en los artículos de opinión del *Semanario Universidad* (2023-2024) resalta la necesidad de aplicar “matemáticas de género” en espacios públicos como herramienta para evaluar la representación de mujeres y personas no binarias. A pesar de los avances legales, el 79,92 % de las publicaciones corresponden a nombres de uso común masculino, frente al 17,08 % de nombres de uso común femenino. Se reconoce el reto de datos binarios de género de los nombres en tanto limitan el reconocimiento de las identidades diversas. El estudio concluye que el *Semanario* refleja desigualdades estructurales históricas al subrayar la importancia de implementar medidas afirmativas, recopilar datos inclusivos y formular políticas públicas para promover la igualdad de género y la paridad en los medios, en concordancia con los compromisos internacionales.

Palabras clave: *derechos de la mujer, igualdad de género, igualdad de oportunidades, discriminación*

Gender Mathematics in Semanario Universidad

Abstract: The research on the gender of authorship in opinion articles from Semanario Universidad (2023-2024) highlights the need to apply “gender mathematics” in public spaces as a tool to evaluate the representation of women and non-binary people. Despite legal advances, 79.92% of the publications correspond to commonly masculine names, compared to 17.08% with commonly feminine names. The challenge of binary gender data based on names is acknowledged, as it limits the recognition of diverse identities. The study concludes that Semanario reflects historical structural inequalities, underscoring the importance of implementing affirmative measures, collecting inclusive data, and formulating public policies to promote gender equality and parity in the media, in line with international commitments.

Key words: *Women's rights, gender equality, equal opportunity, discrimination*



Introducción

En el 2024, ¿es posible afirmar que hombres y mujeres en Costa Rica gozamos del mismo reconocimiento de derechos y por lo tanto tenemos acceso a las mismas oportunidades? Una esperaría que la respuesta después de siglos de lucha por la igualdad sea que no solo tenemos el acceso a las mismas oportunidades, sino también la realidad refleja este hecho particularmente en espacios públicos. Para las personas que trabajamos en educación e investigación, así como en incidencia en materia de derechos humanos y género, es evidente que esto no es así. Esta no es impresión u opinión personal. Los datos pueden demostrar que las desigualdades son constantes año tras año a pesar de los avances jurídicos, sociales y culturales. Pero, ¿dónde están estos datos y qué reflejan?

Un ejemplo es el porcentaje de hombres y mujeres como titulares de gabinetes ministeriales nombrados en gobiernos presididos por hombres y por mujeres en el período 1978-2024 (Rodríguez 2024, 7), que revelan que si la persona mandataria es hombre, tendrá de ministras mujeres 14.9 % versus 85.1 % de ministros hombres. A su vez, si la persona mandataria es mujer, el porcentaje de ministras mujeres es de 22.7 % y 77.3 % de ministros hombres. En cualquier caso, el contraste es evidente.

Alcanzar la igualdad es una obligación social y jurídica como se desarrolla más adelante, pero esta no puede seguir siendo un horizonte. Debe convertirse en realidad. Para determinar si hemos logrado acercarnos al objetivo, requerimos medir el progresivo cambio sociocultural y su correspondiente coincidencia con la normativa sobre el reconocimiento y protección jurídica a la igualdad y la no discriminación basada en género. Por esto, es imperativa la recolección de datos para el análisis crítico y posterior creación de políticas públicas, que cumplan con el deber de reconocer y garantizar el derecho a la igualdad de las mujeres y así como las personas no binarias, las cuales no suelen ni siquiera ser mencionadas en los estudios.

Esta investigación tiene por objetivo determinar la presencia de las mujeres en los artículos de opinión publicados en el *Semanario Universidad* de Costa Rica entre enero de 2023 y julio de 2024 con datos desagregados, según el uso común del nombre publicado, para proponer medidas afirmativas que aseguren la igualdad y la paridad de género en los espacios públicos. No obstante, debido a la falta de información se limitó al binario masculino y femenino como un indicador de la presencia de las mujeres en el espacio de estudio, tal y como se precisa en párrafos posteriores.

El ejercicio simple de hacer “matemáticas de género” puede sutir un gran impacto para eliminar la discriminación contra las mujeres y las personas no bi-

narias si hay voluntad y compromiso para hacerlo, porque puede brindar datos sobre la presencia de mujeres y personas no binarias mediante la identificación del total de personas en un espacio al desglosarlo por la identidad de género o, en su defecto, el género del nombre de la persona según el uso común. Estos datos se analizan en relación con la cantidad de hombres, así como a la condición que ocupan estos en ese espacio en relación según los puestos de visibilidad o de poder.

Por último, de ninguna forma, se pretende que este artículo se perciba o resulte en un ataque a uno de los medios de comunicación más importantes del país. El ejemplo del *Semanario Universidad* es un mero reflejo de una realidad de discriminación histórica, estructural y sistémica, por lo cual no es posible sostener que es una omisión aislada, sino por el contrario es importante que todos los medios de comunicación sientan la curiosidad de realizar este ejercicio porque las probabilidades indican que los resultados no pueden diferir mucho de los encontrados en esta investigación, porque están inmersos en la misma realidad. Por el contrario, se pretende demostrar que con voluntad política es posible incorporar medidas afirmativas para la igualdad y no discriminación de género cuando se cuenta con información para determinarlas, tal como se demuestra en el artículo “Las mujeres en los medios impresos: el Semanario, un año de análisis”. (Jones, 2023) y en “Matemáticas de género: un ejemplo en casa” (Arroyo, 2024).

Metodología

Se realizó una adaptación del ejercicio de “matemáticas de género” al recolectar la cantidad total de una población en particular y desagregarla por el género del nombre según su uso común. Se recolectaron todas las entradas digitales de artículos de opinión publicados en el *Semanario Universidad* entre enero del año 2023 hasta julio del año 2024, las cuales constan en su sitio web [www.semanario universidad.com](http://www.semanariouniversidad.com). Se escogió este medio por la importancia de dicho medio, porque la visión del *Semanario Universidad* ha sido ofrecer un periodismo crítico e independiente, que contribuya al debate y análisis crítico de la realidad nacional e internacional, así como promover la diversidad de pensamiento, la democracia y los derechos humanos con un enfoque en la educación y el bienestar de la sociedad costarricense. (*Semanario Universidad*. (n.d.)).

Se creó una base de datos con:

1. El nombre del artículo
2. La fecha de publicación del artículo con día, mes y año y
3. El nombre de la o las personas autoras.

Para el análisis en cuestión, además de contabilizar dichas publicaciones, se pretendía la identificación del total de personas del espacio al desglosarlo por género. No obstante, esto presentó un reto mayor, porque implicó presumir



desde el binarismo y por el nombre, el género de la persona. Esto significó que el cálculo de la presencia de mujeres sería solo un indicativo de la identidad de género de la persona que publicaba.

Las preguntas que guiaron esta investigación fueron las siguientes:

1. ¿Cómo medir la presencia de las mujeres en todas sus diversidades en un sistema de binarismo de género sin excluir e invisibilizar las disidencias y las divergencias de género?
2. ¿Están presentes las mujeres en los espacios públicos como los medios de comunicación bajo la representación en artículos de opinión?
3. ¿Cuáles acciones son posibles para promover y garantizar la participación igualitaria de las mujeres en los espacios públicos como en un medio de comunicación?

Categorías propuestas

Se optó por usar las siguientes categorías género del nombre de las personas autoras y tipo de autoría:

Género del nombre de las personas autoras

- Nombre de uso común femenino
- Nombre de uso común masculino
- Imposible de determinar o
- Mixto (múltiples autorías con nombres de uso común femenino y de uso común masculino)

Tipo de autoría

1. Individual o
2. Colectiva (ya sean dos personas o más o un colectivo firmaban el artículo)

Fórmulas usadas

Tabla 1 Fórmula para el total de publicaciones

Total de publicaciones =	autoría de nombre de uso común femenino +	autoría de nombre de uso común masculino +	autoría de nombre de uso común imposible de determinar
--------------------------	---	--	--

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2 Fórmula para las publicaciones individuales

Total de publicaciones =	autoría de nombre de uso común femenino +	autoría de nombre de uso común masculino +	autoría de nombre de uso común imposible de determinar
--------------------------	---	--	--

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3 Fórmula para las publicaciones colectivas

Total de publicaciones =	autorías de nombre de uso común femenino +	autorías de nombre de uso común masculino +	autorías de nombre de uso común imposible de determinar +	autorías de nombre de uso común femenino y masculino
--------------------------	--	---	---	--

Fuente: Elaboración propia

Solicitud de información enviada al Semanario

Se envió una solicitud (Anexo 1) a las personas responsables de los artículos de opinión y dirección del *Semanario Universidad* con las siguientes preguntas, que fueron respondidas el día 22 de mayo del 2023, mediante correspondencia de correo del señor Javier Córdoba con copia a Laura Martínez, directora de dicho medio.

Resultados

Estrategias institucionales

En la respuesta por parte del *Semanario Universidad* a la solicitud de información en Anexo 1, se confirmó que no existe una guía formal para incentivar, motivar y asegurar la paridad de género en las publicaciones. Se notó que el equipo de periodistas está compuesto mayoritariamente por mujeres y cuenta con personas con alta sensibilidad en temas de inclusión y género, así como que en las reuniones se sugiere y se recuerda a cada periodista la importancia de buscar paridad de género en las fuentes, siempre y cuando cumplan con los requisitos para el desarrollo adecuado de los temas. En la sección de Opinión, el jefe de redacción tiene la política de dar prioridad a las colaboraciones enviadas por mujeres, porque se recibe en promedio un texto de una mujer por cada siete de hombres. A pesar de que su objetivo es que en cada sección de opinión publicada semanalmente haya al menos un texto de una mujer, el requisito general es esperar un mes para ver los textos pu-



blicados. Sin embargo, en el caso de las mujeres, se les exime de este tiempo de espera para asegurar, al menos, una voz femenina en las páginas. También, se señaló que no realiza un monitoreo sistematizado en este aspecto.

Según los siguientes datos, esta estrategia no parece ser efectiva en términos de los porcentajes de participación de personas con nombre de uso común femenino, tal como se verá a continuación.

Datos generales

Tabla 4: Resultados según número de entradas

Género de uso común del nombre de la autoría	Autoría individual	Autoría colectiva	Total de autorías del periodo de estudio
Femenino	157	20	177
Masculino	810	18	828
Indeterminable	6	13	19
Autorías múltiples de nombres de uso común mixto	NA	12	12
Total	973	63	1036

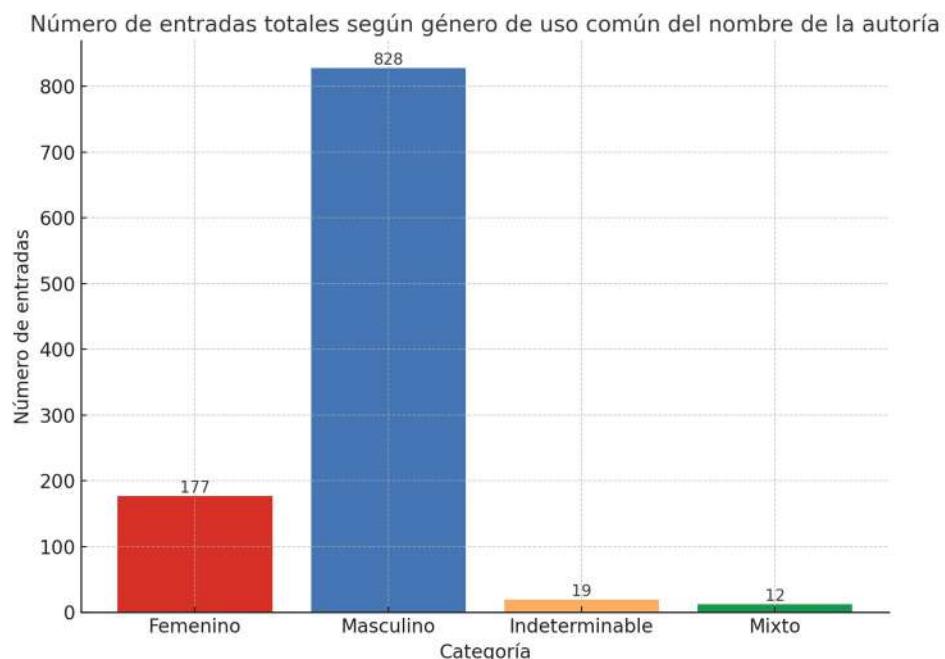
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5: Resultados en porcentajes según el número de entradas

Género de uso común del nombre de la autoría	Autoría individual	Autoría colectiva	Total de autorías del periodo de estudio
Femenino	16.14 %	31.75 %	17.08 %
Masculino	83.25 %	28.57 %	79.92 %
Indeterminable	0.62 %	20.63 %	1.83 %
Autorías múltiples de nombres de uso común mixto	NA	19.05 %	1.16 %
Total	100 %	100 %	100 %

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1 Número de entradas totales según género de uso común del nombre de la autoría



Fuente: Elaboración propia.

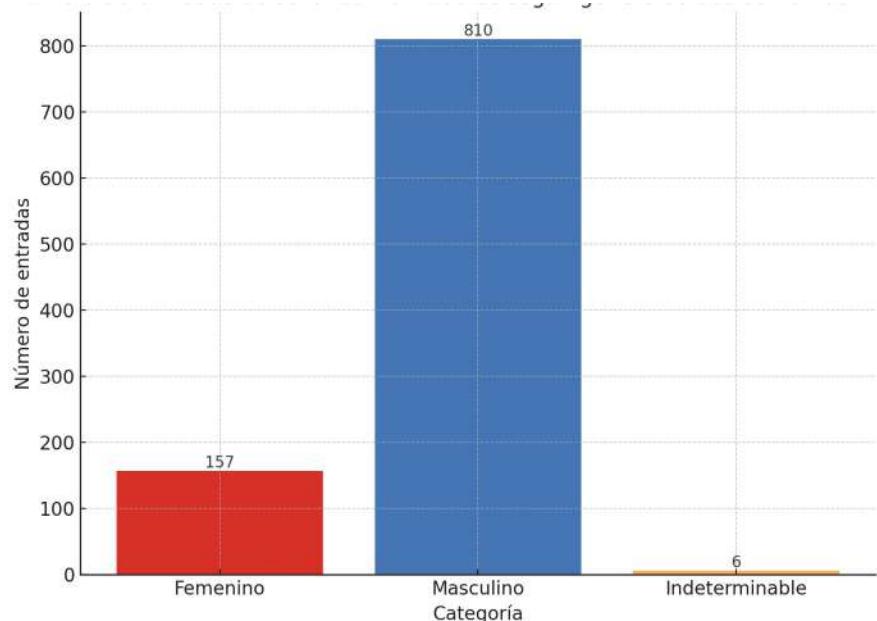
Tabla 6: Resultados Entradas de autorías individuales

	Entradas de Autoría de nombre de uso común femenino	Entradas de Autoría de nombre de uso común masculino	Entradas de Autoría de nombre de uso común indeterminable cuando no se podía asignar al nombre un género según su uso común	Total de entradas de autorías individuales	Total de entradas (individuales y colectivas)
Número de entradas	157	810	6	973	1036
Porcentaje según número de entradas	16.14 %	83.25 %	0.62	93.92 %	100 %

Fuente: Elaboración propia.



Gráfico 2: Número de entradas de autorías individuales según género de uso común del nombre de la autoría



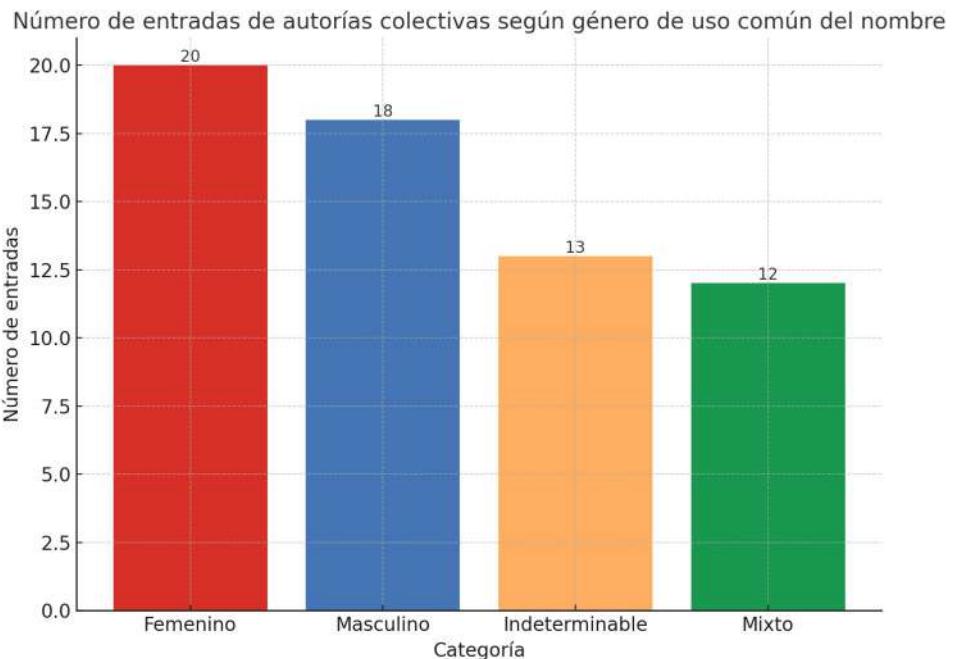
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7: Resultados de entradas de autorías colectivas

Entradas de Autoría de nombre de uso común femenino	Entradas de Autoría de nombre de uso común masculino	Entradas de Autoría de nombre de uso común indeterminable cuando no se podía asignar al nombre un género según su uso común	Entradas de Autorías múltiples de nombres de uso común femenino y nombre de uso común masculino:	Total de entradas colectivas	Total de entradas (individuales y colectivas)
20	18	13	12	63	1036
31.75%	28.57 %	20.63 %	19.05 %	6.08 %	100 %

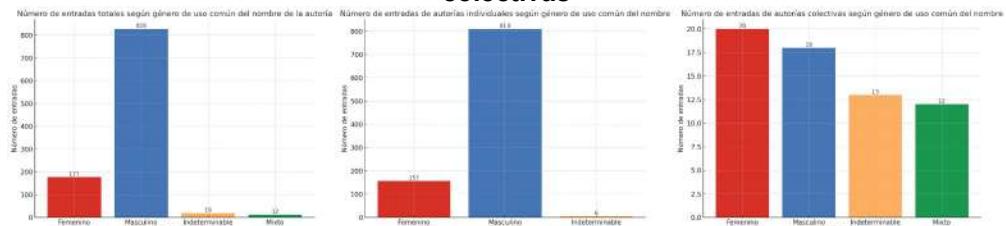
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3: Número de entradas de autorías colectivas según género de uso común del nombre de la autoría



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4: Comparativo entre autorías totales, autorías individuales y autorías colectivas



Fuente: Elaboración propia.

Datos relevantes identificados

En el período del 1.º de enero al 31 de julio, se publicaron 1036 entradas en total. Estas podían ser individuales o colectivas. De ese total, 828 publicaciones fueron de autorías identificadas con nombres de uso común masculino. Se trató de una abrumadora mayoría, porque solo 177 autorías fueron identificadas con nombres de uso común femenino. Según este total de autorías,

se deduce que las personas con nombre de uso común masculino publican más (79.92 %) que las personas con nombre de uso común femenino (17.08 %). Ello, a su vez, contrasta con que los números cambian cuando son publicaciones colectivas, porque hay prácticamente una equivalencia en términos de género con 28.57 % de publicaciones de nombre de uso común masculino versus 31.75 % de publicaciones de nombre de uso común femenino. No obstante, se ha de señalar que las publicaciones colectivas son significativamente menores a publicaciones individuales al ser las primeras 6.08 % del total, mientras que las segundas representan el 93.92 %.

Queda claro que la brecha de género cambia cuando la modalidad es individual o colectiva. Si bien en las autorías colectivas las publicaciones de nombre de uso común femenino (20) superan ligeramente a las de nombre de uso común masculino (18), en las individuales las de nombre de uso masculino son más de cinco veces las de las entradas de nombre de uso común femenino.

Un total de 19 autorías no pudieron ser identificadas por género de acuerdo con el uso común del nombre y 12 fueron de autorías mixtas; es decir, donde había, al menos, una persona identificada con un nombre de uso común masculino y otras con un nombre de uso común femenino. Las primeras son autorías de nombre de uso común indeterminable y se caracterizaron así cuando por el nombre no se pudiera asignar un género. Según su uso común es únicamente el 1.83 % del total de entradas. Por esta razón, se infiere que este dato no es significativo para afectar el presente análisis. En todo caso, el número total aún si el número es bajo (19), las autorías indeterminables tienen más representación en trabajos colectivos (13) que en individuales (6). Cabe el desafío en este contexto para recabar datos dada la imposibilidad de identificar una identidad de género en contextos grupales o nombres menos comunes.

Los resultados reflejan patrones de participación de género, al menos, sobre la base del uso común del nombre de las personas que publicaron en el *Semanario Universidad* en el periodo indicado, por lo que deja al descubierto un reflejo de desigualdades estructurales e históricas, que resulta en un círculo discriminación basada en género. La sobrerrepresentación de personas con nombres de uso común masculino en los artículos publicados refleja una desigualdad persistente como un espacio público, que perpetúa las barreras históricas enfrentadas por las mujeres. Así, es imperativo interpretar estas cifras dentro de su contexto social y normativo al relacionarlas con compromisos internacionales en materia de igualdad de género y derechos humanos, tal como el realizado en los próximos párrafos de mira a la justificación de la necesidad de implementar medidas concretas; por ejemplo, cuotas de género y sistemas de datos inclusivos para garantizar que los medios reflejen las diversidades sexo-génericas en Costa Rica, en tanto, en ausencia de dichas acciones, se teme que se perpetuarán las desigualdades identificadas en esta investigación de manera indefinida.

Retos conceptuales para el encuadre jurídico de posibles acciones afirmativas

El uso del binarismo para categorizar los nombres limita la capacidad de reflejar la diversidad de género real. Así, deja invisibilizadas a las personas no binarias y otras identidades de género, por lo que durante el proceso de esta investigación surgieron muchas dudas y reflexiones acerca del impacto de la falta de reconocimiento de las diversidades sexo-genéricas, en Costa Rica, en general, y, por lo tanto, a la falta de relevamiento de datos y de información, que permitieran reconocer dicha diversidad en el estudio. Con la claridad de este contexto, teórica y metodológicamente, esta investigación se enfrentó a la reproducción del sistema heterocisnormado y patriarcal. Durante la investigación, se identificó la dicotomía de la decisión de: 1. No realizar estudio alguno, porque la información disponible no brindaba el dato de la identidad de género autopercibida de la persona o 2. Usar la información disponible desde el binario del uso común de los nombres al saber, de antemano, que asumir el género de una persona por su nombre o del uso de un binario hombre-mujer o masculino-femenino invisibiliza cualquier otra identidad más allá de las imposiciones de nuestro sistema heterocisnormativo y resulta en la negación de la existencia de las identidades disidentes y evidenciar esto durante el proceso.

Más allá de las dificultades para la investigación debido a la forma en que se recoge y recopila la información inicialmente, era imperativo encontrar la manera de investigar la participación de las mujeres en todas sus diversidades. Al considerar que sin datos resulta imposible el análisis para el cumplimiento de las obligaciones tanto nacionales como internacionales del país en materia de igualdad entre hombres y mujeres, así como de las minorías identitarias de género, se concluyó que era necesario empezar por el reconocimiento de la vulnerabilidad de la base de datos para esperar que futuros estudios permitan mejorar la propuesta, o bien que surjan las pertinentes críticas constructivas para su mejora. Por ello, el estudio se centró en la importancia de las conclusiones y las recomendaciones para evidenciar la urgencia de cambios a fin de contar eventualmente con datos de autoidentificación de género.

En ese sentido, es necesario enfatizar en que el uso del binarismo masculino/femenino sobre la presunción del nombre es lo que permite la información con la que se cuenta públicamente durante el periodo de relevamiento de datos, pero que se espera que en un futuro se sigan las recomendaciones, aquí, consignadas para tener una base de datos que reconozca y garantice a plenitud la identidad de las personas lejos de una imposición del binarismo tradicional. La razón de esto es que la producción y la recolección de información desagregada en distintas categorías debe ser una práctica estandarizada, que permita mediante la documentación y el análisis proveer información no solo para la creación de normativa en materia de igualdad y no discriminación, sino también para su implementación a las personas tomado-



ras de decisión. En la actualidad, uno de los mayores problemas a la hora de poder cumplir con este deber particularmente desde el ámbito estatal, aunque en otros como en el académico, es que la información recolectada inicialmente no permite poder reconocer todas las diversidades y variantes.

En el caso en estudio, el *Semanario Universidad* no contaba con una base de datos pública, que permitiera reconocer la identidad de género de acuerdo con la vivencia interna e individual del género, tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento incluyendo la vivencia personal del cuerpo y otras expresiones de género, tales como la vestimenta, el modo de hablar y los modales. No era posible, por la cantidad de entradas, hacer entrevistas que permitieran verificar este dato. Por esta razón, no se usó la fórmula “total de publicaciones = publicaciones de mujeres + publicaciones de hombres”. Ante esto, se planteó el uso de los conceptos de “nombre de uso común femenino” y “nombre de uso común masculino”, más que hombre o mujer, porque se consideró la presunción del género de un nombre más que el de la persona como tal, sin negar, de nuevo, que el género de un nombre no es más que una construcción cultural e histórica basada en estereotipos y roles de género, sin que por ello se lograra resolver la problemática de determinar el género únicamente por el nombre, como única información disponible, y sin hacerlo sobre la base de estereotipos de género y prejuicios heterocisnORMATIVOS. En el caso de que un nombre no fuera considerado tradicionalmente dentro del binarismo identitario de género, se recurrió a la consulta en internet para determinar con el nombre completo si había otras entradas que pudieran brindar más información. Esto en particular cuando el nombre no fuera de uso común en el español.

Al identificar las dificultades y las acciones para la evaluación de la presencia de las mujeres y minorías genéricas en todas sus diversidades en un sistema de binarismo de género, sin excluir e invisibilizar las disidencias y divergencias de género, se determinó que existen, en la actualidad, dos dificultades mayores a la hora de evaluar la presencia de esta población en los espacios públicos.

El concepto de “mujer”

Los resultados de esta investigación evidencian la necesidad de cumplir con instrumentos internacionales de derechos humanos y recomendaciones de órganos de tratados, que subrayan la importancia de garantizar la igualdad y la representación inclusiva en los medios de comunicación. Por ejemplo, por un lado hay una ausencia de datos que recaben esta información; por el otro lado, el concepto “mujer” ha ido cambiando con el tiempo y sigue en transformación. En ese sentido, por ejemplo si tenemos un cuerpo normativo de protección especial como lo es la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés y Convención CEDAW en adelante), le brinda protección en contra de las discrimina-

ción hacia las mujeres, que no brinda una definición sobre lo que es ser “mujer” como sujeta de protección normativa. Lo mismo ocurre con la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Belem Do Pará (Convención Belém Do Pará en adelante), que versa sobre protección en contra de violencia hacia las mujeres. Por esto, hay que utilizar estos instrumentos, normativos al igual que muchos otros; por ejemplo, la Constitución Política, de la interpretación que hace el órgano legítimo para esta función. De ahí, surge la importancia de conocer, entre otros, las recomendaciones generales del Comité para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (Comité CEDAW en adelante) y las recomendaciones específicas a Costa Rica con sus correspondientes observaciones, en el 2011 (Comité CEDAW, 2011), 2017 (Comité CEDAW, 2017) y 2023 (Comité CEDAW, 2023), así como los respectivos informes nacionales, anuales y hemisféricos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI en adelante 2012). De manera adicional, es importante incorporar tanto las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CortelIDH) como lo manifestado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) particularmente en sus diferentes informes. Además, estos suelen sustentarse a partir de los Principios de Yogyakarta (2007) y Principios de Yogyakarta más 10 (2017). Ambos documentos se refieren a los principios y las obligaciones adicionales sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales.

A nivel nacional, es pertinente considerar las resoluciones de la Sala Constitucional, aunque en esta investigación, el foco estuvo en el Derecho Internacional al considerar que el nivel jerárquico normativa que tienen estas, según la misma interpretación de esta Sala, en 1992 con la sentencia 3435-92 (Sala Constitucional 1992) y su aclaración sentencia 5759-93 (Sala Constitucional 1993) al manifestar que los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, “tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución” como también consta en el voto 2313-95 (Sala Constitucional 1995). Esta interpretación se ha sostenido en el tiempo al otorgarle un carácter supraconstitucional a estos instrumentos de derechos humanos. Adicionalmente, el artículo 7 de la misma Constitución plantea que “los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes”. En tanto, lo anterior establece que aquellos tratados internacionales de derechos humanos aprobados como establecido por el Art. 7 constitucional adquieren carácter de normativa interna y superior a la ley y con carácter supraconstitucional de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala. De esta forma, para efectos de la presente investigación se ha centrado en lo manifestado por el Comité CEDAW, el MESECVI, la CIDH así como por la Corte



IDH y lo establecido en los Principios de Yogyakarta y los Principios de Yogyakarta más 10, tal como se desarrolla en los próximos párrafos.

Así, al saber que reducir las mediciones al binario hombre-mujer implica obviar o incluso negar la existencia de las personas no binarias, es imperativo considerar los siguientes puntos.

La identidad de género es “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales” (Principios de Yogyakarta 2006, 8). Esto significa que no es posible determinar el género de una persona por su nombre, porque la única forma de verificar dicha identidad es la consulta directa a la persona y lo manifestado por ella.

El MESECVI en su Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará de 2017 emitió una recomendación en materia legislativa llamando a los Estados que ratificaron la Convención a garantizar el derecho a la identidad de género. (MESECVI 2017, 207)

Según la CIDH, la falta de reconocimiento de las identidades fuera del binario tiene impacto en diversos ámbitos tales como el laboral y el educativo, por lo que ha manifestado la necesidad de ir hacia una educación más inclusiva y una cultura de respeto a la identidad y expresión de género, en tanto y a modo de ejemplo “uno de los principales obstáculos la falta del reconocimiento de la identidad de género, desemboca en violencia y discriminación en el ámbito escolar, bajo rendimiento y deserción escolar y a la interdependencia de los derechos humanos, las restricciones al derecho a la educación sean de jure o de facto, conllevan a la limitación de otros derechos. Por ejemplo, la falta de un grado superior de educación pone en riesgo las oportunidades de las personas trans a acceder a mejores empleos, lo que conlleva un menor nivel de empoderamiento económico y una limitación importante a su autonomía personal”. (CIDH 2020, 236, 104). Lo mismo ocurre en relación con no reconocer su existencia en el plano de lo público, como lo puede ser el espacio de publicaciones de artículos de opinión del *Semanario Universidad*. No obstante, queda en evidencia la imposibilidad de contabilizar su presencia sin instrumentos, que garanticen datos fidedignos y para conservar su integridad en una sociedad que aún discrimina y violencia a las diversidades y divergencias sexo-genéricas, tal como ha venido ocurriendo en Costa Rica. (Hivos 2020, 3.3.2. 23.).

El trato digno acorde con la identidad de género autopercebida es imperativo tal y como lo ha manifestado la CIDH, la cual ha sido enfática al manifestar que el derecho al reconocimiento de la propia identidad de género también implica el derecho de toda persona a ser tratada de acuerdo con su identidad autopercebida; es decir, que ante la declaración de una persona sobre auto-

percepción en un género determinado, surge el deber de tratar y referirse a esa persona conforme a dicha identidad. (CIDH 2020, 46, 29). Adicionalmente, la CIDH identifica “como una de las formas más comunes de ejercer violencia verbal, simbólica y psicológica contra personas trans el uso malintencionado o deliberado de pronombres, sustantivos y adjetivos de un género distinto a aquel con el cual se identifica una persona trans para referirse a ella (práctica violenta que en inglés recibe el nombre de *misgendering*). Este tipo de violencia se ejerce con el fin de humillar y ultrajar a una persona con base en su identidad o expresión de género”. (CIDH 2020, 47, 30). En ese sentido, se reconoce el peligro de asumir o imponer un género a una persona y también la imposibilidad práctica de medir la presencia de las mujeres en todas sus diversidades y de las personas trans y no binarias cuyo nombres no sean acordes al binario de género sostenido actualmente en todos los sistemas.

En el 2017, la CorteIDH emitió su Opinión Consultiva N.º 24 (en adelante “OC No. 24/17”) donde se sentaron los fundamentos jurídicos interamericanos del derecho al reconocimiento de “la identidad de género en la Convención Americana y en la Declaración Americana. Este es el principal instrumento interpretativo de los elementos básicos de protección a esta población. En ella misma, la Corte enfatizó que la identidad de género es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas y su reconocimiento por parte del Estado es vital para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas transgénero”. (CIDH 2017, 98-101, 23-24). En estos momentos, en Costa Rica, si bien es cierto que es posible el cambio de nombre para las personas trans y no binarias, no existe garantía de que sea accesible a todas las personas sin mencionar el sesgo del reconocimiento de nombres desde el binario del género hombre/mujer o masculino/femenino. Para mayor detalle, se ha de saber que en el mismo análisis, la Corte estableció que, aunque el derecho al reconocimiento de la identidad de género no se encuentra explícitamente consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este se deriva necesariamente de una interpretación armónica de los artículos 3, 7, 11.2, 3 y 18 de la Convención, en relación con los artículos que garantizan el reconocimiento de la personalidad jurídica, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la privacidad y el derecho al nombre.

Desde el 2017, el Comité CEDAW (6,7,12,17) en sus observaciones y recomendaciones a Costa Rica, incluyó, por ejemplo, a las mujeres trans en el ámbito de protección de dicho instrumento internacional de derechos humanos y lo reiteró en el 2023 (Comité CEDAW 2023, 5,6,7,10,13) al establecer la recomendación de que el estado vele por “que todas las medidas de intervención para cambiar los estereotipos sociales se lleven a cabo desde una óptica interseccional, de modo que se combatan los estereotipos contra las mujeres afrodescendientes, indígenas, migrantes, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales y de las mujeres de edad y las mujeres con discapacidad”. (Comité CEDAW 2023, 6)



El deber estatal de reconocer la identidad de género autopercibida

El deber estatal de reconocer la identidad de género autopercibida nos plantea un problema, por que la CIDH “ha subrayado la crucial importancia de los mecanismos estatales adecuados de recolección de datos, lo cual resulta de crucial importancia para obtener información y mediciones estadísticas que puedan efectivamente informar el diseño de políticas públicas en derechos humanos” (CIDH 2020, 119, 55) y hay reiterado, al hacerse eco de los Principios de Yogyakarta, la importancia que tiene la producción de información y “que los Estados están obligados a recolectar estadísticas y realizar investigaciones sobre la magnitud, las causas y los efectos de la violencia, discriminación y otros daños, y sobre la eficacia de las medidas destinadas a prevenir, procesar y reparar dichas violaciones en razón de la orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales”. (CIDH 2020, 56) Aún más, ha manifestado que “es motivo de preocupación la falta de políticas públicas destinadas a la recolección de datos estadísticos que informen de manera efectiva acerca de la situación de derechos humanos de la población LGBTI y, en particular, las personas trans”. (CIDH 2020, 56).

En otras palabras, se puede afirmar que existe un deber normativo, en general, pero, en particular, del Estado costarricense de no asumir el género de una persona y el de producir datos para la creación de políticas públicas. Esta es la razón del porqué esta investigación se plantea no como una propuesta final, sino como un primer paso para ser considerado en acciones que permitan cumplir con ambos deberes y para esto se recalca que se emplearon las categorías “nombre de uso común femenino”, “nombre de uso común masculino” e “imposible de determinar”. Se reconoce que el nombre no es indicativo final del género de la persona ante la imposibilidad fáctica de reconocer el espectro del género de las personas que publicaron artículos de opinión en el *Semanario Universidad* en el periodo de estudio.

Conclusiones

Los resultados muestran una sobrerrepresentación de nombres de uso común masculino (79.92 %) frente a nombres de uso común femenino (17.08 %). Ello sugiere la confirmación de la desigualdad estructural en la participación de mujeres en espacios públicos. No obstante, es determinante apuntar que si bien hay una subrepresentación de entradas de nombres de uso común femenino, esta participación aumenta en contextos colectivos e indica que, aunque existe desigualdad, la colaboración grupal podría ser un espacio más seguro o accesible para las mujeres, porque hay mayor visibilidad o presencia de ellas mismas.

Lo anterior contrasta con los compromisos asumidos por Costa Rica en instrumentos internacionales como la CEDAW, que, en sus recomendaciones generales y específicas a Costa Rica (CEDAW, 2023), subraya la necesidad

de implementar medidas afirmativas para garantizar la igualdad en todos los ámbitos incluidos los medios de comunicación.

Los datos anteriores revelan la necesidad urgente de adoptar medidas que promuevan la igualdad y la representación inclusiva en los medios de comunicación. Esto no solo responde al mandato de instrumentos internacionales como la CEDAW y los Principios de Yogyakarta, sino también es una condición indispensable para asegurar derechos fundamentales como la igualdad.

Los resultados del ejercicio de hacer “matemáticas de género” de la sección de publicación de artículos de opinión del Semanario Universidad en el periodo de enero 2023 a julio 2024, demuestra, sin lugar a dudas, que la representación de las mujeres en espacios públicos como lo es esta sección no coincide ni remotamente en el porcentaje de la población total de las mujeres. Es imperativo reconocer la problemática en toda investigación cuando no se cuente con información fidedigna sobre el género de la persona que publica y los mecanismos que permitan el reconocimiento de la identidad de género autopercibida de todas las personas sin discriminación alguna. La incapacidad de capturar identidades no binarias y diversidades sexo-genéricas en el análisis refleja una limitación significativa del sistema actual de recolección de datos. Según los Principios de Yogyakarta (2007), los Estados están obligados a garantizar que las personas sean reconocidas y tratadas de acuerdo con su identidad autopercibida. Esta carencia en los datos dificulta el diseño de políticas públicas que respondan a las necesidades reales de las personas trans y no binarias al perpetuar su invisibilización en los espacios públicos. El uso del binario masculino y femenino en el uso común de los nombres de las personas debería ser el último recurso para obtener indicadores de la presencia de las mujeres y personas no binarias en el espacio de estudio. A pesar de esto, el ejercicio realizado brinda una imagen cercana a la realidad y no constituye más que una propuesta por mejorar a la espera de que las instancias tanto públicas como privadas puedan implementar medidas para la recolección de datos desglosados, que reconozcan, entre otros aspectos, la existencia de las diversidades y las divergencias sexo-genéricas.

Incluso, ante la sospecha de desigualdad, es necesario que el Estado de Costa Rica, así como toda instancia pública y privada tomen cartas al respecto para realizar un cambio. Al saber de antemano que el deber ser es insuficiente, es necesario, entonces, recordar que Costa Rica cumple con una amplia normativa jurídica a nivel supra constitucional, que sustenta las acciones afirmativas para asegurar, al menos, la promoción de la igualdad y la no discriminación de género.

En otro orden, no necesariamente las instancias públicas y privadas cuentan con el conocimiento, el apoyo técnico y los recursos para realizar las debidas investigaciones y toma de decisiones para promover el cambio. De ahí radica la importancia de los entes rectores en materia de derechos de las mujeres en particular en el caso de Costa Rica, el Instituto Nacional de las mujeres, así como la consulta a organizaciones de sociedad civil especializadas en las



temáticas y la academia, a saber los diferentes institutos de la mujer, por ejemplo, en la institucionalidad universitaria pública.

Recomendaciones

Las siguientes son recomendaciones que podría aplicar cualquier instancia pública o privada, pero están centradas en los medios de comunicación escritos y los espacios de publicación de artículos de opinión con el ánimo de cumplir con el deber de recordar la desigualdad e injusticia basada en género en contra de las mujeres y de las divergencias y diversidades genéricas. Se toma como base el fundamento jurídico mencionado anteriormente.

Una primera medida indispensable es que las jerarquías de los medios, como el *Semanario Universidad*, adopten una perspectiva de género en la toma de decisiones. Esto implicaría acciones afirmativas fundamentadas en datos nacionales que evidencien los retos específicos que enfrentan las mujeres, tales como la sobrecarga de trabajo debido a dobles o triples jornadas, la violencia basada en género tanto en ámbitos públicos como privados y la falta de preparación desde edades tempranas para ocupar espacios de liderazgo. Dichos factores deben ser considerados en el diseño e implementación de políticas internas.

La segunda consiste en la realización de investigaciones sobre datos fidedignos y recientes es fundamental para la creación de políticas. En ese sentido, resulta necesario colaborar con instituciones especializadas tales como el Instituto Nacional de las Mujeres, las organizaciones de la sociedad civil y las oficinas de género en universidades y municipalidades para obtener información precisa sobre la participación de las mujeres en los medios y las razones de su subrepresentación. También, estas investigaciones podrían identificar los factores que fomentan o desalientan la igualdad de acceso.

La tercera se ha de considerar para contar con la asesoría de personas con conocimiento especializado en derechos humanos y género, así como consultar a las poblaciones directamente involucradas. Esto asegura que las medidas implementadas sean pertinentes, inclusivas y alineadas con los estándares internacionales. A partir de este enfoque, las decisiones deben estar respaldadas por guías o protocolos claros, que orienten la aplicación de acciones afirmativas como cuotas para garantizar la representación diversa en las publicaciones sin comprometer la calidad de los artículos.

Una cuarta es la creación de mecanismos de monitoreo y evaluación de las normativas implementadas, porque permitirían medir el impacto de las políticas, identificar áreas de mejora y asegurar la sostenibilidad de las medidas afirmativas. Complementariamente, se podría crear una base de datos que recopile información clave sobre las personas que participan en los espacios de opinión incluyendo datos sensibles como género, edad, nivel educativo, situación de discapacidad y lugar de residencia. Esta base de datos sensibles requerirá protocolos para garantizar la privacidad. De manera adicional,

el análisis de estas bases de datos permitiría generar informes periódicos que detallen los avances y los retrocesos en materia de igualdad de género al facilitar la planificación de futuras estrategias.

Como quinta se propone la promoción de convenios con instituciones académicas, en tanto podría incentivar la participación de estudiantes en la producción de artículos de opinión. Esta actividad se integraría en programas educativos o concursos específicos para fomentar la participación género diversa en espacios públicos.

Finalmente, se plantea el uso de inteligencia artificial para automatizar el monitoreo y el análisis de datos; sin embargo, se ha de considerar que asumir el género de una persona con base en su nombre podría perpetuar sesgos y violentar, entre otros, el derecho a la identidad de género.

Un mundo justo e igualitario es posible. ¿Qué estamos haciendo para construirlo? Esta debe ser la premisa que guíe el accionar tanto público como privado y tal vez se requiere únicamente creatividad y voluntad.

Bibliografía

- Arroyo, Larissa. 2024. "Matemáticas de género: un ejemplo en casa." *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/opinion/matematicas-de-genero-un-ejemplo-en-casa/#:~:text=Es%2C%20b%C3%A1sicamente%2C%20hacer%20E2%80%9Cmatem%C3%A1ticas,n%C3%BAmero%20en%20hombres%20y%20mujeres>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1). 21 de octubre de 2015. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F70%2F1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 2011. "Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Costa Rica." Comité CEDAW. CEDAW/C/CRI/CO/5-6. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8421.pdf>.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 2017. "Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Costa Rica." Comité CEDAW. CEDAW/C/CRI/CO/7. <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cedawccri/co7-concluding-observations-seventh-periodic-report>.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 2023. "Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Costa Rica." Comité CEDAW. CEDAW/C/CRI/CO/8.



[https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cedawccri_co8-concluding-observations-eighth-periodic-report-costa.](https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cedawccri_co8-concluding-observations-eighth-periodic-report-costa)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020a. *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas.*

[https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf.](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020. *Personas trans y género-diversas y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.*

[https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf.](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf)

Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém Do Pará". Ley 7499. 1995. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24602&strTipM=TC.

Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Ley N° 6968. 1984. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34143&nValor3=0&strTipM=TC.

Corte Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. 1992. Sentencia N.º 3435. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-89799>.

Corte Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. 1993. Sentencia N.º 5759. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-84420>.

Corte Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. 1995. Sentencia N.º 2313. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81561>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2017. *Opinión Consultiva OC-24/17 sobre identidad de género, y no discriminación a personas LGBTI.* https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf.

Jones, Michelle. 2023. "Las mujeres en los medios impresos: El Semanario, un año de análisis." *Semanario Universidad*, 25 de julio de 2023. <https://semanariouniversidad.com/opinion/las-mujeres-en-los-medios-impresos-el-semanario-un-ano-de-analisis/>.

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. 2012.
Folleto informativo sobre el MESECVI.
<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FolletoMESECVI2012-SP.pdf>.

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. 2017.
Tercer informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará.
<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/tercerinformehemisferico.pdf>.

Principios de Yogyakarta. 2007. *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.*
http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf.

Principios de Yogyakarta. 2017. *Principios de Yogyakarta más 10: Principios y obligaciones adicionales sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales.*
<http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2022/02/021522-Principios-de-Yogyakarta-mas-10.pdf>.

Rodríguez, Cecilia. 2024. *La Representación de las Mujeres en los Gabinetes de Relaciones Exteriores en América Latina (1978-2024)*. Plataforma para la política exterior feminista en América Latina.
https://pefal.org/wp-content/uploads/2024/07/2_PP_Pefal-VF.pdf.

Semanario Universidad. n.d. "Nosotros."
<https://semanariouniversidad.com/nosotros/>.

Anexo 1

Las respuestas recibidas por parte del Semanario Universidad el día 22 de mayo del 2023 mediante correspondencia de correo del señor Javier Córdoba con copia a Laura Martínez, directora de dicho medio.

1. ¿Han elaborado alguna normativa o guía formal para incentivar, motivar y/o asegurar la paridad de género en las publicaciones del Semanario? "No existe una guía formal propia, elaborada en el Semanario Universidad".

2. Si es así, ¿cuándo fue creada y desde cuando ha sido implementada?
No hubo respuesta.



3. En caso de que no haya normativa o guía formal para incentivar, motivar y/o asegurar la paridad de género en las publicaciones del Semanario, ¿han concebido y/o implementado alguna medida informal para incentivar, motivar y/o asegurarla? “*El grupo de periodistas que labora en el Semanario Universidad está integrado mayoritariamente por mujeres y en términos generales se trata de un grupo de personas con alta sensibilidad en temas de inclusión y género. Durante nuestras reuniones de pauta, procuramos sugerir y recordar a cada periodista la importancia de buscar paridad de género en las fuentes a consultar, siempre y cuando las personas seleccionadas cumplan con lo requerido para el desarrollo adecuado de los temas. En el caso de la sección de Opinión, el jefe de redacción tiene por política el adelantar y procurar abrir espacio más rápido a las colaboraciones enviadas por mujeres, ya que lamentablemente, se recibe en promedio el texto de una mujer por cada siete textos de hombres. La idea es que en cada sección de Opinión publicada cada semana haya al menos un texto de una mujer, cuando tenemos alguno a disposición. Usualmente, el resto de los colaboradores para las publicaciones en impreso deben esperar en promedio un mes para ver sus textos publicados, en el caso de las mujeres, en procura de que haya al menos una voz femenina en las páginas, les eximimos de ese tiempo de espera*”.

4. Siendo el Semanario Universidad un referente nacional de suma importancia para la denuncia social, ¿sabe Ud. si hay alguna normativa derivada de la Universidad de Costa Rica o del país, que les solicite contribuir hacia la igualdad de género y por lo tanto hacia la paridad? “No ubicamos alguna normativa específica en este tema”.

5. ¿Hay alguna medida que tome el Semanario para monitorear la participación de las mujeres y las personas de las diversidades genéricas en el seno de dicha institución? “No se realiza un monitoreo sistematizado en ese aspecto, solamente se procura facilitar la participación incluyendo más rápido los textos de estas personas”.

Culturas y formación de organizaciones sociales en Centroamérica



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5991>

Recibido: 22 de noviembre 2024

Revisado: 23 de enero 2025

Aprobado: 31 de marzo 2025

Luis Eduardo Samandú

Uruguayo. Doctor en Antropología Cultural por la Universidad de Radboud de Nimega, Países Bajos.

Coordinador del equipo centroamericano de consultores de Culturas y Desarrollo en Centroamérica (CUDECA).

Correo electrónico:

lesamandu@gmail.com

ORCID: 0009-0009-6455-3185

Resumen: En los últimos veinte años del pasado siglo, en varios países de Centroamérica, se iniciaron procesos de democratización después de largos períodos de regímenes dictatoriales. La cooperación internacional para el desarrollo llevó a cabo un intenso esfuerzo de fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, un requisito crucial en un concepto de democracia participativa. Dicho proceso de fortalecimiento, en general, no logró los resultados esperados. En este artículo se analiza cómo pudo haber contribuido a esta situación la falta de comprensión, por parte de la cooperación, del proceso formativo de las organizaciones sociales de esta región. En dicho proceso, influencias histórico-culturales de larga data contribuyeron a formar culturas organizacionales, que no respondían al modelo organizativo impulsado desde la cooperación internacional.

Palabras clave: *democratización, organizaciones sociales, cooperación internacional, culturas organizacionales*

Cultures and the Formation of Social Organizations in Central America

Abstract: Over the final two decades of the 20th century, several Central American countries embarked on democratization processes following prolonged periods of dictatorial rule. International development cooperation played a pivotal role in strengthening civil society organizations, recognizing that process as a critical requirement for fostering participatory democracy. However, these initiatives generally fell short of achieving the expected outcomes. This article examines how the lack of understanding, on the part of development cooperation, of the formative process of social organizations in this region may have contributed to this situation. It argues that deep-rooted historical and cultural influences shaped organizational cultures that did not meet the organizational models promoted by international cooperation.

Key words: *democratization, social organizations, international cooperation, organizational cultures*



Introducción

Estas reflexiones se basan en mi experiencia como antropólogo y consultor en Centroamérica en los últimos cuarenta años alrededor de procesos de cambios sociales. Inicialmente ocupado, como investigador, con el protagonismo de los movimientos religiosos en la conflictiva década de 1980, posteriormente, como consultor, vinculado a los esfuerzos que diferentes agencias de cooperación internacional realizaron y realizan en esta región con el fin de avanzar hacia el desarrollo social y económico.

La veta investigadora nunca quedó atrás, por un lado, la consultoría alrededor de proyectos de desarrollo es una permanente investigación exploratoria que concluye con algunas hipótesis; por el otro, siempre se promovieron, junto con otros colegas centroamericanos, pequeños estudios en torno a interrogantes provenientes de los procesos sociales en esta región. En esos intercambios fueron surgiendo ideas y preocupaciones que son la base de estas reflexiones.

De la multiplicidad de aspectos constitutivos de esa realidad, uno de los que más me interesó a lo largo de los años fue el de la organización social. Cómo las personas en esta región establecían relaciones más o menos estables para lograr metas de interés para el colectivo podía ser la construcción de un camino, la venta de la cosecha, el reino de Dios o la toma del poder político. Esas organizaciones eran mucho más que un simple instrumento en pro de un fin, eran y son verdaderos micro universos que reflejan diversidad de contextos, historias, visiones del mundo, intereses y expectativas.

La organización se tornó un tema clave para un actor determinante en la historia centroamericana inmediata, la cooperación internacional bajo sus diversas expresiones. Si bien con presencia desde la década de 1970, su protagonismo es fundamental cuando en Centroamérica se abre el período de construcción democrática entre las décadas de los años ochenta y los noventa del pasado siglo.

Fundamentalmente, con las agencias de cooperación europeas, que estuvieron estrechamente vinculadas con los procesos que condujeron a la paulatina pacificación de la región, se impulsó un concepto de democracia políticamente participativa, social y económicamente inclusiva.

Es en este marco en el que la organización se vuelve crucial, porque sin organización de los ciudadanos es impensable la participación, no se suman las fuerzas necesarias para los cambios, es imposible canalizar el aporte financiero de la cooperación y, por último, sin organización ¿se puede hablar de "sociedad civil?"

Sobre las tensiones surgidas en torno a la organización, en el marco de sus relaciones con la cooperación entre 1980 y 2010 aproximadamente, discurren estas reflexiones.

Los actores: organizaciones sociales y agentes de cooperación internacional

Organizaciones sociales

El término “organizaciones sociales” en este artículo remite a un universo de expresiones organizativas ciudadanas en Centroamérica, que tomó forma en el marco de los procesos de democratización en la región. Dichas organizaciones se formaron alrededor de la defensa de intereses comunes a un determinado sector social y que procuraron influir en el poder político en función de sus intereses y de objetivos compartidos entre ellas. Otra característica importante es que surgen entre los grupos sociales subordinados en el sistema social, económico, político y cultural dominante, es decir, constituyen una parcela específica de la sociedad civil.

Sus antecedentes se remontan al siglo XIX y más atrás, no tienen una historia rectilínea en esta región habitada largamente por regímenes dictatoriales; pero, aunque fuera de manera fragmentaria en la historia, han expresado, representado y luchado por los intereses de sectores sociales diversos; a veces, con un énfasis religioso, otras étnico, comunal o de clase.

A partir de la década de 1970, se comenzaron a destacar dentro de este universo las Organizaciones No Gubernamentales, las “ONG”, que aparecen en el escenario y se multiplican con el advenimiento de la cooperación internacional. ONG es una noción sombrilla introducida por las Naciones Unidas en 1945, que se ha impuesto como término para denominar toda aquella acción social que no se origina en el Estado, pero nada nos dice sobre la naturaleza y los propósitos de diferentes tipos de expresiones organizativas ciudadanas.

ONG ha quedado como un término que cubre desde un colegio de odontólogos hasta una organización de mujeres rurales. En este texto me refiero exclusivamente al sector de organizaciones sin fines de lucro, que trabajan en función del desarrollo social y económico y que, por esta razón, han sido consideradas para recibir financiamiento de la cooperación. Sin embargo, la denominación de ONG no encierra un único perfil organizativo, si se revisa la siguiente lista de organizaciones, que ha sido y es beneficiada por los fondos de cooperación, se puede apreciar una amplia diversidad organizativa y de intereses que las mueven:

- Organizaciones de base, rurales y urbanas.
- Movimientos sociales diversos.
- Asociaciones productivas campesinas.
- Organizaciones sindicales.
- Cooperativas.
- Organizaciones privadas de desarrollo (OPD).
- Organizaciones de defensa promoción de diferentes derechos (ODH).
- Organizaciones indígenas y de población afrodescendiente.



- Organizaciones de mujeres.
- Organizaciones vinculadas a diferentes iglesias.

En esta lista es necesario hacer una distinción entre dos sectores de organizaciones, que constituirán la mayor parte del portafolio de los donantes. Por una parte, destacan en la lista las Organizaciones privadas de desarrollo (en adelante, OPD), también llamadas ONG de desarrollo. Las OPD, además de no ser lucrativas y de buscar objetivos de interés social, tienen tres características fundamentales que las diferencian de otras categorías de organizaciones: 1) se organizan alrededor de la prestación de algún servicio (educativo, técnico, legal, etc.); 2) no necesitan contar con una base social, una membresía que le preste legitimidad, necesita personal idóneo para preparar los servicios que dice brindar; 3) su estructura organizativa, en general, tiene de a ser compleja y especializada dependiendo del servicio que preste. Ejemplo de OPD son todas aquellas organizaciones que brindan servicios para diversas poblaciones en asuntos vinculados directamente con su bienestar y desarrollo (vivienda, salud, agua y saneamiento, soberanía alimentaria, educación, defensa de derechos, entre otros). También, existen las ODH que brindan servicios específicos (asistencia legal, investigación, etc.) y se pueden considerar dentro de este perfil.

Por otra parte, se encuentran las “organizaciones de movilización social” (OMS) (término que tomo de González 1991, 72), cuyas características organizativas las diferencian de las OPD. Las OMS 1) se organizan en torno a demandas sentidas por uno o diversos sectores sociales; 2) su membresía está formada por los mismos sectores demandantes, es decir, cuentan con una base social; 3) su estructura es, por lo general, de trazos sencillos, su personal suele trabajar de forma voluntaria, unas pocas comisiones y una dirección formada por integrantes de la misma organización. Ejemplos claros de OMS son las organizaciones campesinas y las asociaciones de productores, así como las organizaciones vinculadas a las iglesias.

Las diferencias organizacionales entre OPD y OMS van acompañadas de estilos de trabajo que también las distingue y conviene tener en cuenta.

El estilo de trabajo de las OMS se nutre de convicciones políticas, religiosas o étnicas profundamente arraigadas, un estilo que funciona con base en acuerdos mínimos y sin mucha formalidad, que valora la entrega personal por encima del currículo que se tiene con una fuerte cuota de voluntarismo detrás de pocos objetivos muy claros. Un estilo expresado claramente en los movimientos sociales sostenido por el empuje de sus integrantes y un contexto favorable.

En otro orden, las OPD, se nutren también de determinadas convicciones filosóficas, sociales o políticas, pero deberán respetar los criterios que gobiernan el servicio que brinda, pues esa es su razón de ser. Su funcionamiento estará regido por la complejidad de la producción de servicios (personal técnico o profesional que requiere, procedimientos por seguir, por ejemplo), ne-

cesita formalizarse en función de su tarea y de su relación con los donantes con ciertas tendencias a la burocratización. Requiere personal específico para el desarrollo de las tareas de administración y gerencia.

Al retomar la noción de ONG, ella no da cuenta ni ayuda a comprender la diversidad de expresiones organizativas que comprende, las cuales se ordenan alrededor OPD y OMS como modalidades organizativas predominantes. La formación de organizaciones sociales en Centroamérica en el período bajo análisis puede entenderse como un continuum entre esos dos extremos. Una buena parte de las organizaciones que se vincularon con la cooperación surgieron como una OMS y posteriormente transitaron hacia un perfil de OPD.

Víctor González incluye en su estudio el testimonio de un funcionario de una OPD salvadoreña, muy ilustrativo a este respecto: "...en 1980 comenzamos siendo un proyecto para dar alimentación y vestuario a niños huérfanos por la guerra, a mujeres desplazadas con hijos que llegaban a la capital huyendo de la guerra. Unos años después comenzamos un intento de brindar atención integral a estos niños y sus familias y, en la medida en que el conflicto se prolongó por años, nuevos problemas aparecieron y a los niños víctimas del conflicto se sumaron los niños de la calle, los que trabajaban en los semáforos. Por eso decidimos cualificar el trabajo, especializarnos en la atención al niño por medio de programas de largo y mediano plazo" (González 1991, 64).

Formación de organizaciones sociales en Centroamérica (1960-2000)

Entre los años 1960 y 2000, se puede decir que cada década coincide con un momento en el que se produjo un empuje en la formación de organizaciones sociales orientadas hacia el cambio social y político en Centroamérica. Dicho surgimiento fue favorecido por el juego de cuatro factores principalmente: el contexto político autoritario y represivo, la movilización popular y la insurgencia, la gradual apertura para el funcionamiento libre de asociaciones civiles y la presencia de la cooperación no gubernamental fundamentalmente europea.

- 1 Durante la década de 1960 se observa el surgimiento de entidades promovidas desde círculos de la Iglesia Católica al vivir la renovación derivada del Concilio Vaticano II, de donde surge el mandato de trabajar por la justicia social. Desde el poder se toleraba la existencia de organizaciones provenientes de la Iglesia. No fueron numerosas, sin embargo, algunas de ellas aún siguen jugando un papel en sus países, como es el caso del Instituto de Promoción Humana (INPRHU), que se fundó en Nicaragua, en 1966, y el Instituto para el Desarrollo Económico Social de América Central (IDESAC) formado en Guatemala (1964). Surgen con el apoyo financiero de las primeras agencias de cooperación europeas que operaban en Centroamérica, de sello católico y protestante.



1. Un segundo contingente de organizaciones se constituyó alrededor de situaciones de consecuencias catastróficas, que multiplicaron la pobreza y el subdesarrollo acaecidas en la década de 1970. Concretamente, los terremotos de Managua, en 1972, y de Tecpán, Guatemala, en 1976, y el huracán Fifi, que asoló Honduras en 1974. Se agudizan las contradicciones sociales y políticas, crece la oposición y la resistencia a los regímenes autoritarios. Las organizaciones surgen como respuesta humanitaria a la población damnificada y posteriormente orientarán sus esfuerzos hacia el desarrollo. Destacaron entre ellas las organizaciones de perfil confesional, protestante, por ejemplo, el Consejo de Iglesias Evangélicas Pro-Alianza (CEPAD) fundado en Nicaragua, en 1972, y el Consejo Cristiano de Agencias de Desarrollo (CONCAD) surgido en Guatemala en 1976. En este período se aumenta la presencia de entidades cooperación, motivadas, inicialmente, por brindar ayuda humanitaria, la mayor parte se mantendrá en la región en los próximos treinta años.
2. La tercera capa de organizaciones surge en el marco de movimientos insurreccionales, civiles y militares desde finales de la década de 1970 y durante la siguiente. Es el período en el que surgen las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos, algunas de ellas formadas por familiares de víctimas de la represión. Destacan tres entidades pioneras del movimiento por los derechos humanos que crecería posteriormente: la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES), que se formó en 1978; el Comité Pro Derechos Humanos de Honduras (CODEH), en 1981, y el Grupo de Ayuda Mutua en Guatemala (GAM), que se constituyó en 1984. También, en este período, se originaron en El Salvador y Guatemala organizaciones gremiales y populares vinculadas a las organizaciones armadas. Todavía se vive bajo intensa represión de parte del Estado y luchas insurreccionales. Estas organizaciones no tienen una existencia plácida, subsisten bajo represión.
3. El cuarto momento se desenvuelve, ya bajo el clima de los procesos de pacificación y de construcción democrática, desde fines de 1980. También, se cuenta con una presencia masiva de la cooperación internacional en los cuatro países que son escenario de estos procesos: Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Reciben un nuevo impulso los procesos organizacionales que se venían desarrollando y aparecen organizaciones vinculadas a una amplia diversidad de asuntos y sujetos, cobrando especial importancia las organizaciones dirigidas a derechos, justicia, fortalecimiento del estado de derecho, descentralización, participación ciudadana y medio ambiente. Se puede decir que es en este último período que comienzan a aparecer organizaciones con perfil más definido de OPD. También, en esta década se difunde la noción de “sociedad civil”, como una categoría que ayude a comprender este amplio espectro de organizaciones sociales. Se expande el término Organizaciones de la Sociedad Civil

(OSC), que resulta útil para referirse a ese amplio movimiento, pero tan poco explicativo como ONG.

Aunque la información cuantitativa que se maneja de ese período es bastante confusa, justamente debido a la poca claridad conceptual, los siguientes datos provenientes de directorios y estudios, de aquel momento, dimensionan en cuatro países claves el proceso que se acaba de dibujar:

Tabla 1

Período	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala
1970-1979	10	33	13	27
1980-1989	65	73	67	98
1990-1999	155	124	95	125

Datos provenientes de: CAPRI 1999; PNUD 1998; Foro de Coordinación de ONG de Guatemala 2002; Anabel Cruz 2003.

Estas cifras se refieren a organizaciones legalizadas y que tenían relaciones con la cooperación. En la cifra de organizaciones de Nicaragua, en la última década relevada, se reflejan iniciativas que hacían parte del gobierno sandinista y que al perder las elecciones de 1990 continúan operando como OPD. Se escapan de este recuento las organizaciones que funcionaban sin personería jurídica y las que funcionaban local y regionalmente.

Además, las cifras no dicen del peso relativo de estas organizaciones. Muchas de ellas contaban con varias sedes en el país, en Guatemala, por ejemplo, de 168 OPD en 1996, 25 contaban con cuatro o más sedes en el territorio nacional (Alvarado Browning, Carrera Guerra y Girón 1998, 51). Con respecto a sus dimensiones, el mismo estudio sobre Guatemala indica que 191 organizaciones consideradas entre medianas y grandes sumaban 4728 personas empleadas, un promedio de 25 por entidad (Alvarado Browning, Carrera Guerra y Girón 1998, 64).

Se cuenta con escasa información con posterioridad al año 2000. La práctica de elaboración de directorios de organizaciones civiles no tuvo continuidad, en la medida en que la cooperación fue perdiendo interés por la región. Desde la práctica llegan señales claras de la disminución y el cierre de operaciones de OPD en todos los países, sin contar con la política de “tierra arrasada” aplicada por el régimen de Ortega con las expresiones de sociedad civil en Nicaragua.

Al retomar la distinción planteada entre OMS y OPD. Las cifras dejan ver cómo la efervescencia organizativa fue acompañando las luchas por los cambios, las organizaciones forjadas en este contexto entre 1970 y 1990 presen-



taban en diferente medida un perfil de OMS. La mayoría de las veces se trata de una herramienta de movilización y defensa nutrida de una militancia comprometida con la causa.

Se pueden distinguir en el grueso de organizaciones que se vincularían con la cooperación en el período analizado, tres orígenes:

- Aquellas organizaciones formadas desde el ámbito religioso. Aunque asumieron estructuras organizativas de OPD, estaban animadas a partir de una visión del mundo religiosa, que favorece el vínculo rápido con la acción social.
- Movimientos sociales de diverso origen (mujeres, campesinado, pueblos indígenas, población trabajadora). Respondían a demandas específicas y urgentes de sus integrantes (derechos, tierras, justicia, etc.), la organización era a la vez un vehículo para sus demandas y un instrumento colectivo de defensa.
- Por último, organizaciones formadas por desmovilizados de las organizaciones guerrilleras. Los procesos de pacificación significaron la inclusión en la vida civil de numerosos integrantes de las organizaciones armadas. Continuaban la lucha política desde una OPD al entender su funcionamiento desde una lógica política.

Estos diferentes antecedentes organizativos tendrán su repercusión en el problema que se analizará más adelante.

Al cerrar este breve apartado, queda expuesto que las contrapartes de la cooperación internacional en este período inicial estaban lejos de responder al perfil de OPD en un sentido estricto, instituciones prestadoras de servicios. Se trataba de organizaciones surgidas en un contexto netamente político, no habían surgido, en su mayoría, motivadas por prestar servicios para el “desarrollo”. Más adelante se encontrarán con él.

Cooperación internacional

Referirse a la cooperación internacional con el desarrollo en Centroamérica es abordar un ámbito de actores e interacciones en permanente cambio desde la década de 1970. Al pensar con las categorías de Bourdieu se puede comprender a la cooperación internacional como un subcampo del vasto campo de relaciones internacionales de los países desarrollados. Un ámbito de agentes, movidos por diferentes intereses y en relaciones conflictivas, a la vez que subordinados, en gran medida, a las políticas que rigen el juego internacional en cada coyuntura.

Lo financiero no es el único componente que mueve el sistema, tampoco es siempre el más importante, la influencia de los países donantes en las políticas de los países receptores suele ser mucho más importante. Basta recor-

dar el papel jugado por los programas de la AID en Centroamérica en el periodo de la insurgencia en varios países. (Danby 1990; González 1991, 55-58).

El flujo dominante dentro de la cooperación internacional lo forma la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), ayuda financiera y técnica proveniente de gobiernos nacionales y estatales, canalizada de forma bilateral o vía instancias multilaterales. La cooperación no gubernamental, que percibe sus recursos de fuentes privadas, forma la parte más modesta del sistema de cooperación.

En Centroamérica, la cooperación ha operado y opera mediante cuatro actores: gobiernos, agencias multilaterales, ONG internacionales y fondos empresariales, estos últimos de reciente protagonismo. Siempre situados en el periodo 1980-2000, la cooperación oficial, de modo bilateral y multilateral jugó un papel fundamental en la construcción y el fortalecimiento de institucionalidad democrática, por ejemplo, de los sistemas de justicia, normativas e instituciones para la descentralización y la participación ciudadana e instituciones y normativas de protección del medio ambiente. Las agencias no gubernamentales tuvieron un desempeño clave en relación con el fortalecimiento de las condiciones para y los actores de sociedad civil, por ejemplo, fue por su apoyo que se concretó una instancia como la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo, en 1988, que reunía a cuatro redes regionales y dieciséis ONG centroamericanas. Se trató de un esfuerzo de cooperación regional de la sociedad civil, que no ha sido superado por otras iniciativas.

El foco de estas reflexiones se dirige al trabajo y las repercusiones de la cooperación no gubernamental europea. Su apoyo se alineó con las propuestas políticas de las organizaciones que lucharon por un cambio social y político. Por esta razón, fue conocida como la “cooperación solidaria”, porque asumía un compromiso mucho más definido con las causas sociales que la cooperación oficial. Su papel, más allá del apoyo financiero, fue crucial en el cabildio ante los gobiernos europeos y en el trayecto que condujo a los acuerdos de paz y la apertura democrática.

Su presencia ha menguado mucho con respecto al inicio de este siglo. De algunos países, como Costa Rica y Panamá, ha prácticamente desaparecido. Algunas agencias protagonistas en aquellos años, hoy ya no existen. Por ejemplo, para 1999, en Nicaragua todavía tenían presencias representantes de 93 ONG internacionales. (CAPRI 1999). Actualmente, la Federación de ONG Internacionales en Guatemala, cuenta con la participación de 32 organismos que trabajan en el país (consulta personal a FONGI 18/03/25). Un estudio de 2001 indicaba, por lo menos, de unas 80 ONG internacionales que operaban en Guatemala (Morales López 2002, 206-206).

Este sector de cooperación desde finales del pasado siglo comenzó a ver reducidas las donaciones del público, que es la principal fuente de sus recursos. Las entidades, que se mantuvieron trabajando en Centroamérica, empezaron a acceder a recursos de la cooperación oficial; por lo tanto, debieron



acompañar en alguna medida sus decisiones a las políticas de dicha cooperación al ceder parte de su anterior independencia.

Sobre la significación económica, técnica y política de la cooperación no gubernamental para sus contrapartes y para los sectores sociales destinatarios de su apoyo, no me voy a referir. Me enfoco en su significación cultural para sus organizaciones contrapartes, pues la cooperación desde sus inicios estableció una conversación con varias generaciones de organizaciones centroamericanas. La conversación que a veces se puede entender como interlocución y negociación, otras como imposición, otras como diálogo de sordos. Una conversación necesariamente marcada por la asimetría de poder, en la que se han filtrado concepciones sociales y políticas, valores, hábitos, expectativas, prioridades políticas, métodos de trabajo, modelos organizativos.

Como toda conversación dejó tanto saldos positivos como nudos en los que no hubo acuerdo y temas que quedaron abiertos. La cuestión de la organización fue uno de esos nudos que no terminaron de desatarse.

El nudo

Un propósito estratégico de la cooperación no gubernamental fue que las nuevas organizaciones que iban surgiendo se consolidaran como actores sociales, si se quería avanzar hacia una democracia participativa. Fue un momento crucial para Centroamérica, por primera vez, a nivel de la región la sociedad civil, se estaba organizando.

De ahí que una parte importante de sus esfuerzos se haya dirigido hacia el fortalecimiento de las capacidades de sus organizaciones contrapartes en cinco direcciones complementarias:

- capacidades políticas y técnicas de su liderazgo, para un manejo idóneo de los temas que les movían (ambiente, agricultura, derechos, justicia etc.) y la comprensión de su contexto;
- capacidades metodológicas para relacionarse y trabajar con sus públicos meta;
- capacidades para el establecimiento de alianzas con otras organizaciones;
- capacidades organizativas y administrativas, para su desenvolvimiento tanto en relación con la cooperación como en su contexto en interrelación con otros actores.

1. En 2002, en Monterrey, se inició una serie de eventos definitorios de directrices para aumentar el impacto de la cooperación. Sobre todo, los acuerdos tomados en las reuniones realizadas en París (2005) y Accra (2008) tendrán repercusiones en el apoyo que se brinda a las organizaciones en esta región. Los países donantes necesitaban visibilizar que la ayuda brindada generaba impactos en función del desarrollo.

2. La gestión orientada a resultados pone el énfasis no en los productos inmediatos de las acciones de los proyectos, sino en los efectos posteriores que estos tienen, expresados en cambios que se producen en la realidad.

Con el correr de los años, fue ganando mayor fuerza esta última línea de fortalecimiento centrada en el monitoreo de efectos de los proyectos de desarrollo. Sobre todo, a partir de los acuerdos del sistema de cooperación internacional en torno a la “eficacia de la ayuda”¹, mediante los cuales países donantes y países receptores suscribieron la “gestión orientada a resultados”².

Desde allí, en adelante, el énfasis del fortalecimiento se ubicará en políticas, métodos e instrumentos que posibilitaran medir dicho impacto.

Puestos en la pista del monitoreo de efectos, es lógico pensar que para los agentes de cooperación se hiciera imprescindible que sus contrapartes funcionaran como organismos técnicos que prepararan adecuadamente sus servicios, que operaran con un sistema de planificación y monitoreo, que estuvieran en condiciones de dar cuenta en tiempo y forma de los efectos de su trabajo.

Los datos, que venían de la práctica indicaban que el promedio de organizaciones, se encontraban lejos de responder a ese perfil. Sobre todo, desde las evaluaciones de proyectos y de desempeño de las organizaciones, se acumularon los indicios de determinadas características del promedio de organizaciones consideradas como debilidades organizativas. Se destacaban entre las más señaladas las siguientes:

- Liderazgos con estilos autoritarios de conducción y con poca o ninguna rotación.
- Serias dificultades para planificar y monitorear su trabajo.
- Visión estratégica débil y mucho voluntarismo.
- Poco espacio para la participación efectiva de mujeres y jóvenes.
- Gestión organizativa y administrativa poco eficiente.

Estos rasgos representaban un obstáculo para que se cumplieran las expectativas de los organismos donantes. Es en este punto donde se volvió crucial la distinción que antes explicaron entre OMS y OPD, pues, a pesar de los sucesivos programas de fortalecimiento, con diferentes enfoques y metodologías, los resultados no eran los esperados y se perpetuaban las debilidades que se pretendía ver superadas.

Las conclusiones de un estudio realizados en esos años (CUDECA 2010), acerca de los alcances de los diversos esfuerzos realizados desde las agencias en fortalecimiento institucional, señalaban tres limitaciones claves:

- Programas de fortalecimiento diseñados para el perfil de OPD y aplicados sin reparar en la diversidad de organizaciones a la que se dirigían.
- Los programas se concebían a partir de las necesidades de los donantes, sin indagar en las necesidades o las expectativas de las organizaciones contrapartes.
- Se introducían contenidos en los programas formativos sin un cierto “aterrizaje” en el contexto de las organizaciones. Por ejemplo, la resistencia encontrada en las organizaciones a incorporar técnicas que se consideraban de corte empresarial.



En esta discrepancia entre ofertas de fortalecimiento y características específicas de las organizaciones, se produjo el nudo que ha dificultado las relaciones entre donantes y sus contrapartes centroamericanas.

La cooperación se propuso consolidar actores sociales con el perfil dominante de OPD, lo que tenía sentido, pues en el concepto de democracia que se manejaba las OPD, como sociedad civil organizada, debía jugar un papel preponderante en la incidencia sobre el Estado. Se logró con una capa delgada de organizaciones con capacidades técnicas y políticas como para llevar adelante procesos de impacto en políticas públicas.

Pero, por debajo de esa capa, el grueso de las organizaciones aprovechó parcialmente el fortalecimiento en la medida que estaban alejados del perfil de OPD. Los procesos quedaban en la superficie, calaban lo necesario para mantener la relación con la cooperación, pero no se ampliaban realmente las capacidades institucionales. Se produjo lo que se llamó la “onegenización” de las organizaciones sociales, que adquirían una fisonomía de OPD, pero continuaban operando como una OMS.

Al inicio del presente siglo el “fortalecimiento institucional” fue parte de un debate del que participaban tanto organizaciones sociales como consultores e instancias de apoyo. La Fundación Arias impulsaba un concepto de ONG como actores sostenibles con un papel fundamental en la incidencia política (Antezana 2000). Otras posiciones entendían que no era posible plantearse fortalecer a las ONG de manera despegada de otros actores de la sociedad civil (Valderrama 2000). Un debate sin continuidad.

Se estaba ante algo inédito, no se había dado antes en la historia de Centroamérica un surgimiento de organizaciones sociales como el observado en ese período. Nadie sabía bien ante qué fenómeno se estaba, no era solo una carencia de los agentes externos, pues existían en el medio muchas preguntas que dieron paso a una línea de investigaciones y estudios financiados desde la cooperación en búsqueda de respuestas.

Las ONG bajo la lupa

Durante el apogeo del interés de la cooperación internacional por Centroamérica, entre 1990 y 2005, aproximadamente, fueron publicados numerosos trabajos acerca de las ONG como actores de desarrollo y su significación en los procesos de democratización. Libros, artículos, ensayos, tesis, directarios e informes de investigación armaron una primera imagen regional de las ONG. Se llegó a contar con una mina de información dispersa, que, según creo, posteriormente, no fue analizada sistemáticamente.

Por lo general, los estudios de este período tienen en común el querer esclarecer de qué se trata el fenómeno ONG en Centroamérica. En este sentido, fueron un aporte importante en su momento. Sin embargo, una limitación común que presentaban era que partían de la existencia de las ONG, aquí están y que hay que entenderlas en cuanto a cómo funcionan y para qué sirven, pero poca atención se prestó a su génesis. Si bien se reconocían, en mayor o menor medida, los antecedentes históricos de las ONG en cada país, se trató como un antecedente más. No se indagó en las particularidades de esas experiencias organizativas anteriores y de sus posibles vínculos con el presente.

Un trabajo que se escapa a esta limitación es el ya citado de Víctor González sobre las ONG en El Salvador, quizás, el estudio más sólido en cuanto exploración de una metodología para comprender a las ONG en estos países. Es el que más indaga en la historia reciente de las ONG y sobre sus posibles repercusiones en su constitución como organizaciones. Reconstruye el proceso que siguieron algunas entidades desde que comenzaron como organizaciones religiosas o sindicales y devinieron poco a poco en ONG. González identifica una tensión que considero clave entre ONG y OMS.

“Uno de los campos más interesantes de estudio, sobre todo con carácter prospectivo, son las relaciones entre las ONG y las organizaciones de movilización social, puesto que la resolución adecuada de dicha problemática lleva al aprovechamiento óptimo y la complementariedad que debería existir entre los diferentes tipos de energía social en función del desarrollo” (González 1991, 86).

Este señalamiento alude a una situación conflictiva que se observaría a menudo en las relaciones entre ONG y movimientos sociales. En parte, esta situación respondía a la competencia generada alrededor de los recursos de cooperación, pero, lo que considero más importante es que representaban dos maneras diferentes de abordar la acción social, dos estilos distintos de entender la organización y dos “diferentes tipos de energía social”.

Algo más interesante es que esta tensión no fue siempre algo externo a las ONG, muchas veces se ubicó al interior de organizaciones, conformadas como un equipo técnico, pero con alma de movilización social. Fue una situación bastante común en movimientos campesinos, indígenas y comunales, entre otros, obligados a tener un equipo técnico por su relación con la cooperación, pero el desempeño organizacional respondía a la razón política que orientaba al movimiento.



Cuadro 1

Un ejemplo de lo que se plantea es el Movimiento de Trabajadores (as) Campesinos (as) (MTC) formado, en 1996, con trabajadores de las fincas cafetaleras del occidente de Guatemala. Es una organización reivindicativa se propuso luchar por los derechos de los trabajadores de finca, pero posteriormente se fue proyectando a otras problemáticas sociales. Está integrada por once asociaciones locales esparcidas por el Departamento de San Marcos, parte de las asociaciones constituidas por población ladina y parte por población indígena.

Su estructura organizativa responde a un perfil de movimiento social. Se formó por consejos alrededor de diferentes temas y un consejo directivo con representación de todas las asociaciones. Todo ello se gestionó con personal voluntario e integrantes de la organización.

Desde sus inicios, el MTC recibe apoyo de la cooperación. Este hecho le ha obligado a contar con una planta de personal técnico y administrativo que responda a un perfil de OPD.

El MTC se ha desempeñado hasta la actualidad al experimentar diferentes tipos de tensiones internas. Una de ellas entre las concepciones y los estilos de organización de las comunidades ladinas y los de las comunidades mayas; la otra entre una organización que se identifica como un movimiento y un cuerpo organizativo que debe operar como una OPD. El MTC ha aprendido a navegar con estas tensiones. En otros casos, tensiones similares han llevado a la ruptura de la organización.

Para los organismos donantes, aunque intenten comprender esta complejidad organizativa, su referente principal es el equipo técnico, el componente OPD que puede dar cuenta por los proyectos.

Otro estudio que vincula en esta reflexión tuvo como objeto indagar en el perfil de las ONG en Guatemala (Alvarado Browning, Carrera Guerra y Girón 1998). También, una investigación con buen soporte empírico, teórico y metodológico basada en la información recopilada de 296 organizaciones. Los autores señalan cinco aspectos definitorios de lo que es una ONG y uno de ellos es poseer una “identidad institucional clara”.

No se explica en qué consiste esa identidad, pero se trae a colación la situación de organizaciones que fueron creadas; por ejemplo, por un partido político o una iglesia. ¿Cuál es la línea divisoria entre la ONG y su institución fundadora? Según este estudio:

La distinción institucional que establece la ONG de desarrollo respecto de su entidad rectora (...) se basa tanto en la existencia de un registro legal propio, como en su relativa independencia para el dictado de políticas y la obtención de recursos (Alvarado Browning, Carrera Guerra y Girón 1998, 23).

Sin embargo, la experiencia desde las labores de consultoría dice que, si bien esos indicadores sirven para distinguir ambas instituciones, un factor de mayor peso se relaciona con la identidad en términos subjetivos. ¿De qué se sienten parte los integrantes de una organización? ¿En torno a qué se construye el “nosotros” de la organización? Es, en definitiva, el motor para la acción social.

Cuadro 2

Un ejemplo a este respecto es el Instituto de Desarrollo Social de la Iglesia Mora (IDSIM) en la costa atlántica de Nicaragua. Es una iglesia que reúne dos fuertes identidades: la misquita y la morava. En 1991, un conjunto de donantes solicitó un diagnóstico institucional del organismo debido a las dificultades que existían para que se desempeñara como un organismo de desarrollo. IDSIM era un organismo creado por la Iglesia Morava y cumplía un papel importante para las comunidades de la costa atlántica al canalizar proyectos de desarrollo, pero no lograba una gestión más autónoma de la iglesia.

El diagnóstico reveló que para los integrantes de la iglesia el instituto de desarrollo era un órgano más de la Iglesia, que debía estar al servicio de sus integrantes. Para el director ejecutivo, nombrado y bajo la tutela de la Junta Directiva, formada por pastores, era prácticamente imposible llevar planes adelante, porque eran cruzados por decisiones y demandas de la misma Iglesia. Lo que tenía su razón de ser, porque en un contexto social de muchas carencias la Iglesia Morava era una organización autóctona, que cumplía funciones de asistencia para la población. Existía una contradicción entre asistencialismo y desarrollo difícil de resolver.

Culturas organizacionales

Si se rastrea en Google la noción “cultura organizacional” aparece vinculada directamente con empresas. Allí ha estado el origen de su uso más generalizado de cómo hacer de la cultura de una empresa un factor de éxito. Pero, las bases de un abordaje sociológico las puso Weber en sus teorías sobre comunidad y acción social y diferentes tipos de dominación y organización, veta por la que siguen estas reflexiones.

El conocimiento que se ha acumulado sobre organizaciones sociales, en particular ONG, en Centroamérica, han prestado poca atención al tema de las culturas que las animan. Un tejido de creencias, valores, normas, lenguajes, historias, imágenes y estilos, algunos explícitos y la mayoría implícitos, que los integrantes de una organización comparten. Tiene su basamento en determinadas visiones del mundo o filosofía y una experiencia, también compartidas por el grupo.

Opera como un lenguaje esencial, base de la identidad organizacional, facilita la comunicación entre los integrantes de una organización y modela sus comportamientos en relación con la acción social que emprenden. Un len-



guaje no muy cargado de signos fonéticos, como de gestos, acciones y también silencios, que se mueve más en el plano afectivo que en el racional.

Contrario como se piensa, una cultura empresarial, delimitada por la historia de la empresa, la cultura de organizaciones sociales está ligada a los procesos históricos que han marcado esas sociedades. Sus antecedentes más cercanos se encuentran en la experiencia de las primeras organizaciones surgidas en los setenta, la generación de OPD que acertadamente fueran denominadas como las OPD “misioneras” y “militantes” (Valderrama y Ballón 2004, 5), pero la historia previa permanece sumergida.

En la mayoría de las OPD con las que trabajé, se podía identificar una cierta arqueología. El hueso duro de sus integrantes antes de llegar a formar parte de una organización de desarrollo muy probablemente había sido militante de una organización comunal, una comunidad cristiana de base, un sindicato o una organización guerrillera. Se llegaba a la OPD para continuar una militancia, no para preparar un servicio para determinado público.

Cuando estuvieron al frente de una ONG operaron con los criterios, los valores, las normas y los procedimientos organizativos adquiridos en sus experiencias anteriores y que mostraron ser efectivos. Cada etapa anterior fue dejando un sedimento cultural, que se incorporó como aptitudes y actitudes alrededor de lo organizativo, lo cual se volcó en la OPD.

Siempre se mantuvo la tensión entre la movilización y el perfil de OPD. En la medida en que los servicios exigían una mayor especialidad técnica (crédito, medio ambiente, asuntos jurídicos, p. ej.), el perfil de OPD tenía que consolidarse; en sentido contrario, a mayor tendencia hacia la movilización social, el perfil de movimiento social se fortalecía.

Ahora bien, así como una cultura organizacional posibilita construir un “nosotros”, que emprende determinadas acciones hacia el entorno, también funciona como filtro de las tendencias y las presiones provenientes del exterior, qué se acepta y es integrado, qué se rechaza y es descartado. Este filtro operó con las iniciativas de fortalecimiento institucional emprendidas por la cooperación, cuando los aportes eran puramente técnicos eran apropiados más fácilmente que cuando involucraban ciertos aspectos de la visión del mundo o la filosofía que sostenía a la organización. Por ejemplo, se incorporaba con relativa facilidad las técnicas para preparar informes financieros, pero no sucedía lo mismo con metodologías y concepciones que buscaban el desarrollo de una perspectiva de género dentro de la organización.

Un posible abordaje de la arqueología

Considero pertinente colocar estas preocupaciones en los procesos dibujados por Canclini con respecto a lo que él denominó las “culturas híbridas”, producto de diversas mezclas culturales en el cruce entre modernidad y tradición, que siguen marcando a América Latina. Llevamos siglos en los que en este continente se aplican e imponen visiones del mundo, conceptos, valores

e instituciones que han respondido a diversas modernidades, lo cual ha generado un estado en el que "...las tradiciones aún no se han ido y la modernidad no acaba de llegar..." (García Canclini 1990,13).

Además, la sucesiva influencia de experiencias de la organización, a lo largo del tiempo, no debe entenderse como la suma de contenidos, que se apilan unos sobre otros. En la comunicación entre generaciones de estratos sociales similares, al vivir en diferentes contextos históricos, ciertos contenidos son retomados, siguen siendo significativos y se incorporan nuevos que implican mayores o menores rupturas con el pasado.

En este sentido, considero imprescindible las categorías de Bourdieu de "campo" y "hábito" para intentar comprender estos procesos. Entender la realidad en términos de campos es comprenderla en términos de relaciones sociales, en conflicto en torno a determinados bienes y capital (materiales o simbólicos). En este tejido de conflictividad, se desarrollan los hábitos: "matrices simbólicas" de los pensamientos, las actitudes y los sentimientos de los agentes sociales, según Bourdieu.

Los hábitos representan la interiorización de las condiciones sociales en determinadas coyunturas del campo en que se originan, que se transforman en pautas mentales que orientarán los comportamientos futuros. Estructuran las subjetividades y son estructurantes de la práctica de los agentes sociales.

Un campo está integrado por un conjunto de relaciones históricas objetivas entre posiciones ancladas en ciertas formas de poder (o de capital), mientras que el habitus alude a un conjunto de relaciones históricas, "depositadas" en los cuerpos individuales bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción (Bourdieu y Wacquant 1995, 23).

En mi opinión, el punto inicial de lo que he denominado la arqueología de culturas organizacionales, se encuentra en una matriz simbólica generada en el período colonial, que integraba el componente hispánico católico con el componente indígena, como expresión del conflicto que encerró el proceso de evangelización y dominación de los pueblos originarios. Hermandades y cofradías fueron las dos principales expresiones organizativas de esta matriz. Las expresiones que contenían rasgos de hibridez: español-indígena, religión católica-religiones prehispánicas, estructuras religiosas y económico-políticas a la vez.

La identificación de rasgos religiosos en las culturas organizacionales de OPD contemporáneas que no tienen un evidente origen religioso (el sacrificio como valor, liderazgos carismáticos, la importancia de la acción sobre la planificación y de las emociones sobre la razón, entre otros) me ha llevado a la



idea de que el origen se encuentre en esa matriz colonial, cuyas características deberían definirse.

Dos factores abonan a esta idea. Por una parte, las sociedades centroamericanas no vivieron un proceso de secularización radical, a pesar de la separación entre Iglesia y Estado en todos los países menos Costa Rica; la religión ha seguido jugando un papel social y político preponderante hasta nuestros días; por otra parte, los modelos organizativos seculares de crítica social introducidos en el siglo XX (sindicatos y partidos) tuvieron dificultades para echar raíces en estos países, debido a la represión y el anticomunismo profeso desde el poder político y la dominante oligarquía.

En el caso de la religión, la introducción de modelos organizativos modernos, que se incorporaron durante el siglo XX, generaron que el proceso se desenvolviera de otra manera. Contrario a lo ocurrido con sindicatos y partidos, en el campo religioso, las organizaciones modernas prosperaron. La Acción Católica en Guatemala, desde la década de 1940, rompió la hegemonía que hasta esos años tenía la cofradía en el altiplano.

Esta nueva organización atrajo a jóvenes católicos, quienes no encontraban espacio en el sistema de cargos de las cofradías. La Acción Católica habría de prosperar como un movimiento, que más adelante se conectó con otras expresiones sociales emergentes y relevantes en el proceso político.

Entre las décadas de 1960 y 1970 apareció un nuevo tipo de organización: las comunidades eclesiales de base, que surgieron dentro de la Iglesia Católica, pero con proyección social y una participación bastante reconocida en los procesos sociopolíticos, que condujeron a la apertura democrática.

A estos antecedentes se debe sumar el modelo organizativo introducido por las iglesias protestantes al iniciar el siglo XX y las evangélicas después. Una concepción religiosa que democratiza el modelo cerrado y jerárquico de la Iglesia Católica. También, desde la corriente protestante, se produjo la evolución que lleva a la participación política de parte de sus iglesias.

El estudio de Ricardo Falla, que tiene como eje procesos de conversión religiosa y transformaciones en la estructura de poder en el municipio de San Antonio Llotenango, presentó de manera resumida la diversidad de organizaciones que interactúan de manera conflictiva (Cofradía, Acción Católica, católicas, cooperativa, liga campesina, partidos políticos e iglesias evangélicas), entre 1950 y 1970, en el periodo previo al inicio de las acciones guerrilleras en el Quiché y la conformación de nuevos movimientos sociales (Falla 2007, 433-478). En estos procesos locales se podría estudiar procesos de constitución, reproducción y transformación de “sistemas de disposiciones” (*habitus*) organizacionales, que todavía se rastrean en las organizaciones actuales.

Este tipo de procesos se presentaron en todos los países con sus matices diferenciales en los que se modificaron criterios, principios y valores organizativos, pero sin suplantarlos totalmente. Más bien, lo nuevo se instalaba al reto-

mar elementos de lo anterior. En algunos casos se resignificaron y en otros mantuvieron su significado.

Así, me imagino se fueron tejiendo diferentes modalidades de “hibridez” organizacional escondidas en el interior de las “modernas” OPD y que no conocemos.

Para cerrar

Estas reflexiones son unas sospechas fundadas en datos de la experiencia. El nudo que está en su raíz es solo un punto de partida. La intervención prolongada de la cooperación internacional en estos países ha dejado rastros evidentes y ha abierto preguntas sobre nuestra realidad, que van más allá de la ejecución de proyectos de desarrollo.

Un ejercicio investigativo subsiguiente debería partir del presente ejercicio reflexivo para transformar las sospechas en hipótesis. Definir el perfil de diferentes culturas organizacionales y sus componentes es el primer paso. El material para hacerlo está en una mina de datos dispersa en trabajos producidos por investigadores y consultores los últimos treinta años.

Identificar la arqueología es el segundo al partir de las capas más superficiales y conocidas. Pareciera que rastrear la evolución de ciertos componentes claves en las culturas organizacionales actuales podría ayudar a visibilizar la formación de e interacción entre los diferentes estratos

Por ejemplo, el valor asignado al sacrificio personal en algunas ONG actuales presenta una clara relación con la visión del cristianismo y fue retomada por organizaciones de opción marxista en estas tierras. Se le ha considerado un criterio para valorar el desempeño personal.

Las evaluaciones de proyectos han permitido comprobar, con frecuencia, como el sacrificio personal es considerado un indicador de compromiso con la causa y tiene tanto o más peso que la eficiencia o la eficacia con que se desarrollen las acciones. Se trata de un fenómeno que encierra tanto fortalezas como debilidades para las organizaciones.

Otro ejemplo es el del nepotismo dentro de algunas organizaciones. A menudo, se considera una base de corrupción. El parentesco es un sistema de relaciones presente en las organizaciones desde el período colonial. Es interesante como Segundo Montes rastrea en las sociedades prehispánicas figuras similares al compadrazgo hispano, que se verían reforzadas por la religión católica (Montes 1987, 56).

Ha perdurado debido, en gran medida, a la falta de confianza que permea las relaciones sociales en estas sociedades y no solamente en las organizaciones sociales. La familia ayuda a cerrar este vacío. “Tener las espaldas cubiertas”, me decía el director de una OPD en la que su hermana era la administradora. Ahora bien, ¿esta práctica en organizaciones sociales es necesariamente corrupta?



Por último, se debería identificar la matriz simbólica formada en el período colonial, si realmente existió y si se pueden probar sus vínculos con la arqueología aquí propuesta. Comprobar si de allí devienen ciertas disposiciones para pensar, sentir y actuar que han perdurado en las organizaciones sociales y que actualmente pueden representar tanto fortalezas como debilidades.

Al final vienen las preguntas de la relevancia. ¿Para qué hacer esa exploración? En mi opinión, es relevante el solo hecho de conocer mejor nuestra historia profunda de las organizaciones que antes y ahora han representado un varapalo para el poder político.

Además, si se sigue apostando por una convivencia democrática participativa, el conocer cómo se construyen y transforman las organizaciones sociales es un activo. Las que mejor conocemos son las OPD, aquellas que han recibido toda la atención en los últimos tiempos. Las organizaciones de movilización social, hoy de bajo perfil en toda la región, seguramente, deberán transformarse para canalizar el descontento y la bronca que este sistema produce sin parar. Quizás, conocer críticamente la tradición cultural de la que provienen les ayude a encontrar formas de organización más adecuadas a los contextos futuros.

Bibliografía

- Alvarado Browning, Félix, Maribel Carrera Guerra y Abel Girón. 1998. *Perfil de las Organizaciones No Gubernamentales en Guatemala*. Guatemala: Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala / Coordinación de ONG y Cooperativas.
- Antezana, Paula. 2000. "Fortalecimiento de las ONG's: paradojas y contradicciones". En *Cambios institucionales. ONG: retos y tareas a partir del 2000*, editado por Fundación Augusto César Sandino, 148–157. Managua: FACS.
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant. 1995. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- Centro de Apoyo a Programas y Proyectos-CAPRI. 1999. *Directorio de ONG de Nicaragua*. Managua: CAPRI.
- Canclini, Néstor García. 1990. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.
- Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo. 1990. *Cooperación externa y desarrollo en Centroamérica. Documentos de la II Consulta Internacional de Cooperación Externa para Centroamérica*. San José: Concertación Publicaciones.

- Cruz, Anabel y José Luis Espinoza. 2003. "Organizaciones de la Sociedad Civil en Honduras". Ponencia presentada en la IV Conferencia ISTR LAC, San José, Costa Rica, 8–10 octubre.
- CUDECA. 2010. *Desarrollo de capacidades en organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica y México. Informe de investigación.* San José: CUDECA.
- Danby, Colin. 1990. "Perspectivas sobre la ayuda de Estados Unidos a Centroamérica en la década de los 90". En *Cooperación externa y desarrollo en Centroamérica. Documentos de la II Consulta Internacional de Cooperación Externa para Centroamérica*, 63–79. San José: Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo.
- Falla, Ricardo. 2007. *Quiché rebelde. Estudio de un movimiento de conversión religiosa rebelde a las creencias tradicionales en San Antonio Ilotenango (1948–1970)*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala. 2002. *Directorio ONG en Guatemala 2002*. Guatemala: Coordinación de ONG y Cooperativas.
- Fundación Augusto César Sandino. 2000. Cambios institucionales. ONG: retos y tareas a partir del 2000. FACS.
- González, Víctor. 1991. *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Nueva expresión de la sociedad civil salvadoreña*. San Salvador: PREIS.
- Montes, Segundo. 1987. *El compadrazgo. Una estructura de poder en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.
- Morales López, Henry. 2002. *La cooperación al desarrollo en Guatemala 1996–2001. Desde la perspectiva de la sociedad civil*. Quetzaltenango: Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1998. *Directorio de Organizaciones Privadas para el Desarrollo de El Salvador*. San Salvador: PNUD.
- Valderrama, Mariano. 2000. "¿De qué clase de fortalecimiento institucional estamos hablando?". En *Cambios institucionales. ONG: retos y tareas a partir del 2000*, editado por Fundación Augusto César Sandino, 160–167. Managua: FACS.
- Valderrama, Mariano y Eduardo Ballón. 2004. "Las relaciones de las ONGD de América Latina y las Agencias Privadas de Cooperación Internacional europeas en el contexto de la globalización". Ponencia presentada en el congreso de ALOP, Quito.



Hacia una reforma tributaria progresiva: contexto, criterios guía y contenidos fundamentales. Un paso necesario hacia una Costa Rica posneoliberal



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5999>

Recibido: 28 de mayo 2025

Revisado: 13 de julio 2025

Aprobado: 30 de julio 2025

Luis Paulino Vargas Solís

Costarricense. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Es economista, profesor e investigador jubilado independiente. Durante muchos años trabajó para la Universidad Estatal a Distancia (UNED). También, ha sido profesor en la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional. Ha publicado 14 libros, docenas de artículos científicos y miles de artículos de carácter divulgativo. Ha sido activista por los derechos humanos, expositor en numerosos foros y mesas redondas y conferencista frecuente en diversos ámbitos académicos nacionales y del extranjero.

Correo electrónico:

lpvaso@gmail.com

Orcid: 0000-0001-9503-9802

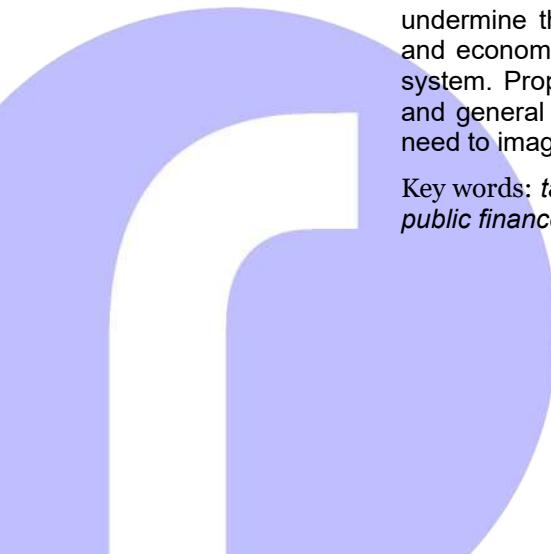
Resumen: Se propone una reforma tributaria progresiva para Costa Rica con el objetivo de enfrentar los desafíos fiscales, sociales y económicos derivados de un sistema tributario regresivo y desigual. Inspirado en las ideas de Thomas Piketty, el autor analiza las realidades de un sector público costarricense lastrado por serias limitaciones en su capacidad para satisfacer las necesidades de la población. Se examinan los diversos factores que fragilizan las finanzas públicas y les restan sostenibilidad. Se analiza el impacto de la desigualdad y la dualización económica, lo que resalta la necesidad de un sistema tributario más justo y eficiente. Se desarrollan propuestas sobre los componentes específicos de ese sistema tributario y sugerencias generales para el combate al fraude tributario. Se reflexiona acerca de la necesidad de poder imaginar una Costa Rica posneoliberal.

Palabras clave: *impuestos; sistema tributario; regresividad tributaria; progresividad tributaria; sector público; finanzas públicas; justicia tributaria; déficit fiscal; neoliberalismo; posneoliberalismo.*

Towards a Progressive Tax Reform: Context, Guiding Principles, and Core Contents. A Necessary Step Towards a Post-Neoliberal Costa Rica

Abstract: A progressive tax reform is proposed for Costa Rica, with the aim of addressing the fiscal, social, and economic challenges arising from a regressive and unequal tax system. Inspired by the ideas of Thomas Piketty, the author analyzes the realities of a Costa Rican public sector burdened by serious limitations in its capacity to meet the needs of the population. The author examines the various factors that weaken public finances and undermine their sustainability. The author analyzes the impact of inequality and economic dualization, highlighting the need for a fairer and efficient tax system. Proposals are made for the specific components of this tax system and general suggestions for combating tax fraud. The author reflects on the need to imagine a post-neoliberal Costa Rica.

Key words: *taxes; tax system; tax regressivity; tax progressivity; public sector; public finance; tax justice; fiscal deficit; neoliberalism; post-neoliberalism*



Prefacio

1. Especialmente, sus dos obras fundamentales: Piketty (2014) y Piketty (2019). Una referencia valiosa, por la riqueza de la evidencia histórica en relación con el rol del sistema tributario y la fuerte influencia de los sindicatos durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos, es el siguiente: Pizzigati (2015).

2. Entre esos documentos, destaco especialmente los siguientes dos: Banco Mundial (2024) y OCDE (2022).

El marco de referencia fundamental, que sirve de inspiración para la formulación de esta propuesta, está en los trabajos del economista francés Thomas Piketty,¹ quien, al indagar sobre los problemas de la desigualdad, así mismo desarrolló propuestas de amplio alcance en relación con los sistemas tributarios, considerando que estos desempeñan un rol muy importante y necesario –obviamente no suficiente– en el esfuerzo por construir sociedades más igualitarias. A su vez, responde a la evidencia que sugiere que hay una relación significativa entre la deriva desigualitaria registrada, a nivel mundial, en los últimos cuatro decenios y la tendencia hacia el recorte de impuesto a las grandes corporaciones y a los más ricos y, consecuentemente, el debilitamiento financiero de los programas sociales de los gobiernos y la estructuración de sistemas tributarios regresivos.

Para la formulación de este documento, conté con valiosas observaciones y aportes de los siguientes colegas del grupo Economía Pluralista: Welmer Ramos González, cuyas ideas sobre los problemas del fraude fiscal son valiosísimos; Greivin Hernández González, quien me aportó documentación muy valiosa proveniente de diversos organismos internacionales² y Edwin Zamora Bolaños, quien le formuló diversas y pertinentes observaciones al documento. Para estos tres apreciados amigos, mi más efusivo agradecimiento.

De forma similar expreso mi agradecimiento al colega y amigo Henry Mora Jiménez, por su interés y apoyo constante y por todo el trabajo de coordinación que ha realizado para que este documento fuera conocido y discutido en dos talleres realizados en la Fundación Friedrich Ebert.

Las limitaciones, fallas y errores, que permanecen en este escrito, son enteramente mi responsabilidad.

Luis Paulino Vargas Solís. Alajuela, febrero de 2025.

Introducción

El punto de partida, que justifica y motiva esta propuesta, gira alrededor de la constatación de una situación fiscal que plantea graves desafíos para Costa Rica, lo cual puede resumirse de la siguiente forma:

- El plan fiscal propuesto y promovido por el presidente Carlos Alvarado, dio lugar, primero, a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (número 9635), y, posteriormente, la Ley Marco del Empleo Público (número 10.159). Con base en esta normativa, el país entró en un proceso de ajuste fiscal que dio sus primeros pasos en 2019. Su aplicación se vio dificultada por la crisis asociada a la pandemia del COVID-19 en 2020, pero ya en 2021-2022 entró en vigencia plenamente, contando, además, con el refuerzo y el blindaje que le proporcionó el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional, el cual entró a regir en julio de 2021.³
- El ajuste fiscal implicó una reducción del déficit financiero, desde un -6,7 % del PIB en 2019 a un -3,3 % en 2023; o sea, una reducción de 3,4 puntos porcentuales del PIB. Recordemos que el concepto de déficit o superávit financiero hace referencia a la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales del Gobierno Central.
- Si nos remitimos al concepto, más restringido, de déficit o superávit primario, el ajuste implicó pasar de un déficit del -2,6 %, en 2019, a un superávit de 1,6 % en 2023 (siempre como porcentaje del PIB). El déficit o superávit primario hace referencia a la diferencia entre los ingresos totales del Gobierno Central y sus gastos, pero sin incluir en estos la parte correspondiente al pago de intereses de la deuda.
- De ese ajuste total –equivalente a 4,2 puntos porcentuales del PIB con la exclusión de los intereses– la parte de los ingresos ha aportado 1,1 puntos porcentuales. El resto –aproximadamente 3,1 puntos porcentuales– proviene de la restricción del gasto. Dicho de otra forma: la restricción sobre el gasto aportó cerca del 74 % del ajuste total. Véanse cuadro número 1 y gráfico número 1.

3. Chang Vindas (2022).



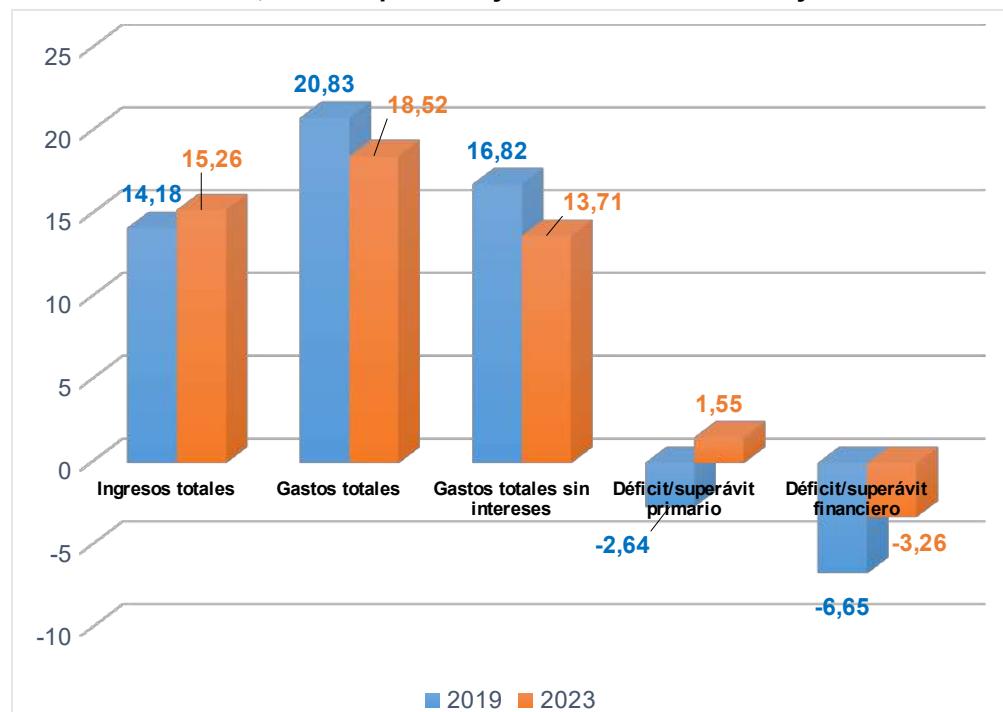
Cuadro 1. Gobierno Central: ingresos totales, corrientes y tributarios como proporción del PIB. Cifras en porcentajes (años 2017 a 2023)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Porcentaje Ingresos Totales en el PIB	13,8	13,8	14,2	13,1	15,7	16,4	15,3
Porcentaje Ingresos Corrientes en el PIB	13,8	13,7	13,9	12,9	15,7	16,4	15,2
Porcentaje Ingresos Tributarios en el PIB	12,8	12,7	12,9	11,9	13,8	14,1	13,6

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica.

Nota: el concepto de “ingresos corrientes” se refiere a aquellos ingresos que el gobierno recibe regularmente, por medio de impuestos, contribuciones a la seguridad social, timbres, venta de bienes o servicios. Los “ingresos tributarios” es la parte de esos ingresos corrientes que proviene propiamente del pago de impuestos. Los “ingresos totales” suman los “ingresos corrientes” más los “ingresos de capital”. Estos últimos provienen de la venta de activos (privatización), transferencias de capital que se reciban, recuperación u otros (ver Ministerio de Hacienda (2003)).

Gráfico 1. Gobierno Central Costa Rica: ingresos totales, gastos totales y sin intereses, balance primario y financiero. Años 2019 y 2023



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica.

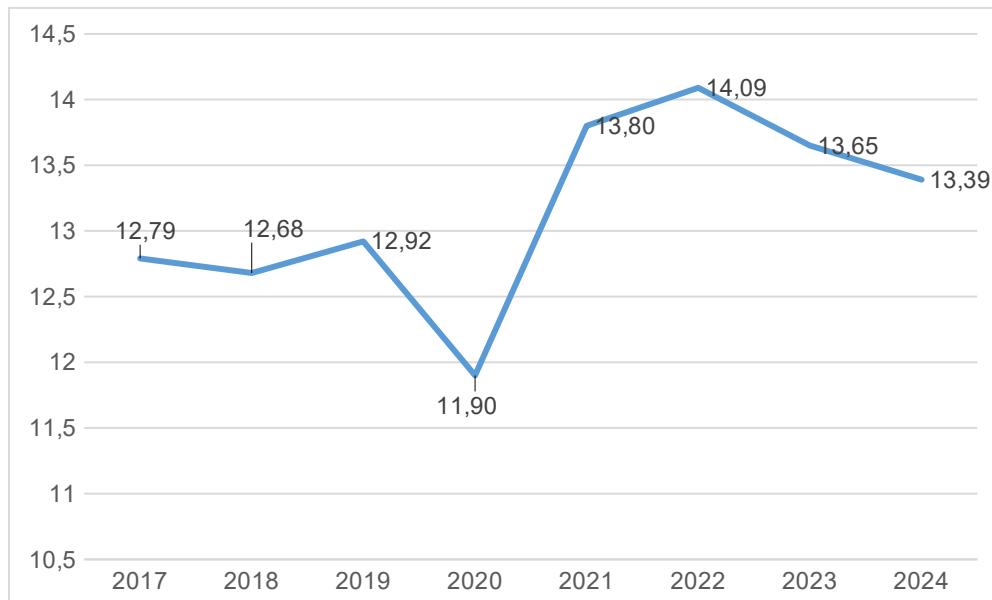
Nota: el gráfico compara los datos correspondientes al año 2023 con los de 2019. Las cifras están expresadas como porcentaje del PIB. Se observa una fuerte reducción, de 3,11 puntos porcentuales en la parte correspondiente a los gastos sin incluir intereses. Indirectamente, se puede constatar el peso tan significativo de los pagos por intereses, el cual tiende a incrementarse: de 4,01 % del PIB en 2019 a 4,81 % en 2023.

- Para formarse una idea más clara de la magnitud de la restricción aplicada al gasto sin incluir los intereses, consideremos lo siguiente: en 2019, la proporción correspondiente a ese gasto, relativamente al PIB, alcanzaba un 16,82 %. Ese porcentaje se reduce al 13,71 % en 2023. Esto significa que, respecto del tamaño total de la economía, medido por el PIB, el peso del gasto del gobierno se contrajo en un -18,5 %, un desplome realmente violento. Ese tipo de gasto, así definido, o sea, excluyente los intereses de la deuda, es el que financia los diversos servicios y actividades que realiza el gobierno. Esto es lo que subyace a la fuerte restricción aplicada; por ejemplo, sobre los presupuestos para la educación, para la vivienda popular, las becas estudiantiles, los subsidios para hogares pobres, la seguridad pública o los parques nacionales. También, contribuye a esa reducción, la negativa del gobierno a cumplir con sus obligaciones respecto del seguro de salud y el seguro de pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).
- Este fuerte recorte está dando lugar a una situación de crisis social y política que desestabiliza nuestra sociedad, y se manifiesta en la agudización del conflicto y el malestar y la creciente violencia. En particular, genera graves consecuencias humanas, puesto que daña la calidad de vida de nuestra población, especialmente los sectores más pobres, que son los que sobreviven en situaciones de mayor vulnerabilidad.
- La situación es sencillamente insostenible, lo cual convoca a un esfuerzo urgente de rectificación. Es insostenible desde el punto de vista humano, que es, al cabo, lo más importante, y, en consecuencia, resulta insostenible en lo social y político, pero también en lo económico. Claramente, se han puesto en movimiento fuerzas contrapuestas, en curso de colisión: por un lado, la demanda ciudadana que reclama, con justificada razón, la atención de múltiples y acuciantes necesidades sociales, y, frente a esto, la problemática, en proceso de agravamiento, que plantea la realidad de un espacio fiscal sumamente restringido, que dificulta atender tales reclamos, excepto si se retorna a una situación de incrementado déficit fiscal. Pero, sin olvidar que se están posponiendo inversiones y se están deteriorando servicios que son esenciales para dar sustento a procesos de desarrollo que sean, a un tiempo, económicamente sostenibles y socialmente equitativos. En breve: se están dinamitando las bases para que Costa Rica pueda gozar de un futuro en el que haya bienestar, paz, democracia y justicia.
- Por otra parte, la evidencia es clara en el sentido de que el plan fiscal impulsado en el gobierno de Carlos Alvarado, ya rindió los frutos que podía dar. En ese sentido, 2023 marcó su punto culminante, desde el punto de vista de que, en ese año, el superávit financiero, alcanzó su punto más alto. Después, entra en una fase declinante, que ya había tenido sus primeras manifestaciones en el mismo 2023. Metafórica-



mente, podría afirmarse que ya tocó techo y chocó contra cerca, y que, ni en el mejor de los casos, proporciona una base de sustentación suficientemente sólida y amplia, desde la cual tratar ni siquiera de recuperar los graves rezagos de la inversión pública, y el agudo deterioro que los servicios sociales han sufrido, mucho menos avanzar hacia su mejora efectiva. El comportamiento de los ingresos tributarios (o sea, aquellos provenientemente directamente de impuestos), así lo pone de manifiesto. Medidos como porcentaje del PIB, tuvieron un crecimiento de cierta significación en 2021 y 2022, pero luego tendieron a contraerse en 2023 y 2024. Véase el gráfico número 2.

Gráfico 2. Gobierno Central: porcentaje que los ingresos tributarios representan respecto del PIB



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica.

Nota: el gráfico muestra la evolución de los ingresos tributarios, o sea, los provenientes directamente de impuestos, expresados como porcentaje del PIB, durante el período comprendido entre 2017 y 2023. Se observa como el plan fiscal aprobado en el gobierno de Carlos Alvarado, al entrar a regir al completo, logró sus mejores resultados en 2021 y 2022, y, enseguida, entra en una fase declive en 2023, la cual continúa en 2024.

- Esta evolución de los ingresos tributarios confirma la fragilidad de los fundamentos en que se apoya el ajuste fiscal. Además, es importante tener presente la reducción en los ingresos provenientes de los impuestos sobre ingresos y utilidades, los cuales en 2024 se redujeron un -2,65 % respecto del dato de 2023. Incluso, más revelador es el hecho de que la parte que sufre mayor reducción dentro de esa categoría de impuestos es la que corresponde específicamente a “perso-

nas jurídicas" que, en lo sustantivo, son las empresas y, especialmente, las empresas más grandes. En este último caso (personas jurídicas), la baja registrada es por un muy apreciable -8,2 %⁴. Ello indica que, si la evolución del total de los ingresos tributarios se mantiene en positivo, básicamente, ha sido gracias a los impuestos sobre bienes y servicios, cuya naturaleza es típicamente regresiva. En síntesis, cabe que, al perder dinamismo la recaudación de impuestos, también el sistema tributario tiende a volverse más regresivo y, por lo tanto, más injusto.

- No hay, por parte del gobierno de Rodrigo Chaves, ninguna propuesta que permita rectificar este rumbo tan peligroso hacia el cual el país ha sido empujado. Parece haber un apego dogmático a los postulados ideológicos de la austeridad fiscal, y, a la vez, una total indiferencia frente a los efectos sociales y humanos que todo esto conlleva. Cuando, al mismo tiempo, el país se ve atrapado en la espiral de violencia desatada por el narcotráfico y el crimen organizado. Con un agravante: el gobierno actual, lejos de animar el diálogo en procura de acercar posiciones alrededor de una propuesta que permita superar en forma airosa estos amenazantes desafíos, insiste en atizar el conflicto de una forma como nunca, en muchos decenios, lo había hecho ningún gobierno de Costa Rica.
- La propuesta, que en este documento se formula, está animada una genuina preocupación plenamente justificada si tomamos en cuenta esta compleja y difícil situación. Cuando, a la vez, responde al convencimiento de que Costa Rica debe animarse y tener el coraje para entrar en el debate acerca de las urgentes reformas que nuestro sistema tributario demanda. Deberíamos tener la sabiduría para emprender una ruta que, de forma gradual, nos aproxime a los estándares de los países más desarrollados, especialmente aquellos que han sido más exitosos en la construcción de sociedades más justas e igualitarias, que, por lo general, son también los que mayores niveles de bienestar han alcanzado. Aquí, podríamos apelar a la metáfora de la llamada "trampa de los países de ingresos medios", la cual alude a la dificultad que, históricamente, han tenido esos países para dar el paso que les permita alcanzar la condición de "país de altos ingresos". Lo cual me lleva a enfatizar lo siguiente: si el objetivo es salir de ahí y superar esa "trampa", la cuestión atinente al sistema tributario es, sin duda, una condición necesaria, aun cuando pudiera no ser suficiente. Puesto de otra forma: debemos converger, así sea de forma paulatina, hacia un sistema tributario cuyos perfiles se approximen a lo que es característico de los países más avanzados, más igualitarios y de mayor nivel de vida.
- Lo anterior es importante desde el punto de vista humano y social, pero también desde lo económico, puesto que, para poder avanzar hacia una economía diversificada, con un aparato productivo asentado en sólidos encadenamientos productivos, moderna, de alta productivi-

⁴. Ministerio de Hacienda (2025), página 69.



dad, y muy respetuosa con la naturaleza, es necesario contar con servicios públicos de alta calidad, apropiadamente financiados y, asimismo, con una institucionalidad pública robusta, en capacidad de asumir el liderazgo que le corresponde.

- Los criterios desde los cuales se formula esta propuesta son los siguientes:
 - Equidad y justicia en todas sus dimensiones, o sea, para reducir las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, las inequidades de género y los desequilibrios en los niveles de desarrollo regional.
 - Si bien el problema de dualización de la economía costarricense demanda mucho más que una reforma tributaria, esta debe también hacerse cargo, en lo que le corresponde, del problema que eso representa con todas las serias consecuencias sociales que conlleva. En otras palabras: es necesario avanzar hacia un sistema tributario que contribuya, dentro de su ámbito, a resolver la perniciosa situación de dualización, que sufre nuestra economía, con todo el complejo síndrome de desequilibrios, asimetrías, inequidades y rezagos que eso comporta.
 - Aunque aquí no se discuta ese aspecto, debe quedar claro que la reforma tributaria debería ir acompañada de una amplia reforma de la institucionalidad pública. Es falso –como luego tendremos ocasión de demostrarlo– que el Estado costarricense sea grande, mucho menos “elafantiásico” como, con afán descalificante y peyorativo, a veces se afirma. Pero, sí es cierto que su funcionamiento puede y debe mejorar en muchos aspectos. Eso también debe ser debatido en profundidad, de forma democrática y transparente, pero, para hacerlo, es necesario dejar a un lado el sesgo ideológico que apuesta por el recorte y la restricción, cuando, claramente, la actual realidad de Costa Rica demuestra que eso es inviable y desatinado. En su lugar, se debe prevalecer un enfoque progresista, de construcción y mejora.
- Debo indicar que esta propuesta no se ocupa del problema del fraude tributario en sus distintas posibles expresiones, ya sea propiamente como evasión, o bien, en su faceta más sofisticada, como elusión tributaria, la cual, aun siendo formalmente legal, resulta éticamente repudiable, no solo porque burla la voluntad del legislador, sino porque, asimismo, atropella, de manera deliberada y consciente, los deberes ciudadanos y los principios de solidaridad y convivencia en el contexto de una república democrática. Advierto que este es un problema absolutamente clave, que debe ser combatido con decisión y energía. Según el mismo Ministerio de Hacienda de Costa Rica, la “brecha de cumplimiento”, o sea, la diferencia entre lo efectivamente recaudado y

lo que, potencialmente, debió recaudarse, alcanzaba el 5,66% del PIB en el año 2021.⁵ Es una cifra escandalosa, y tan solo reducirla a la mitad habría posibilitado equilibrar de forma razonable las finanzas públicas, sin incurrir en los dolorosos costos sociales y humanos que estamos padeciendo. Algunos aspectos clave, que deben tenerse en consideración, y que a continuación indico, a modo de sugerencia y sin profundizar en detalles, son los siguientes:

- Es necesario fortalecer los equipos humanos y las capacidades de auditoría; ampliar y modernizar las capacidades informáticas y aprovechar mejor las nuevas tecnologías, incluida la inteligencia artificial, entre otros avances que son necesarios. Evidentemente, todo esto demanda decisión política y financiamiento para realizar las inversiones que son necesarias.
- Las leyes y los reglamentos deberían estar siendo actualizados periódicamente a fin de cerrar portillos que surgen, casi naturalmente, a partir de una realidad dinámica y cambiante. Debería haber equipos profesionales especializados, dotados de la mejor tecnología, que, sistemáticamente, se dediquen a identificar los vacíos y las falencias surgen en la legislación y en los métodos de control y auditoría, como resultado de las evoluciones de la realidad, y los cuales formularan periódicamente las propuestas de ajuste que sean necesarias, las cuales deberían ser tramitadas, con máxima presteza, ante las autoridades, legislativas o del Poder Ejecutivo, según el ámbito de decisión que, en cada caso, corresponda.
- La legislación debería modificarse a fin de penalizar y desincentivar la migración de capitales al exterior por parte de residentes en el país y, de forma similar, deberían crearse mecanismos de control y sanción, que dificulten la posibilidad de domiciliar en paraísos fiscales activos propiedad de personas residentes en Costa Rica. Un esquema tributario apropiadamente diseñado debería imponer sanciones impositivas y de otro tipo, que desincentive esos comportamientos, lo cual debería ir acompañado de un refuerzo y mejora sustancial de los sistemas de registro y control.
- También, es fundamental que el país asuma una posición beligerante, y de liderazgo moral, para fortalecer los esfuerzos de cooperación y coordinación entre gobiernos con el objetivo de combatir seriamente los paraísos o guardias fiscales y todas las formas de fraude tributario y para armonizar, dentro de márgenes razonables, los niveles de tributación que rigen en los distintos países.
- Es clave que la ciudadanía costarricense se pronuncie en relación con la problemática del fraude tributario, mantenga una actitud beligerante y de vigilancia, y exija de las autoridades

^{5.} Ministerio de Hacienda (abril 2024a). Conviene tener presente que el “incumplimiento tributario incluye la evasión, la elusión y la mora, fiscales” (8).

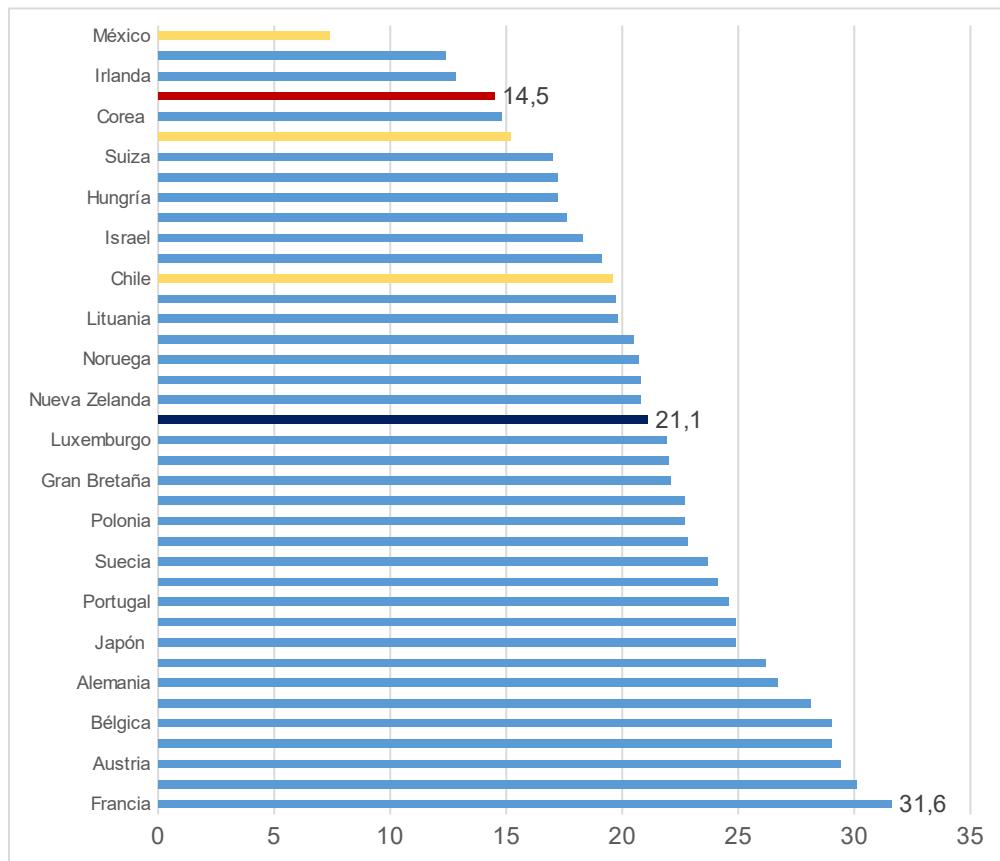


del Poder Ejecutivo, como también de parte de la Asamblea Legislativa, la voluntad política que esto demanda. La educación en materia tributaria, que promueva una cultura de responsabilidad, vigilancia y rendición de cuentas es, sin duda, muy necesaria.

Acerca del tamaño del sector público de Costa Rica y su carga tributaria

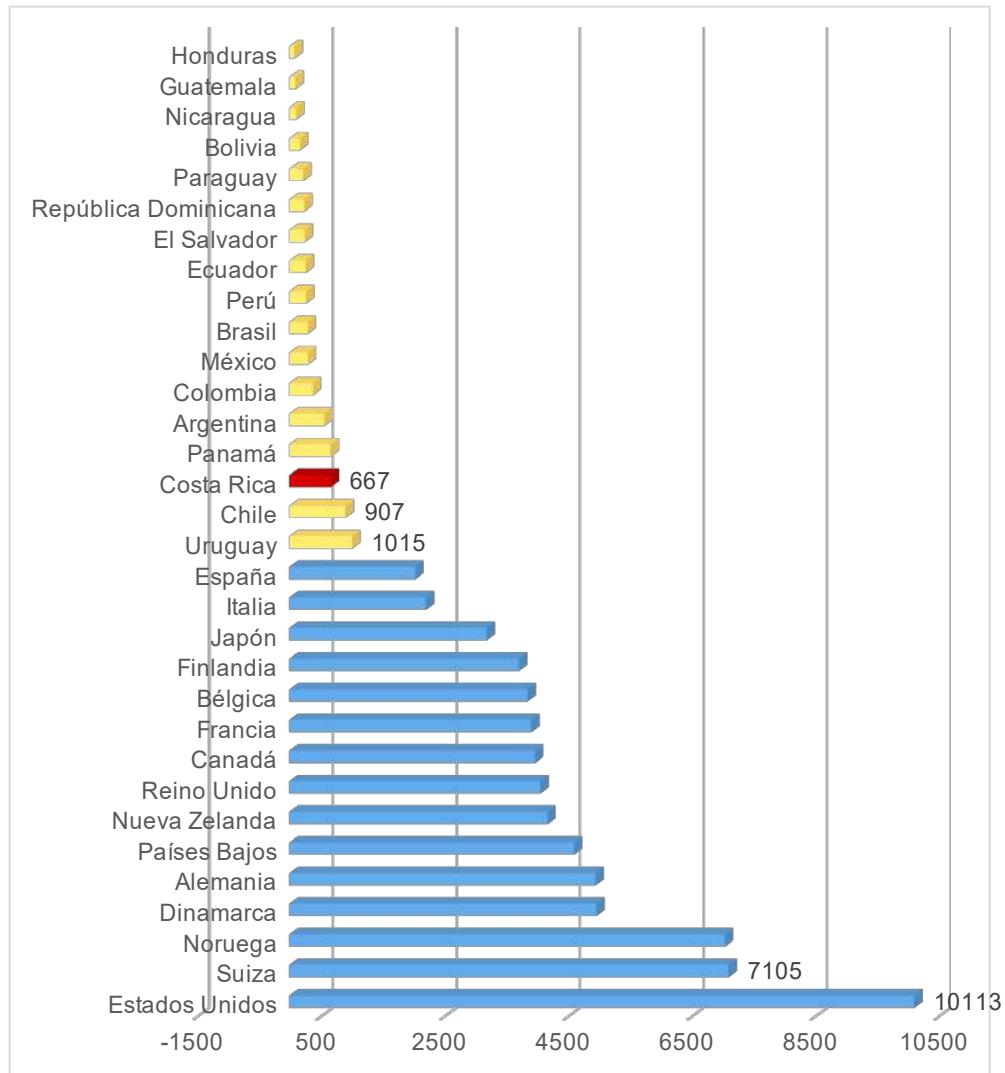
No es cierto que nuestro sector público sea grande. En líneas generales, tiende a aproximarse a lo que usualmente se observa en países de ingresos medios e, incluso, en algunos aspectos, está más cerca de lo que es típico de países de ingresos bajos. En especial, debe quedar claro que el gasto o inversión social de Costa Rica es reducida. No solo se ubica muy por debajo de lo que es propio de los países ricos, sino que, en realidad, tiende a estar próxima a los estándares característicos de países pobres. Véanse los gráficos 3, 4 y 5 siguientes.

Gráfico 3. Gasto social como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE

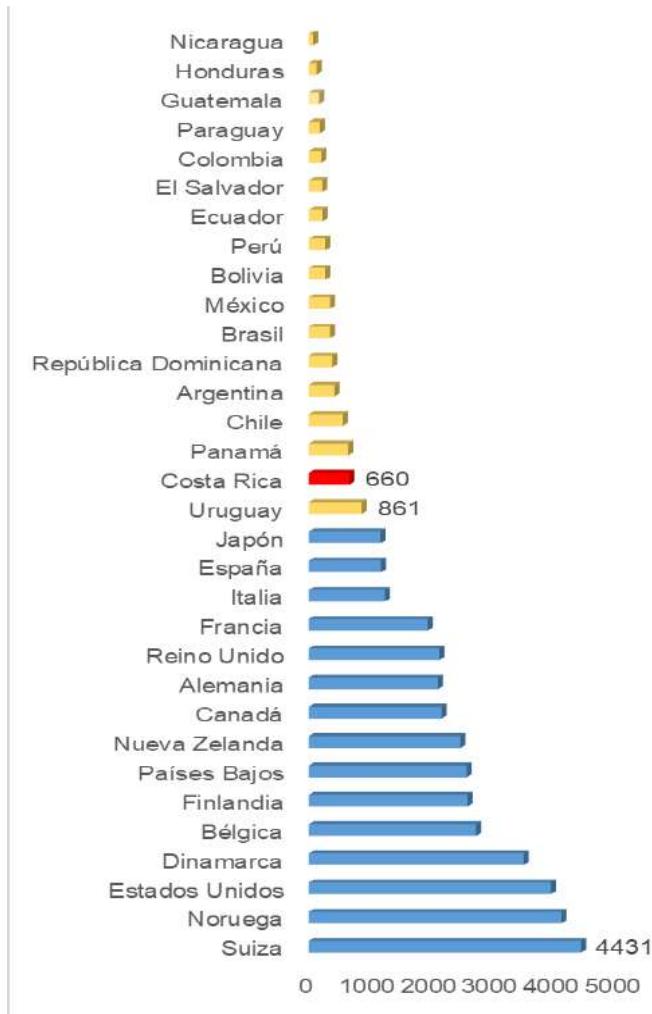
Nota: El gasto público de tipo social de Costa Rica, medido como porcentaje del respectivo PIB, se ubica un tercio por debajo del promedio de la OCDE, y apenas a la mitad, o apenas por encima de la mitad, del dato para muchos de los países más avanzados.

Gráfico 4. Gasto público per cápita en salud. Datos alrededor de 2022 (euros)

Fuente: elaboración propia con base en datos de Expansión/Datosmacro.com

Nota: El gasto público por habitante de Costa Rica, medido en euros y destinado a la atención de la salud, aunque superior al de la mayoría de los países latinoamericanos (pero inferior al de Chile y Uruguay), es apenas una fracción de lo que es característico de los países más avanzado. De hecho, es tan solo un décimo del de Noruega. Notoriamente los sistemas de salud con mayor componente privado –Suiza y, sobre todo, Estados Unidos– son los que destinan más recursos a la atención sanitaria con resultados comparativamente pobres en el caso estadounidense.

Gráfico 5. Gasto público per cápita en educación. Datos alrededor de 2022 (euros)



Fuente: elaboración propia con base en datos de *Expansión/Datosmacro.com*

Nota: En el caso del gasto en educación per cápita medido en euros, si bien Costa Rica se ubica algo por encima de la mayoría de países latinoamericanos, el monto respectivo es, nuevamente, muy inferior a lo que es usual en el caso de los países ricos. Tan solo es una séptima parte de lo que invierten Noruega o Suiza, por ejemplo.

Acerca del sistema tributario costarricense: insuficiente y regresivo

Es importante caracterizar con rigor y claridad el sistema tributario costarricense, para así identificar sus rasgos constitutivos y definitorios. Es importante hacerlo, porque esa es la base necesaria desde la cual avanzar hacia posibles reformas, porque es desde ahí que es posible trazar una hoja de ruta

que conduzca a un mejor sistema tributario, quizá aquel al cual legítimamente debemos aspirar o, al menos, uno que se aproxime a ese ideal tanto como sea factible. Con ese propósito propongo, aquí, un ejercicio de comparativa internacional ubicándolo en el contexto de los sistemas tributarios de diversos países, algunos de los cuales son miembros de la OCDE y otros no.

- 1) El nivel de tributación total de Costa Rica, medido como porcentaje del PIB, es muy inferior al de los países económicamente más ricos. Si restringimos la comparación a los países de ingresos medios, Costa Rica queda situada más o menos a la mitad dentro de ese grupo (Gráfico N.º 6).
- 2) En el caso de los impuestos sobre “rentas, utilidades y ganancias” (según la terminología utilizada por la OCDE), Costa Rica se coloca en la parte inferior de la escala, incluso por debajo de países centroamericanos de ingresos más bajos que el nuestro. Eso se observa, lo mismo si se hace referencia al porcentaje respectivo en el PIB (Gráfico N.º 7), que si nos referimos a su aporte, en porcentaje, al total de los ingresos tributarios del gobierno (Gráfico N.º 8).
- 3) Los impuestos sobre bienes y servicios –de suyo más injustos y regresivos– tienen, por lo regular, un mayor peso en países de ingresos medio y bajos que en países ricos y, por lo tanto, dan una más elevada contribución al total de ingresos tributarios en los primeros que en los segundos. Al ubicarse en el contexto de los países de ingresos medios, Costa Rica aparece como uno de los países donde este tipo de impuestos da un aporte más bajo. Aun así, es notable que sea esta la única categoría de impuestos, cuyo aporte, en el caso de Costa Rica, se sitúa por encima del promedio de la OCDE y, desde luego, por encima de la gran mayoría de países más ricos (Gráfico N.º 9).
- 4) En el caso de los ingresos provenientes de contribuciones a la seguridad social, el aporte, para el caso de Costa Rica, medido como porcentaje del PIB, coincide con el promedio de la OCDE. Es, en general, superior al de los países latinoamericanos y, también, superior a algunos países ricos (Gráfico N.º 10). Pero, en el caso de estos últimos, debe tenerse presente que eso se ve acompañado, y mucho más que compensado, por un aporte sustancialmente mayor por parte de los impuestos sobre “rentas, utilidades y ganancias”. Aquí, es necesario referirse al reclamo, expresado por parte del empresariado y sectores ideológicamente conservadores, según el cual el monto de tales contribuciones es muy alto. Esto amerita algunas reflexiones adicionales:
 - a. Es preciso discutir más en profundidad la tesis según la cual estas contribuciones a la seguridad social son muy altas en Costa Rica. Si no son particularmente altas como proporción del PIB, no deberían serlo tampoco a nivel microeconómico, excepto para empresas pequeñas con estructuras de costos muy centradas en la parte laboral. Pero tampoco deberían ser



muy altas para transnacionales de alta tecnología instaladas en zona franca, cuyos costos salariales son, relativamente hablando, muy bajos.

- b.** Esta tesis, acerca de las presuntas elevadas contribuciones sociales, se ve subvertida adicionalmente al considerar el reducido “gasto de bolsillo” en salud, según la designación que utiliza la OCDE, o sea, la proporción o porcentaje de los gastos totales de salud que es cubierto en forma privada, por cuenta de las mismas personas afectadas, e independiente mente de los servicios que brinda el sistema público, básicamente la CCSS en nuestro caso. Para 2017, y según datos de la OCDE, el dato para Costa Rica era de un 22 %, de modo que, entre 33 países de América Latina y el Caribe, solo cinco se situaban por debajo del nuestro. Ese dato, sobre gasto de bolsillo en atención sanitaria, nos ubicaba casi a la par del promedio de la OCDE, situado en ese momento en 21 %.⁶ Datos del Banco Mundial, actualizados a 2022, ratifican esta tesis, puesto que demuestran que, entre los 38 países miembros de la OCDE, solo dos (Colombia y Turquía) tienen un gasto de bolsillo inferior al de Costa Rica. El valor respectivo para nuestro país, equivale tan solo a un 46,8 % del promedio de la OCDE: 430,18 dólares per cápita frente a 918,89 dólares per cápita ajustados ambos valores según el método de paridad del poder adquisitivo.⁷
- c. Por lo tanto, es discutible que deban considerarse altas las contribuciones sociales, puesto que estas posibilitan que, en el ámbito de la atención de la salud, el gasto privado resulte relativamente muy bajo. De otra manera, los salarios deberían incorporar lo necesario para cubrir tales necesidades, de forma que la reducción de costos que las empresas logren mediante la reducción de las contribuciones sociales, se compensaría por el incremento en los salarios. Excepto, desde luego, que, como país, estemos dispuestos a tolerar un severo deterioro en las condiciones de salud de la población. Pero, en todo caso, esto último inevitablemente impactaría también en los costos de producción, puesto que la fuerza de trabajo de que se disponga será menos productiva y, son seguridad, más ausentista.
- d. De cualquier forma, si se insiste en reducir las contribuciones sociales, es ineludible que estas se sustituyan por impuestos muy progresivos, que necesariamente han de incluir a las empresas de zona franca (puesto que sustituirían las cuotas de seguridad social que estas actualmente pagan), y deben quedar blindadas frente a interferencias políticas, cosa muy necesaria en vista de la experiencia que se ha vivido con la administración de Rodrigo Chaves, cuando el Gobierno de la Repú-

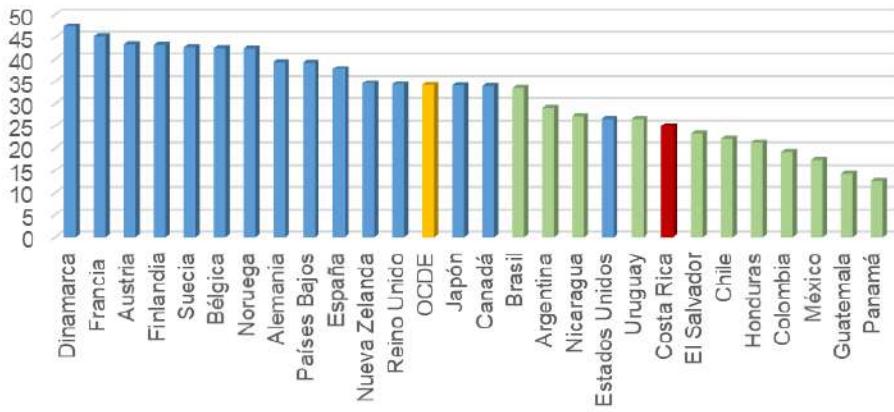
⁶. OCDE/The World Bank (2020).

⁷. Banco Mundial (2025).

blica y el Ministerio de Hacienda se niegan reiteradamente a cumplir sus obligaciones con la Caja, apelando a excusas inverosímiles y, a menudo, francamente insultantes. Cualquier reforma en ese sentido debería aspirar a corregir los rasgos de regresividad, que podría haber en el sistema actual, y descartar toda posibilidad de recurrir a impuestos sobre bienes y servicios, porque eso implicaría financiar la seguridad social sobre una base regresiva, contradictoria con la naturaleza propia de tales servicios, en cuanto estos deberían ser instrumentos para la redistribución del ingreso y la riqueza y la construcción de una sociedad más justa y vivible.

En resumen: tenemos una estructura tributaria que resulta insuficiente para financiar apropiadamente los servicios públicos, que son necesarios para garantizar los objetivos de equidad, inclusión y pacífica y respetuosa convivencia, a los que aspiramos, pero que tampoco proporciona la base necesaria para que el Estado pueda desempeñar apropiadamente el papel de liderazgo que es necesario que cumpla, para promover la modernización y diversificación de la economía, de forma regionalmente equilibrada y sobre bases de alta productividad y pleno respeto a la naturaleza. Pero, como también hemos observado, es un sistema tributario que tiende a ser regresivo e injusto. Sobre este último aspecto, luego se aportará evidencia adicional.

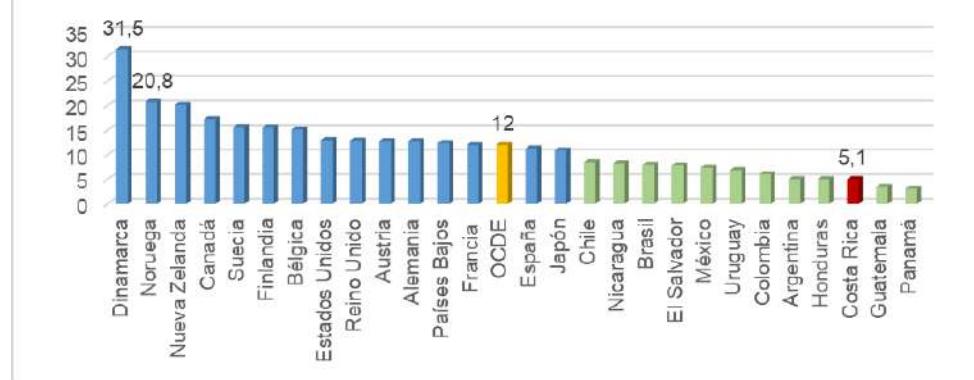
Gráfico 6. Ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB (año 2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE

Nota: el total de los ingresos tributarios en Costa Rica está muy por debajo de los estándares de los países de más alto nivel de vida de la OCDE, es muy inferior al promedio OCDE y al de varios países latinoamericanos.

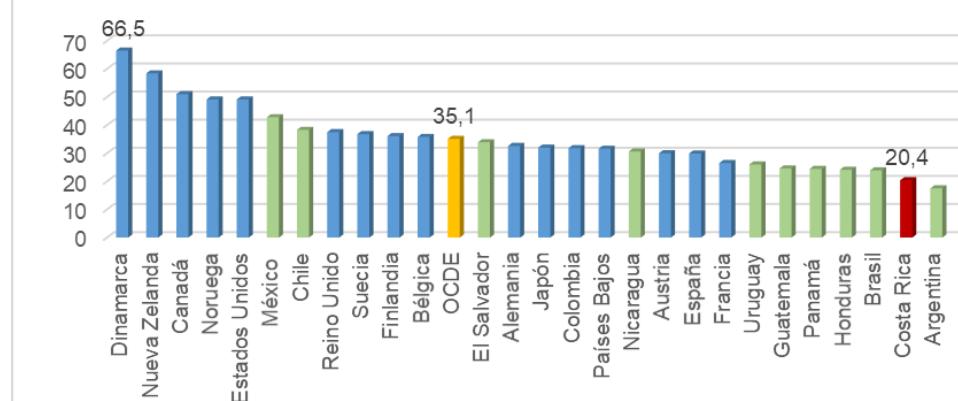
Gráfico 7. Impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias como porcentaje del PIB (año 2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE

Nota: esta categoría de impuestos es, por lo regular, la de carácter más progresivo y, por lo tanto, la más equitativa. En Costa Rica, sin embargo, este tipo de impuestos dan un aporte muy reducido, prácticamente coincide con lo que es habitual en los países más pobres.

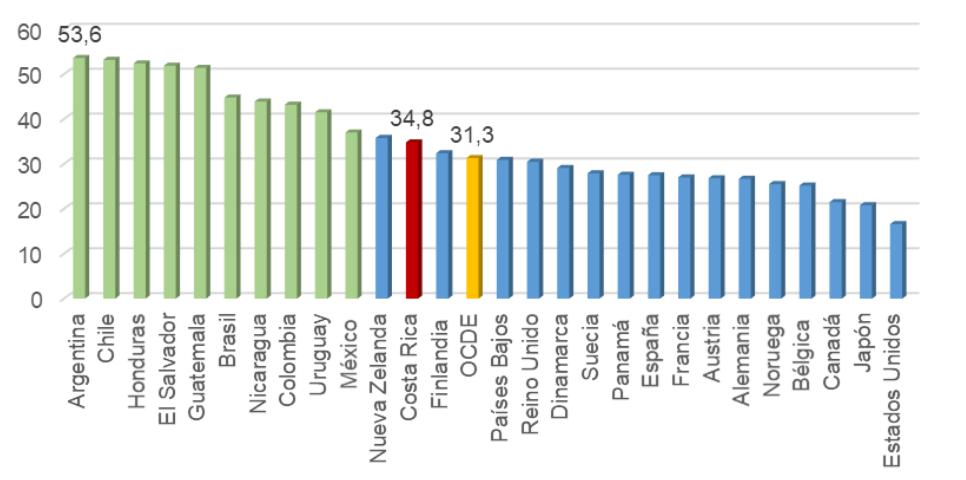
Gráfico 8. Proporción (expresado como porcentaje) de los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias en el total de los ingresos tributarios (año 2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE

NOTA: lo que ya nos indicaba el gráfico anterior. Aquí, observamos que el aporte que los impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias dan al total de los ingresos del gobierno es particularmente limitado, situado prácticamente al fondo de la escala.

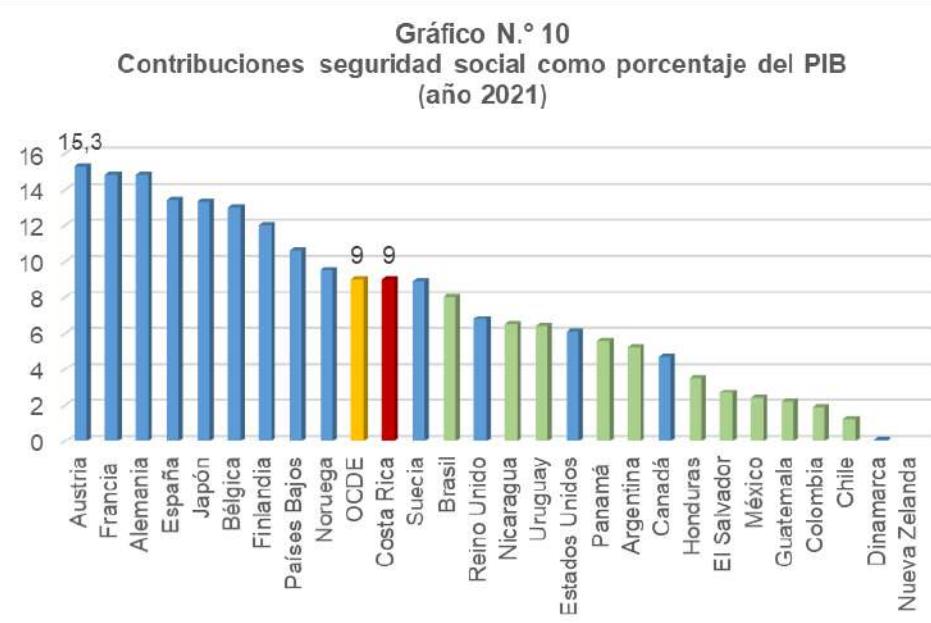
Gráfico 9. Aporte de los impuestos sobre bienes y servicios en el total de ingresos tributarios (cifras en porcentaje) (año 2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE

Nota: en contraste con lo que nos mostraban los dos gráficos anteriores, observamos que los impuestos sobre bienes y servicios –en general más regresivos e inequitativos- dan un aporte bastante significativo al ser medidos como proporción del PIB.

Gráfico 10. Contribuciones seguridad social como porcentaje del PIB (año 2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE

Nota: estas contribuciones sociales dan un aporte de cierta significación, al mismo nivel que el promedio OCDE, pero inferior al de la mayoría de países ricos. Cualquier propuesta para reducirlas, debe pasar por un análisis crítico, como el que desarrollo en un apartado anterior de este documento.



El peso dominante de los impuestos indirectos en la estructura tributaria de Costa Rica

A fin de ilustrar adicionalmente, sobre el carácter regresivo del sistema tributario costarricense, se observa en los dos gráficos siguientes (números 11 y 12) el aporte de impuestos sobre bienes y servicios en comparación con el que proviene de impuestos sobre los ingresos y sobre el patrimonio o propiedad. Se constata la existencia de un sesgo hacia el primer tipo de impuestos, de suyo regresivos lo cual, muy plausiblemente forma parte de la problemática asociada a la aguda desigualdad en la distribución de los ingresos que hoy fractura la sociedad costarricense.

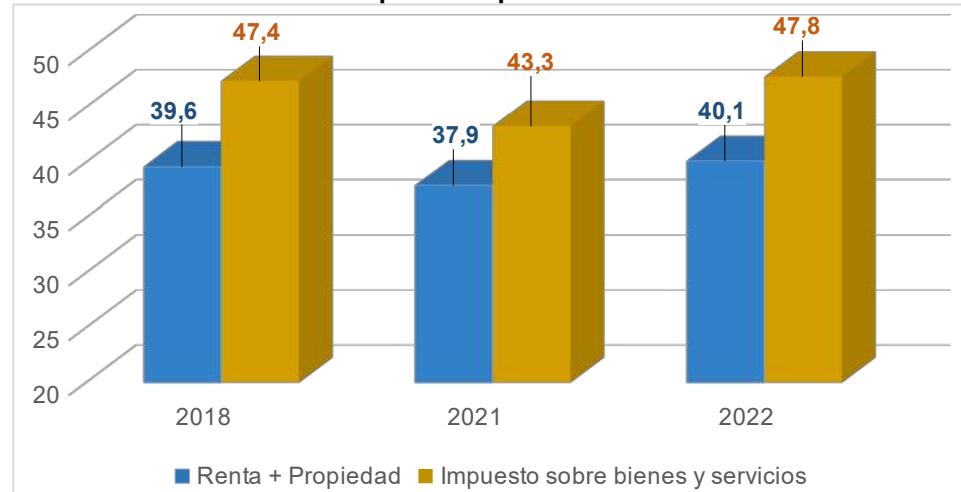
Es importante indicar que, con mucha certeza, los niveles de desigualdad son muy superiores a lo que usualmente se cree, puesto que los datos que se ofrecen por lo general se basan en los resultados ofrecidos por la Encuestas Nacional de Hogares (ENAHO), que elabora y publica anualmente el INEC, los cuales están lastrados por algunas limitaciones, si bien, necesario es indicarlos, tales falencias no son, ni mucho menos, privativas del caso de Costa Rica, sino reconocidas en todo el mundo como propios de ese tipo de instrumento. Tales encuestas, basadas en datos declarados por las personas entrevistadas, no logran captar los ingresos muy altos, es decir, los del 5 % o el 1 % más rico de la población, ni mucho menos los del 1 por mil más rico. Por razones estadísticas, al ser ingresos extremos, ese grupo generalmente no cae dentro de la muestra. Pero, además, influyen razones, especialmente relevantes en el caso de Costa Rica, asociadas a la cultura secretista y de ocultamiento que caracteriza a esos grupos sociales muy ricos, y en virtud, asimismo, de su estilo de vida, resguardado detrás de murallas y protegidos por fuertes dispositivos de seguridad, por lo que resultan ser personas y hogares prácticamente inaccesibles, aun en el caso de que cayeran en la muestra y se les quisiera entrevistar.

El Informe de Estado de la Nación 2023, capítulo de “Equidad e Integración Social”, ofrece datos del Índice de Gini ajustado, según un estudio de Zúñiga Cordero realizado para la Paris School of Economics, en el que se combinan datos provenientes de diversas fuentes: Ministerio de Hacienda, Caja Costarricense del Seguro Social, así como las mencionadas encuestas del INEC.⁸ Según este trabajo, desde 2006, y hasta 2020 (último año considerado), el mencionado índice mantuvo valores por encima de 0,60, incluso en los alrededores de 0,62-0,63. Esto, que seguramente está más cerca de la realidad de Costa Rica, evidencia niveles de desigualdad realmente abismales.

A la hora de proponer y diseñar una transformación del sistema tributario, esta problemática debería ser considerada como un criterio central. O sea: se dificulta pensar otra cosa, como no sea una reforma muy progresiva. Aunque no suficiente, esa es una herramienta necesaria en cualquier esfuerzo serio tendiente a reducir las tremendas desigualdades distributivas que hoy sufre Costa Rica.

8. Programa Estado de la Nación (2023).

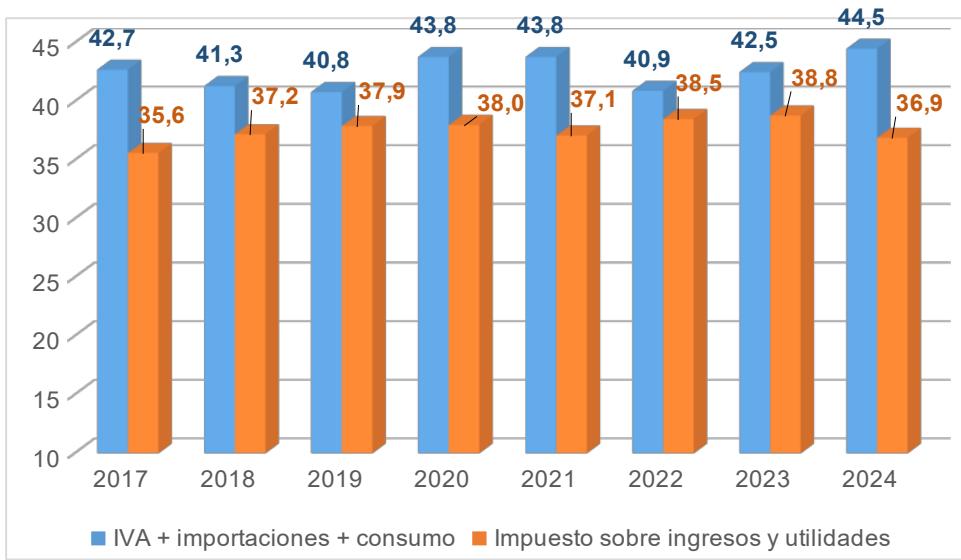
Gráfico 11. Gobierno Central: aporte a los ingresos totales de las categorías de impuestos que se indican



Fuente: elaboración propia con base en datos Ministerio de Hacienda, provenientes del cuadro “Consolidado por Clasificación Institucional” para los años indicados.

Nota: el cuadro agrupa los impuestos en dos categorías principales: renta y propiedad, que tienden a ser impuestos progresivos, que afectan proporcionalmente más a los grupos más ricos, e impuestos sobre bienes y servicios, en mayor grado regresivos, o sea, su afectación es mayor conforme más bajo el ingreso de las personas y los hogares.

Gráfico 12. Gobierno Central: aporte a los ingresos tributarios de las categorías indicadas de impuestos (cifras en porcentajes): 2017 a 2024



Fuente: elaboración propia con base en datos Ministerio de Hacienda, provenientes del cuadro “Ingreso, Gasto y Financiamiento del Gobierno Central” para los años indicados.

Nota: Se agrupan los impuestos en dos grandes categorías. La primera –que suma Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuestos a las importaciones e impuestos al consumo– son, por lo regular, impuestos regresivos, cuyos efectos pesan más fuertemente sobre las personas y hogares de ingresos bajos. La segunda –impuestos sobre ingresos y utilidades– tiende a un perfil progresivo con una mayor afectación para quienes tienen ingresos altos.

El tipo de reforma tributaria que necesitamos

Esta reforma debe formularse teniendo presente el contexto general con el que nos enfrentamos:

- 1) La realidad de una profunda desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, lo que abre verdaderos abismos en la sociedad costarricense. Esta aguda desigualdad afecta negativamente la calidad de la convivencia social, incentiva el malestar político, desestabiliza la democracia y crea condiciones propicias para que el crimen organizado se arraigue y florezca, atraiga a la juventud marginalizada y genere indeseables consecuencias en términos de mayor violencia e inseguridad.
- 2) La realidad de una economía dualizada, lo cual no es, ni mucho menos, un detalle anecdótico ni una cuestión que se agote en la simple descripción, puesto que, en realidad, la bonanza y prosperidad de una parte de la economía está estructuralmente vinculada y, de hecho, condiciona el rezago de la otra parte. O sea, cuando advertimos acerca de la dualidad de la economía, en realidad, hacemos referencia a una condición dinámica, un bucle de retroalimentación entre el dinamismo de una de las partes y el rezago de la otra, todo lo cual impacta negativamente la distribución del ingreso y la riqueza, el empleo, los desequilibrios y las asimetrías regionales y la sostenibilidad de las finanzas públicas⁹
- 3) El sistema tributario mismo, en su diseño actual, refleja esos dos problemas que acabo de enunciar, pero, al mismo tiempo, actúa como uno de los factores que los causa:
 - a. Porque es regresivo, y, por lo tanto, inequitativo e injusto.
 - b. Porque está diseñado de forma tal que refuerza el efecto de dualización de la economía. Según los informes más recientes, elaborados por el Ministerio de Hacienda, sobre el “gasto tributario”, la parte asociada a las exoneraciones sobre el impuesto a las utilidades que beneficia a las empresas de zona franca, representó un 1,48 % del PIB en 2022 y un 1,40 % en 2023, o sea, montos entre ₡660 y ₡665 mil millones por año.¹⁰
- 4) Por lo tanto, es necesario avanzar hacia un sistema tributario que tenga presentes las siguientes condiciones:
 - a) Deben virar hacia impuestos de tipo progresivo, de forma que estos adquieran un mayor peso en la recaudación tributaria.
 - b) Debe aplicar el principio de la renta global, tanto en relación con las ganancias corporativas o empresariales, como en relación con los ingresos personales (globalización de ingresos personales).
 - c) Debe hacerse tributar, sobre bases paritarias, los ingresos provenientes del trabajo y los provenientes del capital.

⁹. Véase mi trabajo: Vargas Solís (2024).

¹⁰. Ministerio de Hacienda de Costa Rica (febrero 2024) (abril 2024b).

- d) En todos los casos, tanto en relación con lo indicado en el punto b) como lo señalado en el c), deben aplicarse escalas muy progresivas.
- e) Debe avanzarse gradualmente hacia el establecimiento de un régimen tributario que suprima el tipo de privilegios que han propiciado, desde el ámbito impositivo, el fenómeno de dualización de la economía.
- f) No se propone modificar las escalas de tributación aplicadas a pequeñas empresas, pero sí se sugiere incluir los ingresos provenientes de actividades personales autónomas (o sea, las que las personas realizan por cuenta propia) dentro de los ingresos personales globalizados.
- g) Debe tenerse presente que la viabilidad y la eficacia de todo lo que aquí se propone depende, en grado significativo, de la capacidad que, como país, tengamos para combatir el fraude tributario en todas sus posibles manifestaciones. De ahí, surge la importancia de que todas las sugerencias planteadas en el ítem 14 de la sección introductoria, u otras que seguramente serán planteadas, reciban la atención que merecen y sean desarrolladas en detalle y con amplitud y que se lleven a la práctica con mucha decisión. Para que eso sea posible, sin duda, se requiere que la ciudadanía costarricense mantenga una actitud vigilante y comprometida para generar así vigorosas corrientes de opinión y propiciar el surgimiento de un compromiso político serio, de forma que las élites políticas se sientan, a un mismo tiempo, interpeladas, presionadas, comprometidas y respaldadas, y que, entonces, asuman sus responsabilidades y tomen las decisiones necesarias.

Los componentes centrales del sistema tributario al que deberíamos aspirar

- 1) **Ingresos personales globalizados:** se incluyen ingresos provenientes del trabajo (sueldos salarios, honorarios, dietas, etc.) o cualquier tipo de rentas o ganancias del capital, cuando estas últimas se hagan efectivas. Esto significa terminar con la práctica odiosa, motivada por razones ideológicas y reflejo del predominio de poderosos intereses económicos, que discrimina entre ingresos del trabajo e ingresos del capital. Se toma como base de la propuesta, la escala del impuesto sobre salarios vigente durante el año 2024, pero ampliada e incorporar categorías más altas:
 - a) Hasta ₡ 949.000: exento
 - b) Sobre el exceso de ₡ 929 000,00 y hasta ₡ 1 363 000,00: 10 %.
 - c) Sobre el exceso de ₡ 1 363 000,00 y hasta ₡ 2 392 000,00: 15 %.



- d) Sobre el exceso de ₡ 2 392 000,00 mensuales y hasta ₡ 4 783 000,00: 20 %.
 - e) Sobre el exceso de ₡ 4 783 000,00 y hasta ₡ 8 000 000,00: 25 %.
 - f) Sobre el exceso de ₡ 8 000 000 y hasta ₡ 15 000 000,00: 30 %.
 - g) Sobre el exceso de ₡ 15 000 000,00: 35 %.
- 2) **Patrimonios o riqueza personal:** entendiendo por tal cosa cualquier forma de riqueza, física o financiera, desde terrenos, casas, automóviles, yates, edificios de apartamento o de oficinas, a bonos de deuda pública, acciones de empresas, certificados de depósito a plazo o inversiones en fondos inmobiliarios y similares. Obviamente, este impuesto se aplicaría sobre el patrimonio neto una vez deducidos los posibles pasivos o deudas que la persona pudiera tener. En una sociedad tan desigualitaria como la costarricense, esto es necesario no simplemente como fuente para la financiación del sector público, sino también como herramienta para reducir esas desigualdades. Este impuesto podría diseñarse, según una escala progresiva, de la siguiente forma:
- a) Patrimonios hasta ₡ 150 000.000,00: exentos.
 - b) Sobre el exceso de ₡ 150 000 000 y hasta ₡ 300 000 000,00: 0,50 %.
 - c) Sobre el exceso de ₡ 300 000 000,00 millones y hasta ₡ 600 000 000,00: 1,00 %.
 - d) Sobre el exceso de ₡ 600 000 000,00 y hasta ₡ 1 000 000 000,00: 1,35 %.
 - e) Sobre el exceso de ₡ 1 000 000,000,00 y hasta 10 000 000 000: 1,70 %.
 - f) Sobre el exceso de ₡ 10 000 000 000,00: 2,0 %.

Al ser difícil estimar el valor de los patrimonios personales acumulados, se ofrece, a modo de ilustración, datos construidos con base en la riqueza financiera del sector privado en el sistema financiero nacional.

Cuadro 2. Riqueza financiera del sector privado en el sistema financiero de Costa Rica excluyendo numerario en poder del público (2018-2023) (Datos a diciembre de cada año en millones de colones)

	Depósitos financieros		Bonos de Estabilización Monetaria (BEM)		Bonos fiscales		Total general
	Moneda nacional	Moneda extranjera	Moneda nacional	Moneda extranjera	Moneda nacional	Moneda extranjera	
2018	12 251 427,0	7 663 485,38	704 835,539	0	4 363 590,81	1 752 462,86	26 735 801,62
2019	12 835 675,7	7 438 538,55	633 229,0	0,0	4 960 242,08	2 182 048,36	28 049 733,68
2020	14 257 547,8	8 794 964,62	505 039,538	0	5 752 702,5	2 292 742,69	31 602 997,15
2021	14 753 749,1	10 080 949,2	288 586,547	0	6 417 982,9	1 942 994,4	33 484 262,2
2022	15 279 422,6	10 060 198,1	291 033,363	8 487,23825	8 086 122,16	1 719 821,93	35 445 085,39
2023	16 320 765,1	9 201 281,16	784 748,661	6 791,57592	8 336 602,23	1 684 435,02	36 334 623,73

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica

Si supusiéramos, siempre a título ilustrativo y de forma simplificada, que, en promedio, se hubiese aplicado una tasa del 1,0 % de impuesto al total de esa riqueza financiera, la recaudación anual resultante, habría sido por los montos siguientes:

Cuadro 3. Recaudación potencial derivada de la aplicación de un impuesto del 1,0 % a la riqueza financiera (ejemplo con fines ilustrativos)

Año	Recaudación anual (millones de colones)	Porcentaje en el PIB
2018	267 358,0	0,74
2019	280 497,3	0,74
2020	316 030,0	0,87
2021	334 842,6	0,83
2022	354 450,9	0,79
2023	363 346,2	0,77

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central-

Si este impuesto pudiera generalizarse a la totalidad de las riquezas o patrimonios privados, seguramente, tendría una importante capacidad recaudatoria, en el orden, posiblemente, del 1,5 a 2,0% del PIB. Asimismo, en la medida que se aplique sobre bases progresivas, sería un importante instrumento de nivelación de las diferencias en la distribución de la riqueza.

Evidentemente, es más difícil aplicar este tipo de impuesto a activos financieros, los cuales, por su misma naturaleza, son móviles y volátiles. Eso debe ser considerado a la hora de planificar los procesos de control tributario. Los activos físicos como las fincas, las casas, los edificios de oficinas o los apartamentos, los terrenos, como también los bienes duraderos que funcionan



como expresión de riqueza –colecciones de arte, autos de lujo o yates, por ejemplo– podrían ser controlados con más facilidad. Ello sujeto a que existan apropiados sistemas de registro. Estos sistemas de registro, afinados y perfeccionados tanto como sea posible, permitirían detectar cuando las propiedades, del tipo que fuere, están siendo inscritas en jurisdicciones del extranjero, en particular paraísos fiscales, lo cual debería quedar sujeto a sanciones tributarias que desestimulen esa práctica irresponsable.

- 3) **Impuesto sobre herencias y sucesiones:** en concordancia, y de forma complementaria con este impuesto sobre patrimonios, debería aplicarse, asimismo, un impuesto similar, también muy progresivo, sobre herencias y sucesiones. La tabla del impuesto podría formularse de la siguiente forma:
- a) Herencias hasta ₡ 100 000 000,00: exentas.
 - b) Sobre el exceso de ₡ 100 000 000 y hasta ₡ 200 000 000: 0,25 %.
 - c) Sobre el exceso de ₡ 200 000 000 y hasta ₡ 400 000 000: 0,75 %.
 - d) Sobre el exceso de ₡ 400 000 000 y hasta ₡ 600 000 000: 2,00 %.
 - e) Sobre el exceso de ₡ 600 000 000 y hasta ₡ 1 000 000 000: 3,0 %.
 - f) Sobre el exceso de ₡ 1 000 000 000 y hasta ₡ 10 000 000 000: 5,0 %.
 - g) Sobre el exceso de ₡ 10 000 000 000 y hasta ₡ 50 000 000 000: 8 %.
 - h) Sobre el exceso de ₡ 50 000 000 000: 16 %.

Es importante tener presente que el impuesto sobre herencias y sucesiones cumple un rol importante, a fin de frenar –o por lo menos aliviar– la reproducción y la perpetuación intergeneracional de las desigualdades. Incluso, convendría contemplar la posibilidad de que la recaudación proveniente de este impuesto se destine a la formación de un fondo que financie becas estudiantiles, desde la preprimaria hasta el nivel terciario, e incluyendo formación técnica no universitaria y otros tipos de programas educativos debidamente acreditados. Esas becas se asignarán de acuerdo con el ingreso de los hogares. Por otra parte, y desde la lógica estricta de la ideología capitalista más rancia –aquella que justifica la ganancia y la riqueza por el riesgo asumido, el trabajo realizado y el talento aportado– nacer en cuna de oro no es justificación suficiente para ser rico. O sea: ser rico gracias al azar de haber nacido en un hogar rico, no es una justificación de recibo. Por supuesto, es posible apelar a diversas estratagemas para evadir este impuesto mediante el fraccionamiento de las fortunas o recurriendo a mecanismos que permitan ocultar el proceso de su trasmisión a los herederos. La legislación, los sistemas informáticos, las tecnologías, las técnicas de auditoraje y el personal de la administración tributaria deben tener la capacidad para neutralizar esos intentos, lo cual debe complementarse con sanciones tributarias que desincentiven esa práctica.

4) **Impuestos sobre las remesas de la inversión extranjera:** debe avanzarse hacia la corrección del proceso de dualización de la economía, la cual tiene múltiples efectos dañinos en diversos sectores de la economía y de la sociedad costarricenses. Si bien la parte tributaria es solo un elemento entre algunos otros que, de forma similar, inciden en esa situación, en todo caso es preciso que, también desde ese ámbito, se introduzcan algunos correctivos iniciales.

De momento, aquí se va a sugerir una forma de tributación que se aplique sobre la renta de la inversión extranjera directa. Sin embargo, es necesario considerar que, aquella exenta de cualquier tributación, se origina en las zonas francas, la cual es necesario que empiece a tributar. Se propone que, inicialmente, lo haga a una **tasa reducida del 7,5 %**, la cual se incrementaría gradualmente de la siguiente forma:

- a) 7,5 % como tasa inicial.
- b) 10 % en 4 años.
- c) Al 12,5 % en 7 años.
- d) Al 15 % (equiparada con el resto) a los 10 años.

Es posible que, al hacer tributar estas remesas por concepto de renta de inversión, se logre un efecto positivo en términos de incentivar, siquiera parcialmente, su reinversión en Costa Rica. Al reducirse el flujo de salida de las rentas sobre la inversión, se reduciría el monto recaudado gracias al respectivo impuesto, pero es de suponer que esto se compensaría con los ingresos tributarios que eventualmente resulten del mayor flujo de ingresos salariales que se pagaría, como efecto derivado del empleo que, es de esperar, resultaría de esas reinversiones. Esos ingresos tributarios provendrían del IVA o, cuando corresponda, del impuesto progresivo sobre ingresos personales. Por supuesto, queda pendiente la discusión de si también las ganancias corporativas de las empresas de zona franca, deberían también tributar. Sobre eso, volveremos más adelante.

Cuadro 4. Inversión Extranjera Directa (IED): total y destinada a zonas francas (millones de US dólares y cifras porcentuales)

IED	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Promedio del período
(1)Total	2487,2	2812,3	1762,7	3231,1	3163,9	3788,2	4321,6	3080,97
(2)Zonas francas	1537,9	1878,9	1096,3	2390,1	2554,3	2245,7	2777,7	2068,61
% (2)/(1)	61,83	66,81	62,19	73,97	80,73	59,28	64,27	67,14

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica (con base en el cuadro titulado “Inversión directa, economía declarante, anual (por régimen)”, cuyos datos difieren un poco de los del cuadro de la balanza de pagos).

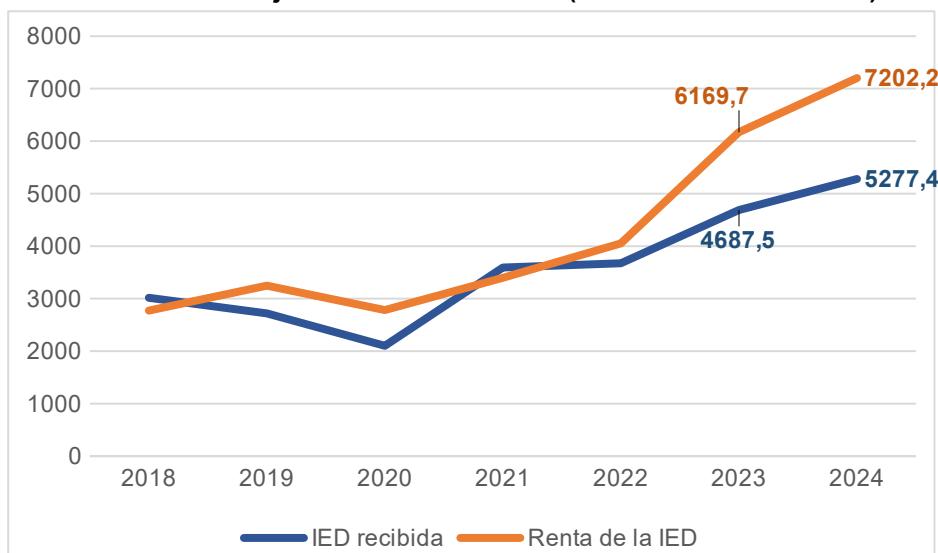
Nota: del total de la inversión extranjera directa que el país recibe anualmente, entre dos tercios y cuatro quintos, están destinados a zonas francas. Este es, con mucha diferencia, el destino favorito de esa inversión.



A fin de obtener una estimación que permita ilustrar lo que esto significa, se sugiere considerar los datos de los montos de inversión extranjera directa destinados a zona franca, de forma que eso sirva como criterio para estimar la parte de la renta de inversión registrada en balanza de pagos, que podría corresponder a zonas francas. Véase cuadro número 4.

Además, es interesante anotar que, como tendencia general, Costa Rica envía al extranjero montos por concepto de renta de la inversión extranjera directa superiores a los que se reciben como inversión extranjera directa (véase Gráfico N.º 13). O sea, la “exportación” de ganancias, cosechadas por esa inversión en Costa Rica, tiende a exceder del monto total de la inversión que se recibe. Esto debería ser considerado una advertencia acerca de los altos niveles de rentabilidad que esa inversión extranjera obtiene en Costa Rica y lo anómalo que resulta que tan desmesuradas ganancias no contribuyan con el sostenimiento de las finanzas públicas. Desde otro punto de vista, esta es otra de las manifestaciones de dualización de la economía, cuando una parte de esta genera tal cúmulo de salidas de capitales por concepto de renta de inversión, mientras la mayor parte de la economía sufre las consecuencias de niveles deficientes de inversión –incluso bajos niveles de inversión en infraestructura pública– y muestra una crónica incapacidad para generar la cuantía de empleos decentes que la población requiere y demanda.

Gráfico 13. Costa Rica: inversión extranjera directa (IED) recibida y renta de la inversión extranjera directa: 2018-2023 (millones de US dólares)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la balanza de pagos del Banco Central de Costa Rica.

Nota: en el período de siete años considerado en el gráfico, en cinco de esos años, los montos que salieron del país por concepto de renta de la inversión (“exportación de ganancias”), excedieron de los montos recibidos de inversión directa. La diferencia fue muy significativa en 2023: alrededor de \$ 482 millones, y mucho mayor en 2024: \$1924,8 millones. Esto último significa que, en este último año, las remesas por concepto de renta de inversión excedieron en 36,5 % el monto recibido por inversión extranjera directa (IED).

En promedio, el 67,14 % de la IED, recibida por el país durante el período 2018-2024, se destinó a zonas francas. Vamos a suponer, de forma simplificada, que, del total de la renta de la IED, una proporción similar –o sea: un 67,14 %– corresponde a la IED de zona franca. Es, posiblemente, una hipótesis conservadora, puesto que se supone que la IED que no se destinó a zona franca, sí pagó el impuesto sobre las ganancias, porque lo que, en principio, generaría menos renta que podría enviarse fuera del país. En todo caso, mantendremos el supuesto indicado a fin de ilustrar el monto de los impuestos que podrían generarse anualmente con un impuesto del 7,5 % sobre la renta de inversión generada en zona franca.

Cuadro 5. Estimación ilustrativa de la posible recaudación derivada de un impuesto sobre las remesas de rentas del capital extranjero invertido en zonas francas

	Total período 2018-2024	Promedio anual 2018- 2024
Renta de la IED total (millones dólares)	\$ 29 623,4	\$ 4231,91
Renta de la IED zona franca* (millones dólares)	\$ 19 889,15	\$ 2841,31
Impuesto 7,5 % sobre renta de IED zona franca (millones dólares)	\$1491,69	\$ 213,10
Monto del impuesto recaudado en millones de colones	₡ 868 566,34	₡ 124 081,74
Relación promedio anual entre el monto recaudado y el PIB (en porcentaje)	0,298 %	
Tasa de cambio dólar/colón promedio del período 2018-2024 aplicada para la conversión a colones **	₡ 582,27	
PIB nominal promedio anual período 2018-2023 (millones de colones)	₡ 41 664 854,0	

Fuente: estimación y elaboración propias con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

* Se aplica al total de la renta de la IED registrada en la balanza de pagos, el factor de 0,6714, que corresponde a la proporción promedio anual que la IED destinada a zona franca representó en el total respectivo.

** Se calculó el tipo de cambio dólar-colón promedio para el período 2018-2024 como un promedio aritmético simple de los tipos tanto de compra como de venta con base en el cuadro “Tipo cambio de compra y de venta del dólar de los Estados Unidos de América”, Banco Central de Costa Rica.

- 5) **Acerca de la renta sobre la inversión recibidas desde el extranjero por residentes en Costa Rica.** Recientemente, hubo reformas legales que proscribieron cualquier forma de tributación sobre los ingresos recibidos por personas residentes en Costa Rica y provenientes de inversiones o servicios laborales brindados en el extranjero. Para lo cual se le atribu-



yó a la ley del impuesto sobre la renta, una vigencia territorial restringida estrictamente al territorio de Costa Rica.

Esto es evidentemente anómalo y tiene algunas indeseables consecuencias:

- a) Incentiva la fuga de capitales de origen nacional y su inversión en el extranjero, principalmente en jurisdicciones de baja tributación, precisamente porque, diferente a las inversiones en territorio nacional, las ganancias así obtenidas estarán exentas.
- b) Es, claramente, una invitación a acudir a formas de inversión opacas, que permitan domiciliar en jurisdicciones de baja tributación, ganancias generadas por actividades empresariales desarrolladas en Costa Rica. Puesto en otros términos: equivale a legalizar el fraude tributario.
- c) Desde el punto de vista ético y moral, es inaceptable que capitales que florecieron gracias a la protección del Estado de derecho de Costa Rica, y favorecidos por la calidad y educación de nuestra mano de obra, opten por invertirse en el extranjero sin contribuir al sostenimiento financiero de aquello que creó esas condiciones favorables.
- d) Pero eso también tiene implicaciones negativas para el desarrollo económico futuro de Costa Rica, puesto que, primero, reduce la inversión productiva que, potencialmente, pudo generarse en Costa Rica y, segundo, debilita el financiamiento de los servicios públicos y la infraestructura pública necesarios para promover e impulsar ese desarrollo.

No consideraremos los datos de las remuneraciones del trabajo provenientes del extranjero, porque, en general, son montos muy reducidos. Vamos a observar, en cambio, la parte correspondiente a la renta de capital, tanto la inversión directa como la inversión de cartera realizada fuera de Costa Rica, pero también incluimos la nebulosa categoría de “otra inversión” que, como podrá observarse, es, a menudo, la parte principal. Véase el cuadro número 6. La sospecha de que esa imprecisa categoría posiblemente encubre capitales de dudoso origen, está plenamente justificada.

Cuadro 6. Renta de la inversión realizada en el extranjero por residentes en Costa Rica y estimación del posible monto de impuestos que se recaudaría: 2018-2023 (Cifras en millones de dólares, en millones de colones y porcentuales)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Renta inversión directa	\$ 107,2	\$ 135,2	\$ 92,7	\$ 66,9	\$ 92,8	\$ 100,5	\$ 126,7
Renta inversión de cartera	\$ 47,7	\$ 44,1	\$ 47,1	\$ 58,1	\$ 57,4	\$ 52,8	\$ 51,9
Renta "otra inversión"	\$ 208,1	\$ 180,9	\$ 85,7	\$ 61,6	\$ 110,1	\$ 402,8	\$ 473,6
Renta total (millones dólares)	\$ 511,3	\$ 534,7	\$ 319,0	\$ 236,7	\$ 377,7	\$ 959,0	\$ 1178,7
Tipo de cambio dólar-colón promedio anual*	₡ 576,98	₡ 587,13	₡ 584,94	₡ 620,84	₡ 647,15	₡ 543,93	₡ 515,10
Renta total en millones colones	₡ 295 009,87	₡ 313 938,41	₡ 186 595,86	₡ 146 952,83	₡ 244 428,56	₡ 521 628,87	₡ 607 148,37
Recaudación potencial en colones (tasa del 15% aplicada a la renta total en millones de colones)	₡ 44 251,48	₡ 47 090,76	₡ 27 989,38	₡ 22 042,92	₡ 36 664,28	₡ 78 244,33	₡ 91 072,26
Porcentaje de la recaudación en el PIB	0,123 %	0,124 %	0,077 %	0,055 %	0,082 %	0,166 %	0,185 %

Fuente: elaboración propia con base en datos de balanza de pagos del Banco Central de Costa Rica.

* Se calculó el tipo de cambio dólar-colón promedio para cada año como un promedio aritmético simple de los tipos tanto de compra como de venta, con base en el cuadro "Tipo cambio de compra y de venta del dólar de los Estados Unidos de América", Banco Central de Costa Rica.

Estos datos sugieren que este impuesto tendría una capacidad recaudatoria limitada, pero, por las razones que ya fueron anticipadas, es importante que exista. Algunas consideraciones adicionales son importantes:

- a) Aquí, hemos trabajado bajo la hipótesis simplificada de una tasa impositiva del 15 %, que corresponde a lo propio del sistema cedular vigente. Sin embargo, debe considerarse que estas rentas deberían globalizarse: ya sea como parte de las ganancias de una empresa (persona jurídica), o como parte de los ingresos personales, si fuera el caso. Se procedería a aplicar, entonces, la tasa que corresponda según la escala establecida y el nivel de ingreso (o ganancias) imponibles correspondientes. No solo es una cuestión de justicia tributaria, sino, asimismo, de coherencia en la conformación estructural del sistema tributario.
- b) Si este impuesto –o la tasa correspondiente si las rentas recibidas del extranjero se globalizan– fuere aplicado, sería de esperar que se reducirían esas rentas, como consecuencia, posiblemente, de una reducción de las inversiones realizadas fuera del país. Pero, eso tendría su contracara en un incremento en las inversiones en Costa Rica, lo que potencialmente debería generar un flujo mayor de ingresos tributarios resultantes tanto de las ganancias empresariales, como de los impuestos originados en el flujo de los ingresos salariales que es pa-



guen, ya sea por pago del IVA o, cuando corresponda, por pago del impuesto progresivo sobre los ingresos personales.

- c) Gravar, y especialmente globalizar tales ingresos provenientes de las rentas por inversiones realizadas en el extranjero, sería una forma de desincentivar la defraudación tributaria cuando esta recurre a la “exportación” de los capitales en búsqueda de jurisdicciones fiscales “amigables”. Eso es así, puesto que los propietarios de esa riqueza, en el tanto sean residentes habituales en territorio costarricense, sabrían que, en caso de desechar disfrutar de esos rendimientos, deberían tributar igual que lo hacen si los invirtieran en Costa Rica, lo cual seguiría en pie aun si existieran convenios para evitar la doble tributación, ya que, de cualquier forma, deberán cubrirse cualquier diferencia neta entre las tasas de tributación de Costa Rica respecto de la tasa de tributación de la otra jurisdicción.

Impuesto mínimo global a ganancias corporativas

Desde hace algún tiempo, circula a nivel mundial el debate para el establecimiento de un impuesto uniforme sobre las ganancias corporativas. La idea ha ganado fuerza, pero su concreción ha sido evidentemente lenta y trabajosa, porque choca contra intereses muy poderosos no solo los de las propias corporaciones transnacionales, sino también de los países y/o jurisdicciones que funcionan como “guardas fiscales”.¹¹ La elección de Donald Trump, quien ocupa la presidencia de los Estados Unidos por segunda vez, agrega nuevos obstáculos y todavía más puesto que ejerce un mandato que, a partes iguales, es caótico, imperialista, arrogante y de inclinaciones tan autoritarias que, por momentos, asume característica monárquicas.

En nuestro país, ya se hace difícil gravar las remesas de la renta de inversión extranjera. Mucho más lo es gravar las ganancias directamente. El argumento gira, reiteradamente, alrededor de la presunción según la cual eso podría inducir a los capitales extranjeros a abandonar Costa Rica y buscar otras ubicaciones fiscalmente más “amistosas”. O que, en todo caso, eso reduciría la capacidad de atracción de inversiones extranjeras.

Sin embargo, ese planteamiento deliberadamente omite considerar que el deterioro de los diversos programas y servicios sociales del Estado, está provocando un grave retroceso en la solidez y la confiabilidad de la institucionalidad democrática y del Estado de derecho, como, asimismo, está deteriorando seriamente las condiciones de vida de la población y la calidad de nuestra convivencia social. Esto ha propiciado una triste espiral de violencia y ha facilitado el asentamiento del crimen organizado, que encuentra terreno fértil en la carencia de buenos empleos, el retroceso de la educación pública y, en general, el agravamiento de la exclusión y la carencia de buenas oportunidades a disposición de una porción considerable de la juventud costarricense. Es innegable que, asimismo, todo esto comporta un resquebrajamiento de las ventajas más importantes que hicieron posible el éxito que Costa Rica ha te-

11. Si bien en español, y en otros idiomas, se ha popularizado el concepto de “paraíso fiscal”, originalmente, este fue planteado en inglés como “tax haven”, cuya traducción correcta –que también es la conceptualmente más rigurosa y apropiada– es la de “guardia fiscal”, o sea, el sitio donde los capitales –a menudo de origen fraudulento o criminal– se esconden.

nido en la atracción de inversión extranjera. El resultado que observamos es, en muchos sentidos, paradójico: el modelo ha funcionado de una forma tal que el éxito, que se visibiliza en el florecimiento de las zonas francas, ha influido en el rezago y el debilitamiento de todo lo demás, lo que, a su vez, conlleva graves amenazas para aquellas condiciones sociales, políticas y económicas que posibilitaron ese éxito del que tanto se presume.

El avance económico de Costa Rica debe construirse sobre bases sólidas: una población saludable y altamente educada; equidad en la distribución del ingreso y la riqueza; equidad de género; desarrollo regional equilibrado; una institucionalidad democrática y un Estado de derecho muy sólidos; paz social; plena vigencia de los derechos humanos en todas sus facetas y expresiones; firme compromiso con la naturaleza; infraestructura física y tecnológica de alta calidad; capacidades autónomas de desarrollo científico y tecnológico; servicios de salud y educación universales; transporte público de primer nivel. Nada de eso es posible sin un sector público sólidamente financiado, que brinde servicios de primer nivel, tanto en cuanto a su calidad y eficiencia, como en su cobertura. Por lo tanto, Costa Rica debe tener la voluntad política y la convicción para acompañar los esfuerzos de quienes, a nivel mundial, intentan concretar algunas exigencias tributarias mínimas que las corporaciones transnacionales deban cumplir.

Propongo aquí, entonces, la aprobación del impuesto sobre las ganancias corporativas de las empresas de zona franca, el cual debería entrar a regir a la tasa acordada del 15 % de forma inmediata, porque, de otra forma, lo que Costa Rica no recaude, irá a las arcas de los gobiernos de los países donde se ubica la sede central de la corporación transnacional respectiva.

En todo caso, es necesario subrayar que seguiría siendo una anomalía el que estos capitales extranjeros tributen por debajo de cómo lo hace el común de las personas en Costa Rica o como las empresas que no funcionan en zona franca. En resumen: la propuesta formulada sigue siendo una concesión de muy dudosa racionalidad económica e inequitativa desde el punto de vista social. Es un avance, pero, hasta en el mejor de los casos, un avance insuficiente y limitado. Debe ser interpretado tan solo como un primer paso que, eventualmente, conduzca a la definitiva corrección de la ruinosa competencia fiscal entre los países y los gobiernos, una tendencia indeseable, y tremadamente perniciosa, que ha provocado grave daño a la democracia, la justicia social y la convivencia pacífica, en todo el mundo. Costa Rica debería, entonces, asumir un enérgico liderazgo moral, para promover que se establezcan acuerdos mínimos entre los gobiernos y los estados, de modo que se acuerde de la armonización de las tasas de tributación aplicadas a las grandes corporaciones transnacionales y se combatan y se sancionen, de forma concertada, el fraude tributario, en todas sus posibles expresiones y modalidades y los paraísos o guardias fiscales. La paz y la democracia están bajo seria amenaza a causa de estas condiciones tributarias tan viciosas, corruptas y anómalas y el derecho de los pueblos a vivir una vida digna exige que eso sea corregido con la mayor celeridad posible.



A modo de cierre: hacia una Costa Rica posneoliberal

Superar el Proyecto Histórico Neoliberal, y superar el pesado lastre de desigualdades, desequilibrios, inequidades, inestabilidad política, violencia social e inseguridad que este nos ha legado, pasa, necesariamente, por tratar de imaginar cómo se construiría y cómo sería una Costa Rica posneoliberal, o sea, pasa un ejercicio creativo para pensar mundos posibles en relación con una economía posneoliberal, un orden institucional posneoliberal, una forma de convivencia posneoliberal. Es necesario imaginárla, expresarla, narrarla, decirla, describirla. Es necesario, pues, provocar y pujar para que se medite sobre eso; para que se dialogue, se delibere y se debata sobre eso. Lo cual pasa, necesariamente, por pensar, imaginar, proponer y decir fuera del marco del **sentido común neoliberal**. Salirse de esa caja, romper esas amarras, reconocer que es posible construir otras narrativas, movernos según otros valores y aspiraciones. Y hacerlo con los pies en la tierra: pensando un mundo mejor sin perder conexión con las exigencias que la realidad y nuestra limitada condición humana siempre nos imponen. Esa es la base para generar corrientes de opinión, fuerzas políticas en movimiento, opciones asumidas colectivamente como deseables y posibles. Y, con todo esto, un nuevo sentido común: el de una Costa Rica que, habiendo sido capaz de superar el marco moral, ideológico y programático del neoliberalismo, con todos sus constreñimientos a la libertad, la democracia y la convivencia justa y pacífica, sea capaz de repensarse, reconstruirse y repensarse sobre nuevas bases.

Esa es la idea, y a la vez la aspiración y la ambición, detrás de este documento. No es importante si lo que es propone aquí, es políticamente viable en el momento actual. O, en todo caso, eso no es lo más importante. Lo más relevante, como ya dije, es proponer, incentivar el debate y la reflexión y pensar más allá del sentido común neoliberal: romper cadenas y abrirse a nuevas y renovadas posibilidades. Para que, entonces, y de a pocos, gradualmente, lo inviable adquiera, siquiera en parte, visos de viabilidad.

Aquí, solo se pensó acerca del sistema tributario. Ese ha sido mi muy modesto empeño personal. Ejercicios similares deberíamos realizarlos en muchos otros ámbitos igualmente relevantes. ¡Que esta sea una invitación para intentarlo!

Luis Paulino Vargas Solís
Grupo Economía Pluralista
Alajuela, Costa Rica, febrero de 2025

Bibliografía

Banco Mundial. 2024. «Impuestos a la riqueza para la equidad y el crecimiento», Washington, 2024.

Banco Mundial. "Gasto de bolsillo per cápita, PPA (dólares internacionales actuales). OECD members Banco Mundial, "Gasto de bolsillo per cápita, PPA (dólares internacionales actuales). OECD members". Acceso el 22 de junio de 2025. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SX.XPD.OOPC.PP.CD?locations=OE>

OCDE. s.f. «Transparencia fiscal en América Latina 2022», París.

Chang Vindas, David. 2022. "Análisis del acuerdo de servicio de facilidad ampliada entre Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional", San José, Programa Estado de la Nación, 2022.

Ministerio de Hacienda. 2003. "Clasificador de los ingresos del sector público". San José: noviembre de 2003. Acceso 21 de junio de 2025, <https://apps.hacienda.go.cr/apppad/Archivos/Clasificador%20de%20Ingresos.pdf>.

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. febrero de 2024. «Costa Rica: Estimación del Gasto Tributario 2023. Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado y Otros», San José.

Ministerio de Hacienda. abril de 2024^a. "Análisis del Incumplimiento Tributario: Exploración de la Brecha de Cumplimiento al 2021". San José.

Ministerio de Hacienda. abril de 2024^b. «Costa Rica: El Gasto Tributario (GT). 2022, Metodología y Estimación», San José.

Ministerio de Hacienda. 2025. «Marco fiscal de mediano plazo para el Gobierno Central y Sector Público no Financiero 2025-2030» San José.

OECD / The World Bank. 2020. «Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020», OECD Publishing, Paris, acceso 24 de junio de 2025, <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>.

Piketty, Thomas. 2014. *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014.

Piketty, Thomas. 2019. *Capital e ideología*. Barcelona: Editorial Planeta, S.A.

Pizzigati, Sam. 2015. Los ricos no siempre ganan. El triunfo sobre la plutocracia que originó la clase media. Madrid: Capitán Swing Libros.

Programa Estado de la Nación. 2023. Informe Estado de la Nación. San José: CONARE, .

Vargas Solís, Luis Paulino. 2024. «El proyecto neoliberal en Costa Rica (1984-2024). Orígenes, implantación y evolución». Revista Espiga 23(48): 1-30.



Editorial

Renta Básica Universal para América Latina Una mirada desde los Derechos Humanos

En los complejos tejidos latinoamericanos, al igual que en otras regiones del mundo, se debate la transición de los programas de transferencias condicionadas hacia la renta básica universal (RBU). En este contexto, se presenta este suplemento de la revista *Rupturas*, elaborado en conjunto con el Grupo de Trabajo de CLACSO “Seguridad Social y Sistema de Pensiones”, como parte del compromiso surgido del Primer Congreso Latinoamericano por la Renta Básica, celebrado en la última semana de julio del 2024 en San José, Costa Rica.

Esta edición ofrece un panorama general sobre las realidades de distintos espacios latinoamericanos y los esfuerzos por construir un ingreso básico ciudadano que resguarde los derechos humanos y promueva la equidad de género en el acceso a oportunidades. Se abordan debates que van desde lo político-epistemológico hasta la implementación de políticas públicas sociales que avanzan hacia modelos más universalizados de transferencias monetarias.

Se abre, así, un espacio de intercambio de saberes entre la academia latinoamericana, la sociedad civil organizada y los distintos actores políticos regionales comprometidos con la construcción de alternativas transformadoras.

Los temas abordados responden a heterogéneas realidades y preocupaciones actuales, tales como el financiamiento de la renta básica universal (RBU), su potencial como herramienta ecológica, su aplicación para poblaciones específicas y su relación con los cuidados. También se discuten temas como el vínculo entre el mundo del trabajo y la RBU, experiencias municipales, envejecimiento, sistemas de seguridad social, sindicalismo, y las posibilidades de implementación de la RBU en contextos políticos diversos.

En cuanto a los contextos laborales de la región, el panorama es incierto. Según el *Atlas del Trabajo*, publicado en Buenos Aires en 2024 (<https://www.sur-futuro.org/atlas-trabajos-del-futuro-america-latina-caribe>), aproximadamente el 16 % de los empleos en América Latina están considerados como trabajos del futuro, mientras que un 62 % se encuentran en condición de vulnerabilidad. Esta situación complejiza aún más la estabilidad financiera de las poblaciones si no se logra establecer un ingreso universal básico.

Este estudio prospectivo concluye que, dentro del porcentaje de empleos que perdurarán en el futuro, destacan aquellos relacionados con tecnologías e inteligencia artificial, conocidos como trabajos STEAM (por sus siglas en inglés). Estos están ocupados mayoritariamente por hombres y representa-

rán apenas un 10 % de los trabajos calificados. En contraste, en la esfera de empleos poco calificados, el 90 % estará vinculado a labores de cuidados y trabajos domésticos, mayoritariamente realizados por mujeres.

En los países de ingresos altos de la región, existe una mayor posibilidad de acceder a empleos de cuidados calificados, a diferencia de los países de ingresos medios y bajos, donde estas labores continúan desarrollándose sin reconocimiento ni formación especializada.

Por otra parte, otros empleos amenazados por las tecnologías de automatización son aquellos intensivos que pueden ser sustituidos fácilmente. Estos oficios representan, para América Latina, cerca de la mitad de los puestos actuales de trabajo, frente al 40 % que representan en países desarrollados, según el *Atlas del Trabajo*.

Asimismo, existe una fuerte tensión entre los llamados empleos verdes, la revolución digital y la transición ecológica. Menos de la mitad de los empleos verdes se encuentra protegida frente al riesgo de ser automatizados.

El cambio climático también incide en la transformación del mercado laboral, afectando aproximadamente un 12 % de los empleos en la región, un porcentaje superior al de los países desarrollados. Estos empleos se ubican mayoritariamente en sectores de calificación baja o media, lo que reduce las posibilidades de adaptación ante las amenazas climáticas.

Además, pertenecer a un país de ingreso alto en América Latina no garantiza menores niveles de desigualdad. El coeficiente de Gini mantiene a varios países de la región entre los más desiguales del mundo. Según el *Income Inequality (Gini Index: 2022-2024)* (<https://ourworldindata.org/grapher/economic-inequality-gini-index>), Colombia ocupa el primer lugar regional con un índice de 53.9, seguido por Brasil (51.6), Panamá (48.9), Honduras (46.8) y Costa Rica (45.8). Le siguen Guatemala (45.2), Ecuador (44.6), Paraguay (44.4), México (43.5), Chile (43.0), Argentina (42.4) y Bolivia (42.1). Uruguay, pese a sus avances en políticas universales, presenta un coeficiente de 40.9; Perú, 40.7; El Salvador, 39.8; y República Dominicana, 38.4.

En otras palabras, varios países latinoamericanos y caribeños se encuentran entre los 21 más desiguales del planeta. Por ello, el diálogo para mejorar el bienestar social y promover políticas públicas integrales se convierte en una tarea impostergable.

Los estudios interseccionales demuestran que las desigualdades varían según el origen, la etnia, el género, entre otros factores. Por tanto, las políticas de empleo deben ser integrales y construidas desde el diálogo entre los pilares de la seguridad social y la equidad de género. Asimismo, el sector de los cuidados necesita ser fortalecido mediante la corresponsabilidad social, políticas redistributivas del tiempo y programas de formación continua que profesionalicen este ámbito y permitan la transición hacia empleos más resilientes.

En este marco, el debate latinoamericano debe enfocarse en la construcción de la renta básica uni-

versal como un quinto pilar del bienestar. Este modelo reconoce las labores de cuidados como la base de las sociedades, seguido de la educación, el trabajo y la salud. Incorporar la RBU significaría dignificar los ingresos de todas las personas, permitiéndoles optar por una vida verdaderamente digna.

Natalia Dobles Trejos
Editora Revista Rupturas
Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo
Universidad Estatal a Distancia
Costa Rica

Presentación

La Renta Básica Universal desde los debates latinoamericanos

La pobreza y la desigualdad social y económica que forman parte de la estructura constitutiva de los países latinoamericanos, han normalizado a las transferencias monetarias como instrumentos esenciales para su reducción y pieza esencial de los programas y de las políticas sociales que se instrumentan en la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños. De esta forma se les ha identificado como apoyos indispensables para las personas pobres y vulnerables. Ello ha condicionado el análisis, la reflexión y las propuestas acerca de contar con una renta básica universal e incondicional para todas las personas por el simple hecho de pertenecer a un espacio nacional que genera actividades productivas, comerciales, de intercambio y de reproducción social, evitando que se construya, una reflexión colectiva y un movimiento amplio que la ubique como punto de partida del ejercicio de la libertad, la dignidad y de la distribución colectiva del ingreso y la riqueza. Aunque también se le ha ubicado como base de ingreso que sostenga al consumo y al mercado ante la ausencia de pleno empleo, así como de las transformaciones que la robotización y la Inteligencia Artificial podrían causar a la dinámica del mercado de trabajo.

Por estas razones, es de celebrarse que la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, la Red de Renta Básica Universal de Costa Rica, Basic Income Earth Network, Red Latinoamericana de Renta Básica, la Caja de Ande Seguros, la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo, la Conferencia Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, hayan participado en la organización del I Congreso Latinoamericano sobre Renta Básica Universal Incondicional. *Pensar la renta Básica en un contexto de crisis y transformación en América Latina* celebrado en San José de Costa Rica del 17 al 19 de julio de 2024. De este evento se derivan los artículos de investigación que a continuación presentamos.

Nelson Villareal en su artículo *¿Qué libertad para qué repúblicas? Renta básica universal en el siglo XXI (indo) latinoamericano*, reflexiona desde la filosofía y la ciencia política y coloca a la renta básica universal (RBU) en el espacio posible para el ejercicio de la libertad. Su objetivo es el de situar las propuestas por una RBU en un nivel superior, que no solo sea observable como ampliación de programas sociales y transferencias monetarias si no como posibilidad emancipatoria, de mayor autonomía para personas y colectivos. Plantea como rutas de conocimiento y análisis, debates críticos sobre el cómo, el desde dónde y el para qué de la renta básica universal e incondicional y propone situarla en la perspectiva de apuntalar sociedades que ejerzan la crítica desde lo cultural y lo político, con la mira de construir sociedades equitativas e inclusivas que otorguen dignidad y pertenencia.

Berenice Ramírez desarrolla en su artículo *De las transferencias monetarias al Ingreso Mínimo Vital. Posibilidades y desafíos para México* la pregunta de investigación sobre la viabilidad de instrumentar a nivel nacional el Ingreso Mínimo Vital (IMV) que establece el artículo 9 de la Constitución de 2017 de la Ciudad de México. Plantea que, si bien la propuesta constitucional se circunscribe a la Capital del país, los resultados que se han obtenido a nivel nacional de la política económica y social instrumentada entre 2019-2024 en la que se combina aumento del salario mínimo, programas

sociales universales que se convierten en derechos constitucionales y transferencias monetarias a grupos de población específicos y que han reducido la pobreza laboral, conduciría al establecimiento progresivo de un IMV. Desarrolla esta posibilidad considerando la coyuntura política en la que destaca el arribo de la primera presidenta de la República Mexicana después de más de 200 años de vida independiente y su propuesta de gobierno de profundizar el modelo económico que se instrumentó desde la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, de orientación progresista mediante una activa participación del Estado a favor del mercado interno.

El gran reto que es compartido entre los países latinoamericanos y caribeños, es el de ampliar los espacios fiscales con recursos de la nación, que pasa necesariamente por sumarse a los planteamientos que cuestionan los graves efectos de las políticas de austeridad, que se impone desde los organismos internacionales hasta el mainstream que orienta a las economías occidentales.

Christian Adel Mirza, José Miguel Busquets y Alexandra Lizbona Cohen exponen en su artículo *Renta básica en Uruguay: viabilidad política y debates en el contexto latinoamericano (2019-2022)*, los resultados de investigación cualitativa que resultan de la información obtenida y procesada de cinco grupos focales y una encuesta de élite aplicada, construida para cotejar empíricamente las hipótesis que se plantean. Se apoyan en lo señalado por Filgueira y Lo Vuolo (2021) que no vislumbraban en la región latinoamericana un escenario propicio para una renta básica universal debido a la fragmentación que caracteriza a los sistemas de protección social, el corporativismo en partidos políticos y sindicatos, y la aceptación que tienen las transferencias monetarias condicionadas. Comprobaron que si bien hay una mayoritaria perspectiva de que el bienestar se deriva de la participación en el empleo, hay posibilidades de construir consenso que respalte una RBU con todos aquellos que se identifican con las propuestas y posturas del Frente amplio, pero deberían ser los movimientos sociales quienes deban demandarla, así como la confluencia de opiniones favorables que se identificaron en la academia, en sectores empresariales y en algunos otros representantes de organizaciones sociales.

En la perspectiva de que la RBU puede ser impulsada a partir de los programas que se convirtieron en derechos sociales y mostraron resultados exitosos, se sitúa el artículo de Rosa María Marques y Solange Emilene Berwig, *La renta básica y el programa bolsa familia en Brasil*. El recuento y análisis que hacen del proceso permite identificar los alcances de un programa de derecho social como ha sido Bolsa Familia de otro de corte asistencial como fue Auxilio Brasil que impulsó Jair Bolsonaro ante la pandemia de la Covid-19. Las autoras destacan un aspecto que muestra la confrontación de paradigmas al señalar que se promulgaron casi al mismo tiempo Bolsa Familia y el programa Renta Mínima y que desde la perspectiva de intentar superar la pobreza y la pobreza extrema se le dio más importancia y recursos a Bolsa Familia pero que a pesar de su relevancia en la reducción de la pobreza, impidió que la propuesta de renta mínima fuera adoptada como una política federal y, por tanto, válida para todo el país.

Continuando con el caso brasileño, Ana Paula Ornellas Mauriel desarrolla *Renta Básica y Economía Solidaria: las experiencias de monedas sociales en el Estado de Río de Janeiro/Brasil*. Este artículo tiene como objetivo debatir las experiencias de transferencia de renta mediante monedas sociales a partir de los casos de ciudades del Estado de Río de Janeiro. Se crearon para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19, gestionan políticas locales y el intercambio de valores reguladas por la política local. Para la autora, son experiencias que muestran las contradicciones entre la perspectiva

de transferencias monetaria versus la instrumentación de una renta mínima, limitando derechos más amplios y estructurales. No obstante, han permitido la puesta en marcha de bancos comunitarios en varias ciudades brasileñas. En 2022 se registraron 148 Bancos Comunales de Desarrollo, en 25 unidades federativas del país y han sido la base de la economía social y solidaria promoviendo redes locales de producción y consumo. Estas “monedas sociales” locales han sido impulsadas por los ayuntamientos como forma de gestión de programas de combate a la pobreza local vía transferencia monetaria y están articulados al Sistema Único de Asistencia Social local. Promueven trabajo e ingreso, gestionan la crisis, aunque los empleos sigan siendo precarios y la disyuntiva para la autora es que fortalecen el patrón de acumulación financiarizada.

Finalmente Maria Ozanira da Silva e Silva, analiza también el caso brasileño en el artículo *O Bolsa Família: ¿um processo em direção à renda básica no Brasil?* Destaca que es el mayor programa de transferencia monetaria implementado en Brasil, que atiende a más de 14 millones de familias que representan cerca de 50 millones de personas. El contenido del artículo sitúa el Bolsa Familia en el contexto coyuntural, y como dimensión de la protección social en Brasil, indicando los límites de la propuesta para su transformación en Renta Básica. Registra que dinamiza la economía, especialmente en los municipios pequeños; porque constituyen medidas para aliviar la pobreza y por su carácter masivo. Sin embargo, centrados en la población pobre y extremadamente pobre, incluso cuando satisfacen necesidades básicas de supervivencia, estos programas son incapaces de cambiar la situación de pobreza y desigualdades sociales, y no observa orientaciones de la Bolsa Familia hacia la construcción de la Renta Básica Ciudadana.

Berenice P. Ramírez

**Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc – UNAM)
Co-coordinadora del Grupo de Trabajo (GT) Seguridad Social y Sistemas de Pensiones de CLACSO**

Gabriel Badillo

Académico del IIEc-UNAM, miembro del GT Seguridad Social y Sistemas de Pensiones

Índice

1. Presentación – *Berenice P. Ramírez y Gabriel Badillo*
2. ¿Qué libertad para qué repúblicas? Renta básica universal en el siglo XXI (indo) latinoamericano - *Nelson Villareal*
3. De las transferencias monetarias al Ingreso Mínimo Vital. Posibilidades y desafíos para México - *Berenice P. Ramírez López*
4. Renta básica en Uruguay: viabilidad política y debates en el contexto latinoamericano (2019-2022) - *Christian Adel Mirza, José Miguel Busquets y Alexandra Lizbona Cohen*
5. La renta básica y el programa Bolsa Familia en Brasil - *Rosa María Marques y Solange Emilene Berwig*
6. Renda básica e economia solidária: as experiências de moedas sociais no Estado do Rio de Janeiro/Brasil - *Ana Paula Ornellas Mauriel*
7. O Bolsa Família: um processo em direção à renda básica no Brasil? - *Maria Ozanira da Silva e Silva*



¿Qué libertad para qué repúblicas? Renta básica universal en el siglo XXI (indo)latinoamericano



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5997>

Recibido: 28 de marzo 2025

Revisado: 7 de mayo 2025

Aprobado: 13 de julio 2025

Nelson Villarreal Durán
Uruguayo. Licenciado en Filosofía por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y diplomado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de la República de Uruguay (Udelar). Integrante de la Red de Renta Básica Universal de la Udelar y Latinoamericana. Correo electrónico: universidadnv@gmail.com Identificador ORCID: 0009-0001-4101-4690

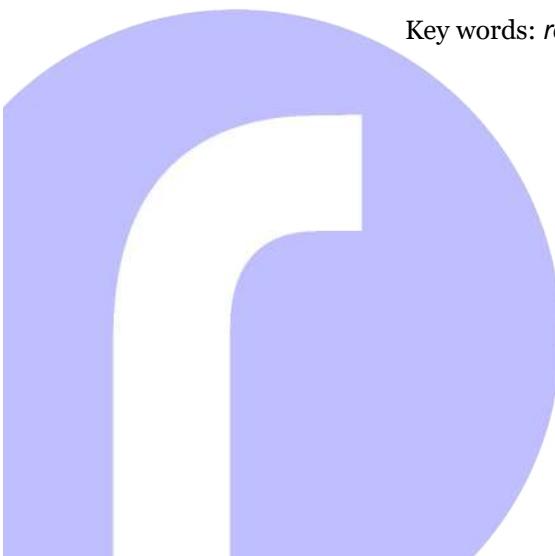
Resumen: Este artículo se propone considerar la renta básica no como una cuestión de protección social, sino como fundamento del ejercicio de la libertad. En este sentido, se intentan desarrollar, desde la filosofía política, los fundamentos teóricos de la importancia de crear las condiciones materiales y culturales tanto para el ejercicio integral de la libertad como dar viabilidad social y política a las democracias del siglo XXI con el propósito de habilitar un nuevo pacto social de bienestar. Así, se dotaría de mayor densidad a un concepto que aparece cada vez con más frecuencia en los discursos políticos y sociales y que se vincula directamente con la suerte de millones de personas en América Latina y en el mundo.

Palabras clave: *libertad real, renta básica, autonomía, igualdad básica, bienestar*

What freedom for what republics? Universal basic income in the 21st century (Indo)Latin America

Abstract: This article proposes to consider basic income not as a matter of social protection, but as the foundation of the exercise of freedom. In this sense, it attempts to develop, from a political philosophy perspective, the theoretical foundations of the importance of creating the material and cultural conditions for the full exercise of freedom, and to give social and political viability to the democracies of the 21st century with the aim of enabling a new social pact of well-being. In this way, a concept that appears more and more frequently in political and social discourses and that is directly linked to the fate of millions of people in Latin America and around the world would be given greater density.

Key words: *real freedom, basic income, autonomy, basic equality, well-being*



Introducción

Se está procesando un cambio de época con el impacto de la cuarta revolución industrial (inmaterialización de la economía, robotización, nanotecnología, inteligencia artificial, transformación de las subjetividades y cosmovisiones políticas). Ello provoca transformaciones económicas, laborales, sociales, culturales, materiales y subjetivas que nos sitúan en un mundo que deja de ser ancho (sobre todo para los incluidos), pero sigue siendo ajeno para las grandes mayorías latinoamericanas y también a nivel global. En economía, la productividad acumulada en América Latina se ve distribuida en forma muy desigual, lo que impide lograr no solo la equidad, sino también un desarrollo integral. En tal sentido, se reclaman visiones culturales y políticas que amplíen la comprensión de lo que entendemos como integralidad de la libertad para convivir en mayor igualdad y solidaridad/sororidad.

La mayoría de las repúblicas latinoamericanas ha sido constituida por élites ciudadanas que han dejado fuera de la igualdad y la equidad a muchos sectores y colectivos sin contemplar las etnias o la diversidad de género. En estas repúblicas, las democracias se han ejercido desde estas restricciones e inequidades de poder y de acceso a los recursos y con bajas garantías sociales para que las personas puedan desarrollarse en forma plena en relación con sus comunidades y sociedades.

Si desde la filosofía y la ciencia política las repúblicas son formas de igualdad y las democracias mecanismos de libertad y equidad, podemos preguntarnos, ante los límites que vemos para que se ejerza en todo el continente, cómo la libertad real se puede dar en forma plena para todas las personas.

Para garantizar no solo las condiciones de libertad política, sino también social y económica, se requiere pensar e instalar otro mecanismo que permita dar consistencia al proceso de ampliar la igualdad y la libertad en nuestras sociedades.

En tal sentido, el binomio libertad-igualdad -mediatizado por las formas de solidaridad social y estatal en las cuales se plantean nuestras sociedades y democracias- muestra que debemos pensar normativamente conceptos y mecanismos que garanticen ciudadanía económica básica a todas las personas de forma universal e incondicional. Desde Philippe van Parijs, en adelante, este debate está instalado en la filosofía política con la reformulación de los Estados sociales y las democracias desafiadas, a partir de la unidimensionalidad de un concepto de libertad en tensión entre la meritocracia y el control social, en el marco de una constante violencia y desigualdad socioeconómica de los países latinoamericanos.

Desarrollo

En este apartado se reflexiona sobre la renta básica universal y sus características, y el concepto de libertad integral, con una revisión del marco teórico de referencia.

Debate de fundamentos

La renta básica resulta hoy condición ineludible para el bienestar de las personas y el desarrollo de la sociedad. Si la ciudadanía política se conquistó a partir del siglo XIX y se pensó en su dimensión social en el siglo XX, es momento de reconocer que el siglo XXI ha de ser el de garantizar la ciudadanía económica básica para todos los ciudadanos. Esto implica pensar, de alguna manera, que la democracia se puede ampliar en otras dimensiones para que sea plena efectivamente.

La cuestión normativa de la filosofía política nos lleva a preguntarnos cómo afirmar la dignidad humana de todas las personas, colectivos y pueblos y desde ahí dar fundamento a la propuesta de Renta Básica Universal que encuentra apoyo desde Naciones Unidas como una “ posible solución al problema de derechos humanos que plantea la pobreza” (ONU 2017).

Necesitamos un cambio cultural que permita pensar y accionar la libertad no como autonomía aislada, sino como condición de equidad que dé fundamento social al ser con los otros y que permita la singularidad de cada una y cada uno desde la interseccionalidad de la condición de género, de la diversidad sexual, étnico racial, etaria y de discapacidades. Me hago libre con las otras personas en sociedad (libertad-persona-ser en relación, emancipación, humanización). La libertad como mera ausencia de coacción unidimensional refuerza el lugar de poder desigual. Debemos tener la posibilidad de no estar obturados o cercenados para realizarnos como personas plenas. La privación de condiciones para la autonomía termina haciendo de la ausencia de coacción una excusa para las nuevas formas de esclavitud, explotación, dominación y sumisión. Así, el capitalismo, en su variante de autoexplotación consumista y de sociedad del cansancio, hace de la libertad una fantasía abstracta e inalcanzable para las mayorías sociales. El rol del Estado es entonces establecer un pacto de convivencia universalista más que actuar como mera burocracia para consolidar el ser republicano y la democracia. Hablamos de un Estado Garantista de derecho y un Estado Social de Bienestar agredido en el nuevo contexto global, hemisférico y regional (Villarreal 2021).

La renta básica de ciudadanía apuesta al objetivo igualitario de la libertad integral en las sociedades de mercado. Ante las transformaciones actuales, la acumulación desigual y la necesidad de acrecentar derechos, resulta necesario repensar las formas del poder y la concentración de ingresos para lograr la igualdad social y, ante todo, para posibilitar la autonomía de las personas como condición de la libertad real. Pero, estas reflexiones, análisis y construcciones deberán darse en la disputa de un cambio cultural que favorezca la emancipación y no la reproducción unidimensional del capitalismo. Es necesario dar un debate sobre la descolonización de las subjetividades, en el



giro y la profundización “neoliberal” agudizados por el “neoconservadurismo” de las extremas derechas y libertarios. Hay que asumir el dilema de que el cambio sea solo una pensión más o una ampliación del Estado social. Es necesario el involucramiento crítico y la apropiación de la creación de riqueza y productividad para ampliar la autonomía emancipatoria de las personas y los colectivos, y no solo para un mayor consumo. El debate es político y, a la vez, cultural (Villarreal 2020).¹

1. Blog personal
nelsonvillarrealduran.blogspot.com

Con la creciente desigualdad global -especialmente en la región-, los límites del crecimiento, la distribución y la inviabilidad del pleno empleo es imperioso desarrollar la libertad real como posibilidad, puesto que se instala la idea de la libertad en relación con las oportunidades, lo que termina por encubrir en cuáles condiciones o no las personas están posibilitadas para valerse de esas oportunidades. Es fundamental, entonces, distinguir entre empleo y trabajo y entender el trabajo como determinante de la condición humana. El hecho de producir y transformar no solo está ligado a lo económico, sino también al desarrollo del ser humano como tal, lo que reclama diferenciar el trabajo del empleo como fuente de remuneración.

Frente a estos desafíos podemos tomar en cuenta el criterio de Amartya Sen (1995) cuando señala la importancia de prestar atención a las diferencias entre los objetivos que una persona puede perseguir además del bienestar dado su implicancia en las concepciones de libertad, porque se llega a plantear que su aumento puede perjudicar a los individuos. Este autor propone el enfoque de los funcionamientos, que coloca la discusión en las dimensiones de igualdad y justicia:

El enfoque en el espacio de los funcionamientos, y de la capacidad para lograr funcionamientos, difiere muy sustancialmente de la forma más tradicional de tratar la igualdad, partiendo de ciertas variables tales como los ingresos, la riqueza o la felicidad. La diversidad humana, que es un hecho, está muy relacionada con los conflictos sustantivos entre enfoques de las distintas bases informativas para la evaluación de la igualdad, la eficiencia y la justicia. (18)

Si el valor de la ética es ampliar la capacidad de libertad con autonomía de los individuos y las sociedades, el desarrollo debería generar las oportunidades y las condiciones para que esa ampliación sea posible, no solo por la iniciativa de las personas y los pueblos, sino también por el reconocimiento y la legitimación que permite lograr el umbral necesario para que se efectivice. Es partir de la dignidad de cada persona, colectivo y pueblo.

En tal sentido, la desigualdad se transforma en un problema tanto para el desempeño de la libertad como del desarrollo. Sobre este aspecto, Sen (2000) y Van Parijs (1996) plantean que para poder analizar el desarrollo se requiere reconocer la libertad como objetivo primario y como medio para lograrlo. Sin entrar aquí en la discusión de sentido de la libertad individual y colectiva que genera énfasis diversos.

En el mismo orden de ideas, Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (2010) presentan una serie de criterios para definir un mejor o más deseable desarrollo, los posibles indicadores y la calidad de vida como criterio:

El desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos. Este es el postulado básico del Desarrollo a Escala Humana. Aceptar este postulado —ya sea por opciones éticas, racionales o intuitivas— nos conduce a formularnos la siguiente pregunta fundamental: “¿Cómo puede establecerse que un determinado proceso de desarrollo es mejor que otro?”. Dentro del paradigma tradicional, se tienen indicadores tales como el Producto Geográfico Bruto (PGB), el cual es, de alguna manera y caricaturizándolo un poco, un indicador del crecimiento cuantitativo de los objetos. Necesitamos ahora un indicador del crecimiento cualitativo de las personas, “¿Cuál podría ser?”. Contestamos la pregunta en los siguientes términos: “El mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas”. La pregunta siguiente se desprende de inmediato: “¿Qué determina la calidad de vida de las personas?”. “La calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales”. Surge la tercera pregunta: “¿Cuáles son esas necesidades fundamentales? y/o ¿quién decide cuáles son?”. Antes de responder a esta pregunta, deben hacerse algunas disquisiciones. (16)

Asimismo, Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (2010, 16-17) plantean que en un momento se creía que las necesidades humanas tienden a ser infinitas,



que cambian constantemente, varían de una cultura a otra y son diferentes en cada período histórico y afirman que tales suposiciones son incorrectas. El error está en no comprender que existe una diferencia esencial entre las necesidades humanas, por un lado, y sus satisfactores, por otro.

La libertad integral en las repúblicas y en las democracias de América Latina y el Caribe

Uno de los temas clave es abordar cómo se entiende la libertad como condición de ser persona en un debate político, económico, social y cultural que hegemонiza las cosmovisiones dominantes y alternativas. Hoy se apela al concepto de libertad desde distintos lugares, pero con significaciones muy diferentes. No es un concepto, ni práctica unívoca sino un sentido en disputa para pocos individuos o para todas las personas. Está instalada una idea de libertad en forma unidimensional -si pensamos en lo que está sucediendo en Argentina y en la región- que fortalece relatos disociados de las posibilidades: se puede ser libre en función de la iniciativa propia o de lo que posibilite el mercado. En este contexto, parece necesaria la renta básica como habilitante de mayor libertad a partir de su capacidad de garantizar mayor autonomía.

En América Latina asistimos a la presencia de repúblicas fallidas que se concentran en la igualdad de grupos hegemónicos, de democracias limitadas donde se garantizan pluralidades sin gestionar las inequidades progresivas que permitan consolidar la democracia. Esto supone sociedades fragmentadas y dualizadas que amplían desigualdades e inequidades y una cultura productivista y meritocrática que proclama la sociedad del cansancio, las desigualdades y la perversión del ocio. En esta concepción neoliberal actual de la cultura, esos últimos tres conceptos hacen pensar que la renta básica habilitaría el ocio y que reforzaría esa sociedad del cansancio y de la desigualdad. Por eso, la necesidad de un debate crítico sobre el cómo, el desde dónde y el para qué de la renta básica universal e incondicional.

Los pactos sociales y económicos parecen agotados, por lo tanto, hay una grieta en las sociedades que exige analizar cómo entendemos el universalismo. Por un lado, hay un cambio civilizatorio y de época en el que la disruptión tecnológica genera incertidumbres de sentido y, por otro, se conjugan las reacciones ideológicas y la ausencia de paradigmas. El sujeto poshumano, la convivencia, el trabajo, el ocio, la trascendencia, la cultura, la política y las transformaciones sociales vinculan el individualismo, la socialización crítica y la dignidad de las personas y del colectivo en una mezcla extraña en la cual no queda claro cuáles instrumentos van a posibilitar más igualdad, más bienestar, más libertad para todas las personas en el presente y futuro.

Berisso (2011) vincula estos tres últimos aspectos mencionados con la discusión actual del mínimo social y se pregunta sobre los derechos económicos y sociales, si son factibles en todos los países al señalar los intentos de generalizar lo logrado en Estados de bienestar. Para reorientar la discusión sugiere ciertos límites:

Como límites emergen dos criterios básicos de cómo evaluar y satisfacer las necesidades fundamentales: un criterio de mínimo de supervivencia “animal”, meramente físico que se extiende a un criterio de defensa de un mínimo más alto de bienestar social, lo mínimo para llevar “una vida humana decente” un criterio de mínimo social redistributivo.

De esta manera la discusión desemboca en primer lugar en la pregunta por qué es una vida decente, que no nos avergüence a nosotros -los otros, que tenemos los recursos para llevar esa vida “decente”-, lo cual puede depender a su vez , muy fuertemente, de la comunidad a la que pertenezca el humano del cual se trata y aun de sus preferencias adaptativas, o lo que conceptualmente es diferente, lo necesario para ser persona y ciudadano de una comunidad democrática, un criterio de necesidades básicas vinculadas a la autonomía. (12)

Esta autora resume los elementos determinantes del mínimo social en discusión de la siguiente manera:

1. Lo necesario para sobrevivir, de un modo “animal”: al menos algo de comida y agua, cierto tipo de refugio contra las adversidades climáticas.
2. Lo necesario para que el individuo no caiga en la desesperación y se subleve contra el orden establecido.
3. Lo necesario para ser persona moral y actuar como miembro pleno de una sociedad de ciudadanos libres e iguales. (Berisso 2011, 12).

Si se comienza a indagar qué entienden diversos autores por libertad, al vincular este concepto con la renta, básica podemos pensar en Hannah Arendt (1997), quien afirma:

Si el sentido de la política es la libertad, es en este espacio -y no en ningún otro- donde tenemos el derecho a esperar milagros. No porque creamos en ellos sino porque los hombres, en la medida en que pueden actuar, son capaces de llevar a cabo lo improbable e imprevisible y de llevarlo a cabo continuamente, lo sepan o no. (65-66).

A partir de esta idea se puede pensar en transformaciones, en la posibilidad de salirle al paso a las tendencias deterministas que campean hoy. Puesto que está instalado un concepto unidimensional de libertad, repensar la condi-



ción de la ciudadanía económica exige forzar los límites del paradigma existente, que no haría más que reproducir las formas de dependencia. Reivindicar la individualidad y la singularidad de las personas para realizarse requiere asumir críticamente esa colonización de la vida que ha provocado el neoliberalismo. De lo contrario, es probable que se reproduzca el mismo modelo con otro instrumento.

Es posible afirmar, entonces, que el derecho al reconocimiento de la ciudadanía plena tiene como condición necesaria pero no suficiente la viabilidad material. Dada la cultura instalada de mercantilización de la vida y la identidad mediante el consumismo en la modernidad líquida en la que vivimos, pensar la renta básica solo como un instrumento que daría más garantías en el plano económico podría reforzar lo que se quiere lograr, que es aumentar la capacidad de autonomía de las personas.

La renta básica universal incondicional deberá garantizar la dignidad económica y la autonomía en las decisiones; por lo tanto, resulta imprescindible discutirla en el marco de un cambio cultural y no solo como una transformación del Estado social o como un instrumento más de protección social o de ciudadanía económica. Ese cambio cultural deberá generar incentivos y no condicionalidades para el desarrollo pleno de las capacidades humanas y deberá tener como objetivo la apropiación de la dignidad para la autonomía de las personas. La posibilidad de garantizar el ocio, los cuidados y la capacidad de elección no debe quedar atrapada en la colonización del consumismo individualista y antisolidario en el que el neoliberalismo ha construido su economía cultural.

Por todas estas razones, la renta básica universal incondicional debe discutirse políticamente y no solo asociada a la transferencia no condicionada; es necesario pensar en construir una sociedad económica crítica desde lo cultural y lo político, una sociedad más equitativa en la forma de vivir la libertad de cada persona y del colectivo, de todas las personas que ven restringida su libertad por su condición de género, étnico-racial, sexual, etaria o su discapacidad.

Algunos referentes sobre el concepto de libertad

Vale la pena mencionar algunos referentes sobre el concepto de libertad en un debate donde ideológicamente el espectro es muy amplio. Abraham Lincoln decía que “todos nos pronunciamos por la libertad, pero cuando usamos la misma palabra no le damos idéntico significado” (Brooks Lapsley 1906, 121).

Existen enfoques diferentes, algunos incluso incompatibles, más allá de que se designen con el mismo término: la libertad entendida como el estar posibilitado para la autonomía o la libertad como la iniciativa que se confronta para crear autonomía. Sobre este punto, se pueden relacionar las palabras de John Stuart Mill ([1859] 2017) sobre el concepto de libertad para no quedar atrapado en lo que él llama “la dictadura de las mayorías” y así crear cierta singularidad. Este autor se distingue de los utilitaristas al plantear que ese

ejercicio de la libertad tiene que estar posibilitado. Es interesante pensar que se definía como socialista y afirmaba que solo cuando las personas están posibilitadas pueden ejercer la libertad; cuando no lo están, no son libres. Por su parte, Carlos Marx ([1875] 2000) propone pasar del reino de la necesidad al reino de la libertad, lo que implica que los individuos podrán ser libres cuando su condición social los saque de la enajenación en la que se encuentran. Ambos autores se pueden relacionar para pensar la renta básica en un diálogo amplio y necesario en nuestras sociedades.

En Uruguay hay una fuerte demanda de las personas que trabajan informalmente en la calle -cuidacoches, clasificadores de residuos- para obtener un salario permanente formal sin importar el monto; lo importante es lo formal. Demandan estar “normalizados” dentro de la desigualdad estructural porque se encuentran “por fuera”. Se puede pensar entonces la renta básica como la posibilidad de estar formalizando algo sin generar un cambio de paradigma en el ejercicio de la libertad, sin pasar del reino de la necesidad al reino de la libertad como plantea Marx ([1875] 2000):

El reino de la libertad sólo empieza allí donde termina el trabajo impuesto por la necesidad y por la coacción de los fines externos; queda, pues, conforme a la naturaleza de la cosa, más allá de la órbita de la verdadera producción material. Así como el salvaje tiene que luchar con la naturaleza para satisfacer sus necesidades, para encontrar el sustento de su vida y reproducirla, el hombre civilizado tiene que hacer lo mismo, bajo todas las formas sociales y bajo todos los posibles sistemas de producción. A medida que se desarrolla, desarrollándose con él sus necesidades, se extiende este reino de la necesidad natural, pero al mismo tiempo se extienden también las fuerzas productivas que satisfacen aquellas necesidades. La libertad, en este terreno, sólo puede consistir en que el hombre socializado, los productores asociados, regulen racionalmente este su intercambio de materias con la naturaleza, lo pongan bajo su control común en vez de dejarse dominar por él como por un poder ciego, y lo lleven a cabo con el menor gasto posible de fuerzas y en las condiciones más adecuadas y más dignas de su naturaleza



humana. Pero, con todo ello, siempre seguirá siendo este un reino de la necesidad. Al otro lado de sus fronteras comienza el despliegue de las fuerzas humanas que se considera como fin en sí, el verdadero reino de la libertad, que, sin embargo, sólo puede florecer tomando como base aquel reino de la necesidad. La condición fundamental para ello es la reducción de la jornada de trabajo. (759).

En tal sentido, es clave abordar la renta básica con relación a la afirmación de Marx, cuando expresa que de cada uno según sus capacidades y a cada uno según sus necesidades (Marx [1875] 2000). No es igualitarismo sino equidad real donde todas las personas se pueden realizar.

Muchos autores ayudan a reflexionar sobre la renta básica como creadora de autonomía para una libertad crítica y no simplemente como una mera transferencia, que solo da condición de autonomía relativa a las personas en un paradigma ya existente.

Isaiah Berlin (1958) instala el concepto de libertad positiva y libertad negativa: la libertad negativa como la ausencia de coacción, lo que daría mayor posibilidad y la libertad positiva, que implica las condiciones materiales institucionales que regulan la condición posible.

Asimismo, Philippe van Parijs (1966) plantea tres ejes fundamentales para problematizar la cuestión de la libertad con relación a la igualdad y la autonomía para fundamentar el mayor ingreso básico sostenible incondicional para cada persona:

- a) La libertad, ¿para qué? Deber, autonomía y deseo potencial, lo que implica pensar la soberanía individual como libertad “de” y libertad “para”
- b) Libertad, ¿de qué?, dos nociones de coacción y
- c) Libertad formal en oposición a libertad real. (37-41).

Por su parte, Emmanuel Mounier (1972), retoma un concepto del anarquismo: la libertad comienza con el otro, no hay posibilidad de libertad de cada uno si no hay libertad de condición de los otros; la libertad se construye en relación. En este punto, podemos caer en una trampa y entender la renta básica como una profundización de la libertad del individuo autorreferido y no en relación con las otras personas. Las condicionalidades excluyen o guetizan, pero la ausencia de incentivos y de relación genera un individualismo que no hace de la renta básica una propensión a la liberación, a la construcción de libertad integral.

En este análisis se puede avanzar hasta las ideas de Friedrich Hayek y Milton Friedman, economistas ultraliberales del siglo XX, referentes de los libertarios actuales y de los paradigmas centrados en el mercado. Ya en la década de los noventa hicimos un análisis del neoliberalismo en Uruguay, donde

planteábamos las contradicciones del capitalismo actual que hoy llegan a su mayor radicalidad (Villarreal 1993). En contraposición a estas visiones, como decíamos es posible recurrir al filósofo belga Philippe van Parijs (1996) y su concepto de libertad real como igualdad de posibilidades para la iniciativa, algo directamente relacionado con el rol de la política. En esta misma línea, John Roemer (1998, 2000), economista norteamericano, trabaja sobre la segunda variante en la igualdad de oportunidades, sobre cómo posibilitar que ese ejercicio de la libertad se pueda dar siempre que las personas estén en condiciones de valerse de las oportunidades, ya que no alcanza solamente que estas existan. Desde una perspectiva similar, Van der Veen y Van Parijs (1988a) plantean que el tema de un subsidio o renta básica universal debe ser “económicamente viable y éticamente deseable”.

A su vez, Daniel Raventós se refiere a la relación entre el ser republicano y lo que entendemos como libertad para la renta básica; no hay posibilidad de entender la libertad fuera de la condición de igualdad (Raventós 2018). En este punto, este autor plantea una visión más amplia del republicanismo que, por ejemplo, el de Jacobo Rousseau, que concebía la libertad y la igualdad con relación a los varones, pero no a las mujeres. En esa misma línea, Immanuel Kant consideraba que el hombre pleno era el europeo y no el africano. Por estas razones, es resulta necesario descolonizar el concepto de lo republicano, ampliarlo, hacerlo menos restrictivo, deconstruir la idea del sujeto individual y colectivo eurocéntrico que es abstracto, referido a un determinado contexto histórico-social. El reclamo de reconocimiento de los colectivos de mujeres, de los ambientalistas, los pueblos originarios, la diversidad sexual, la discapacidad y las culturas no europeas implica asumir los conceptos de libertad e igualdad desde los territorios, las corporeidades y las diversidades, que tendrían en la renta básica una base para posibilitar otras formas de convivencia en el lugar que habitan y dentro de la naturaleza y no enajenada de ella.

En el camino de actualizar el vínculo entre los conceptos de república, libertad e igualdad y relacionarlos con la renta básica, Casassas y Raventós (2008) presentan en doce tesis algunos conceptos clave. En la tesis cinco afirman lo siguiente:

Es importante advertir que el republicanismo no entiende la igualdad como *igualdad de recursos*; antes bien, concibe la igualdad como lo que podríamos denominar *libertad recíproca*. En efecto, la *igualdad*, la *reciprocidad en el ejercicio de la libertad* emerge en una comunidad en que las instituciones políticas reconocen la igualdad civil de todos sus miembros y, por tanto, confiere a todos ellos el estatus de actores sociales materialmente independientes.



En la filosofía latinoamericana, Enrique Dussel (2014) trae a discusión el tema de la descolonización mediante la analéctica, de afirmar la otredad; es decir, cómo me construyo con el otro. Siguiendo a este autor, la renta básica debería ser pensada como construcción de socialidad y no solamente como reforzamiento de la autonomía del individuo.

Asimismo, el papa Francisco se suma a la necesidad de una renta básica de sobrevivencia como un derecho a la dignidad de las personas y los pueblos en esta desigualdad estructural que agudizan los cambios actuales (Bergoglio 2020).

La libertad no solo es lo que define al sujeto humano. Debe ser criterio normativo como medio y fin de emancipación de las personas, colectivos y pueblos. Sin embargo, la disociación y la cooptación que hacen hoy los libertarios o libertarios de derecha es sustraerla a la totalidad y adjudicarla nuevamente a una élite que la acapara económica, subjetiva, social y políticamente en los acelerados cambios que se están viviendo en el mundo y, en especial, en nuestro continente. En tal sentido, Van Parijs y Vanderborght (2017) plantean que los cambios tecnológicos y en las comunicaciones, la globalización del comercio y las migraciones crean hoy demandas que se topan con límites, entre otros, en las instituciones protectoras tradicionales, desde la familia a los Estados de bienestar. Para estos autores, estos fenómenos crean al mismo tiempo amenazas y oportunidades como nunca antes y concluyen:

En cada una de nuestras sociedades y más allá, necesitamos un piso firme en el que podamos ponernos de pie como individuos y como comunidades. Si queremos calmar nuestras ansiedades y fortalecer nuestras esperanzas debemos atrevernos a introducir lo que ahora se llama comúnmente ingreso básico: un ingreso regular que se pague en efectivo a todos los miembros de una sociedad sin importar los ingresos que obtengan de otras fuentes y sin ponerles ninguna condición. (17).

Conclusiones

La posibilidad de desarrollar autonomía es previa a la iniciativa de los sujetos y las oportunidades del medio ambiente, las relaciones sociales y las formas del mercado. Se necesita un cambio cultural para pensar y accionar la libertad no como autonomía aislada, sino como condición de equidad que dé fundamento social al ser con los otros y las otras y que permita la singularidad de cada persona desde las interseccionalidades, como la condición de género, la diversidad sexual y étnico-racial y las capacidades diferentes. Me hago libre con las otras personas en sociedad.

La renta básica debería, simultáneamente, crear las condiciones para la autonomía del sujeto en escenarios de equidad y de libertad con los otros. Este instrumento puede ser un horizonte, pero hay que levantar la mira, analizar a qué se aspira, para qué la renta básica y no pensar solamente en solucionar la inmediatez.

La libertad como mera ausencia de coacción unidimensional refuerza el lugar de poder desigual. Si se analizan lo que está sucediendo en países en que se está destruyendo el Estado, se observa que existe la fantasía de que hay una condición de mayor libertad, porque no hay un autoritarismo expreso y hay un nivel de adhesión que se socializa mediante las redes de internet durante la última década, que se hizo exponencial con la pandemia.

La privación de condiciones para la autonomía termina por convertir la ausencia de coacción una excusa para las nuevas formas de manipulación social e individual. La fase actual del capitalismo ha comenzado a pulverizar los avances democráticos al sustraer la ampliación de libertades a los sectores que lo conquistaron en el siglo XX, más allá que muchos no lo habían logrado nunca. Normativamente, como cuestión de derechos, debemos tener la posibilidad de no estar condicionados para realizarnos como personas.

Finalmente, estas discusiones resultan relevantes porque la renta básica podría ser un instrumento más que brinde ciertas garantías, pero no termine cumpliendo el objetivo de que sea un derecho social y político que facilite mayor libertad a las personas. Para consolidar el ser republicano y la democracia, y el rol del Estado como pacto de convivencia universalista más que como mera burocracia, se requiere comenzar a pensar, discutir y promover, desde esta mirada, un cambio cultural.

La renta básica universal incondicional que incluya la autonomía para la libertad real de las personas, el reconocer los derechos humanos en su dimensión económica y el garantizar ingresos básicos permanentes reclaman un debate político crítico sobre qué entendemos por libertad para todas las personas y no solo para quienes tienen poder.

Bibliografía

- Arendt, Hannah. 1997. *¿Qué es la política?* Traducido por Rosa Sala Carbó. Barcelona: Paidós.
- Bergoglio, Jorge. 2020. *Soñemos juntos. El camino a un mundo mejor.* Madrid: Plaza & Janés.
- Berisso, Lía. 2011. “Introducción”. En *Introducción a la renta básica universal*, compilado por Lía Berisso. Montevideo: Udelar.
- Berlin, Isaiah. 1958. *Dos conceptos de libertad*. Oxford: Clarendon Press.
https://www.academia.edu/37987102/DOS_CONCEPTOS_DE_LIBERTAD



- Brooks Lapsley, Arthur, ed. 1906. *The Writings of Abraham Lincoln*. Nueva York: G.P. Putnam's sons.
- Casassas, David y Daniel Raventós. 2008. "Propiedad y libertad: doce tesis sobre la defensa republicana de la renta básica". *Sin permiso: república y socialismo también para el siglo XXI*, 6 de julio. <https://www.sinpermiso.info/textos/propiedad-y-libertad-doce-tesis-sobre-la-defensa-republicana-de-la-renta-bsica>
- Dussel, Enrique. 2014. *Filosofías del sur y descolonización*. Buenos Aires: Docencia. [https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/\(F\)29.Filosofias_sur_descolonizacion.pdf](https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/(F)29.Filosofias_sur_descolonizacion.pdf)
- Max-Neff, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. (1968). 2010. *Desarrollo a escala humana: opciones para el futuro*. Madrid: Biblioteca CF+S. <http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh.pdf>
- Marx, Carlos. (1875). 2000. *Crítica del Programa de Gotha*. Editado por www.elalehp.com. <https://web.seducoahuila.gob.mx/biblioweb/upload/Karl%20Marx%20-%20Critica%20del%20programa%20de%20Gotha.pdf>
- Mounier, Emmanuel. 1972. *El personalismo*. Traducido por Aída Aisenson y Beatriz Dorriots. Buenos Aires: Eudeba.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2017. "La renta básica puede ser la solución al problema de derechos humanos que plantea la pobreza". Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/stories/2017/06/basic-income-possible-solution-human-rights-problem-poverty>
- Raventós, Daniel. 2018. "La concepción histórica de la libertad republicana para entender el mundo actual. Y una propuesta inmediata". *Sin permiso: república y socialismo también para el siglo XXI*, 15 de febrero. <https://www.sinpermiso.info/textos/la-concepcion-historica-de-la-libertad-republicana-para-entender-el-mundo-actual-y-una-propuesta>
- Roemer, John. 1998. "Igualdad de oportunidades". *Isegoría. Revista de filosofía, social y política*. (18), 71-87. <https://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/146/146>
- Roemer John. 2000. "Variantes de la igualdad de oportunidades" *Fractal*, V(16), 151-71. <https://www.mxfactal.org/F16roeme.html>
- Sen, Amartya. 1995. *Nuevo examen de la desigualdad*. Traducido por Ana Bravo Zabalgoitia. Madrid: Alianza.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Stuart Mills, John. (1859). 2017. *Sobre la libertad*. Traducido y editado por César Ruiz. Madrid: Akal.
- Van Parijs, Philippe. 1996. *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Van Parijs, Philippe y Yannick Vanderborght. (2017). *Ingreso básico: una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. Traducido por Laura Lecuona y Maia Miret. Ciudad de México: Libros Grano de Sal.

Villarreal, Nelson. 1993. *Transformaciones de fin de siglo II: Neoliberalismo en Uruguay*. Montevideo: Obsur.

Villarreal, Nelson. 2020. "Derechos Humanos y Democracias Desafiadas. Su Interdependencia con el bienestar en América Latina". *Revista de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay*. 2: 205-19.

Villarreal, Nelson. 2021. "Nuevo Pacto Social, Economía Política y Renta Básica Universal". En *Impactos da COVID-19 sobre a Política Fiscal e Econômica nos Países Latino-americanos*, editado por Marciano Seabra de Godoy (Org.), 119-38. Belo Horizonte: Arraes. https://issuu.com/arraeseditores/docs/891_impactosdacovid19_pdfsone



De las transferencias monetarias al Ingreso Mínimo Vital. Posibilidades y desafíos para México



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5994>

Recibido: 28 de marzo 2025

Revisado: 7 de mayo 2025

Aprobado: 13 de julio 2025

Berenice P. Ramírez López
Mexicana, Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM en México.
Correo electrónico: berenice@unam.mx
ORCID: 0000-0001-6701-1757

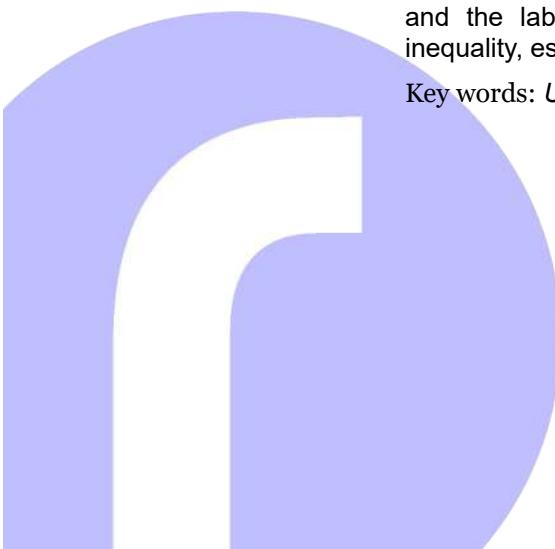
Resumen: Esta investigación analiza la transición de las transferencias monetarias al Ingreso Mínimo Vital (IMV) en México al evaluar su viabilidad y desafíos. Se expone cómo las políticas económicas de las últimas décadas intensificaron la desigualdad y la precariedad laboral hasta llevar a la necesidad de ampliar las transferencias monetarias. Se destaca la evolución de programas sociales al pasar de un enfoque asistencialista a la consolidación de derechos. Aunque el IMV está reconocido en la Constitución de la Ciudad de México, su implementación a nivel nacional sigue siendo incierta, con debates sobre financiamiento y su impacto en la redistribución del ingreso y el mercado laboral. No obstante, se reconoce su importancia en la reducción de la pobreza y la desigualdad, especialmente de los grupos más vulnerables.

Palabras clave: *Ingreso Básico Universal, Estado del bienestar, Desigualdad Económica*

From Cash Transfers to Minimum Income. Possibilities and challenges from Mexico

Abstract: This study analyzes the transition from cash transfers to the Minimum Living Income (MMI) in Mexico, assessing its viability and challenges. It shows how the economic policies of recent decades have exacerbated inequality and precarious work, leading to the need to expand cash transfers. It highlights the evolution of social programs from a welfare approach to the consolidation of rights. Although the MVI is recognized in the Constitution of Mexico City, its implementation at the national level remains uncertain, with debates on financing and its impact on income redistribution and the labor market. However, its importance in reducing poverty and inequality, especially for the most vulnerable groups, is recognized.

Key words: *Universal Basic Income, Welfare State, Economic Inequality*



Introducción

La pobreza y la desigualdad, que han sido una constante en la realidad de las poblaciones latinoamericanas y caribeñas, se acentuaron por las políticas de libre mercado de las últimas cuatro décadas, que promovieron la apertura comercial y financiera, así como la privatización de diversos espacios estatales y públicos. Dicha situación contrasta con una cada vez más acentuada concentración del ingreso y de la riqueza en el 1% de las élites locales que forman parte del poder económico global (Chancel 2022, 15).

En la región de América Latina y el Caribe, nos encontramos en presencia de una situación de bajo crecimiento económico, con tensiones en la organización del mercado de trabajo por la alta proporción de las ocupaciones en condiciones de informalidad, la introducción de procesos robotizados y de la inteligencia artificial en las actividades productivas de bienes y servicios, así como el crecimiento de los trabajadores independientes o por cuenta propia.

Todos estos eventos que presionan a los salarios, al nivel de ocupación y que aumentan la precariedad y el riesgo social, condujeron a la política pública a promover las transferencias monetarias focalizadas a población vulnerable y en pobreza extrema que permitieran mantener un mínimo nivel de consumo para las personas con mayores riesgos de aumentar su pobreza. Las más generalizadas han sido los apoyos de diferente monto y cobertura a las personas envejecidas que, ante la falta de pensiones derivadas de su participación laboral y de contribuciones a su seguridad social, han provocado que se promueva la instrumentación de pensiones de gasto público identificadas como no contributivas.

La Comisión Económica para América Latina señala que, de 2000 a 2022, las pensiones de financiamiento público aumentaron la cobertura de las personas de 65 y más años del 3.1 % al 31.4 %, lo que ha permitido que la cobertura de pensiones derivadas de contribuciones y las de gasto público cubran ya a 75.5 % de las personas de la región de 65 y más años (Arenas y Robles 2024, 31).

También, se ha avanzado en las transferencias monetarias para madres jefe de familia, jóvenes y ayudas a la primera infancia. Estas iniciativas se formularon como programas de carácter asistencial focalizados y sujetos a presupuestos anuales de aquello gobiernos afines al gasto social a partir de entregas monetarias. Poco se volteó a ver al trabajo de cuidados que por lo general clasifica a las personas que desempeñan estas actividades como población no económicamente activa y se generalizó la caracterización de informalidad para toda actividad irregular sin un análisis riguroso de que lo que ha estado creciendo es el empleo en condiciones de informalidad, provocado por la falta de regulación estatal de las empresas formales, de los conglomerados transnacionales y de la construcción de la seguridad social, que solo

identificó como sujeto de derechos a las personas trabajadoras asalariadas subordinadas. Tampoco se analizó adecuadamente la participación de la economía popular, la movilidad laboral, la explotación que registra la unidad económica de los hogares y no solo la persona trabajadora que se ha reducido a la que sale de casa.

La precariedad laboral y la ausencia de ingresos para una buena parte de la población abonó la necesidad de construir derechos sociales y no sólo laborales. Así, se han reforzado las propuestas que tienen más de 200 años¹ en circulación desde que Thomas Paine en "Justicia agraria" ([1797] 2017) señaló que se debía garantizar a las personas su sustento material como un objetivo ético y político realizable² e influyó en los socialistas utópicos del siglo XIX.

De acuerdo con Alberto Tena, otros autores han hecho referencia a la necesidad de contar con ingresos otorgados por la hacienda pública, entre ellos: John Stuart Mill que, en su "Principios de economía política ([1848])", dedica espacios a los debates sobre la posibilidad de garantizar el derecho a una renta. En el siglo XX, el tema fue desarrollado por Bertrand Russell que tuvo influencia en diferentes sectores del partido laborista británico que en la década de 1920 discutieron en sus congresos la posibilidad de la asignación de una renta. También, el tema fue abordado por otros economistas de diversas perspectivas teóricas como Milton Freedman y John Kenneth Galbraith y sus respectivas influencias en el Plan de Asistencia Familiar del presidente Richard Nixon o la propuesta de Subvención de Ingreso Mínimo del senador McGovern que generaron entonces amplios debates públicos (Tena 2020, 6). Entre las experiencias que se han instrumentado con éxito se encuentra la creación del Dividendo Social en Alaska en la década de 1970, que se trata de un referente práctico más cercano a una idea genuina de Ingreso Básico Universal (IBU) y la construcción de la red global de apoyo al IBU.

En México, la propuesta por un Ingreso Mínimo Vital (IMV) tiene su primera concreción en el artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México de 2017. Expresa el carácter de identidad federativa, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos que representa la Ciudad de México.

Aunque la propuesta constitucional de IMV tiene un alcance que se circunscribe a la Capital del país, las preguntas de investigación, que se han transformado en apartados de este capítulo, consideran la coyuntura actual de México como una gran oportunidad para situar el tema a nivel nacional, principalmente porque después de 200 años de vida independiente y de 69 que votamos las mujeres asumió, a partir del 1.º de octubre de este año, la primera presidenta del país, Claudia Sheinbaum, quien se ha desempeñado como jefa de gobierno de la Ciudad de México. La propuesta de nación que presentó durante la campaña electoral se inscribe en una perspectiva progresista, que se compromete en continuar con la transformación del país, bajo los lineamientos que establece y defiende el proyecto identificado como la Cuarta Transformación (4 T), que ha puesto en marcha el presidente Andrés Ma-

¹. Tomás Moro, en su libro "Utopía" (1516), fue uno de los primeros en considerar una Renta Básica Universal (RBU) como respuesta a la criminalidad por necesidad. Sugirió que se debe proporcionar sustento ante necesidades primarias. Su contemporáneo, Juan Vives, también propuso apoyos similares para combatir la pobreza. Estos autores destacaron la importancia de otorgar una renta para todas las personas.

². Thomas Paine (2017), en su obra "Justicia agraria opuesta a la ley y al monopolio agrario, o plan para mejorar la suerte de los hombres", propone la creación de un fondo nacional en cada país. Este fondo estaría destinado a pagar a cada individuo, al cumplir 21 años, la suma de 15 libras esterlinas para establecerse; y además, diez libras esterlinas al año a todas las personas de 50 años y a las que alcancen esa edad en el futuro para protegerles de la pobreza en su vejez y proporcionarles una existencia honesta hasta el final de su carrera.



nuel López Obrador. A ello, se suma que, en el gobierno de la Ciudad de México, asumirá la Jefatura de Gobierno, Clara Brugada, quien realizó obra pública que mejoró servicios, recuperó espacios públicos y puso en marcha programas sociales enfocados a mejorar las condiciones de vida en la Alcaldía en la que estuvo al frente y que se caracteriza por su dimensión poblacional y que más del 50 % de las personas se catalogan con grado de desarrollo social bajo y muy bajo. Además, al tener que regirse por la Constitución local, el IMV será referente en la construcción de la política y de los derechos sociales.

Las preguntas de investigación que guían los apartados de este artículo son las siguientes: ¿la continuidad y fortalecimiento de las transferencias monetarias universales consideradas como derechos sociales podrían dar paso al IMV?; ¿qué efecto y cuáles sectores de la población tendrían mayores beneficios?; ¿cómo debería gestionarse el IMV en desigualdades regionales como las que se observan en el territorio nacional?

Características, trayectorias y resultados de los programas sociales focalizados

La Renta Básica o Ingreso Básico Universal o Ingreso Mínimo Vital es un ingreso monetario incondicional, universal y sostenible si es integrado en un sistema tributario progresivo, como mecanismo de derecho social para la ciudadanía que podría sostener un modelo de bienestar y hasta un Estado de Bienestar, porque, como bien señalan varios de los analistas que la promueven (Lo Vuolo, Raventós y Yanes 2010), este instrumento podría constituirse como la base para la reorganización estructural de las políticas públicas. “Es una propuesta conveniente en situaciones de bonanza económica, pero aún es más necesaria en situaciones de crisis económica y de ataque a las condiciones de vida y trabajo de gran parte de la población” (Lo Vuolo, Raventós y Yanes 2010, 37). Las múltiples iniciativas surgen de un mismo principio: derecho universal a partir de una asignación monetaria a toda la población sin ningún tipo de condición. La definición aceptada lo identifica como “pago monetario regular a toda la población, de forma individual, sin comprobación de recursos económicos ni de su situación laboral” (Van Parijs y Vanderborght 2017, 7).

Esta definición difiere de las características que asumen los programas de transferencias monetarias condicionadas que adquieren un matiz de asistencia temporal limitada por el presupuesto anual de los gobiernos y que se otorga siempre y cuando los beneficiarios sean clasificados en situación de vulnerabilidad extrema y además cumplan con los requisitos que se les solicita, lo que determina que sean convenidos. Así, se determinan los grupos a los que irán dirigidos estos apoyos. Esta acción se identifica como focalización y es la perspectiva que se impuso durante el periodo neoliberal a partir de una concepción de libre mercado en la que el Estado solo debe otorgar transferencias a los que carecieran del recurso monetario para comprar alimentos, salud y educación.

Para el caso de México, los programas de transferencias condicionadas iniciaron en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que situó la administración de la pobreza como prioridad de la política social, dejó en segundo plano cualquier otra política distributiva. Los resultados de este programa fueron contrarios a lo que decía perseguir: se generó clientelismo por solidaridad, corrupción por bienestar y desarrollo regional, pero en los cultivos para exportación y sin resultados evidentes en cuanto a disminuir la pobreza o aumentar la cobertura de servicios públicos a la población (Ramírez López 2021, 172).

Lo relevante es que dio paso a un Estado liberal y residual que abandonó el fortalecimiento de la seguridad social pública, la renovación y el fortalecimiento de la infraestructura de servicios públicos y le dio prioridad a la entrega individualizada primero de insumos y despensas y posteriormente de dinero al destacar el carácter asistencial de la política social y a la vez incentivar la mercantilización del consumo básico que distorsionó entre otras cosas, la dieta, porque, ante transferencias de dinero tan bajas y ante la amplia distribución de bebidas y alimentos de alto contenido calórico de relativo bajo precio, se disparó, en las regiones con más pobreza, una combinación de mala nutrición con obesidad y sobrepeso.

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) elimina (PRONASOL) e instrumenta el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) mediante el fortalecimiento de las transferencias individuales focalizadas y condicionadas. Además, al reformar, en 1995, al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), da paso a la privatización de las pensiones al introducir al sector privado en su gestión y transformarlas al derecho laboral que garantiza el Estado a un ahorro forzoso sujeto al riesgo financiero y al incremento de aportaciones voluntarias, así como a la compra de una renta vitalicia o de seguros de sobrevivencia o a mantenerse en el ámbito laboral hasta que las fuerza física y mental lo permita por no poder obtener una pensión de retiro.

En la entrega de las transferencias monetarias a las personas, se incorpora a la banca privada que a lo largo de su participación fue afiliando a servicios financieros a buena parte de la población con mayor vulnerabilidad de convertirse en deudora y que mantiene su negocio a partir del pago de tasas de interés continuas y al alza. Con (PROGRESA) niños, mujeres y ancianos seleccionados de las comunidades con mayor pobreza deberían mantenerse en la escuela, acudir al centro de salud y consumir los complementos nutricionales. Les hacían suponer que les ofrecía posibilidades mediante el reconocimiento de su identidad y de las discriminaciones que sufren para que mejoran sus condiciones en función de un principio meritocrático y que si no lo consiguieron sería resultado de su desempeño individual.

La igualdad de oportunidades pasa a ser el discurso oficial de la política social y así cambia las representaciones de la sociedad. Las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones, que sufren en relación con sus características fenotípicas, etnia, sexo y discapacidad (Dubet 2017). Más que los efectos de la explotación y la dominación, son las condiciones de género, edad y etnia lo que se



destaca, en una realidad que sigue manifestando las diferencias de clase acentuadas aún más por el colonialismo, el patriarcado y la sobredeterminación del mercado.

La perspectiva asistencial y focalizada de los programas sociales se fortalece con el arribo en el año 2000 del Partido Acción Nacional (PAN) tradicionalmente identificado con los sectores de derecha y conservadores. En 2002, se creó el Programa Nacional de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, con lo que desaparece PROGRESA. Se mantienen las transferencias monetarias condicionadas focalizadas y además se crea el Sistema de Protección Social en Salud que incluía los programas de Seguro Popular, Embarazo Saludable, Seguro Médico para una Nueva Generación. El Programa Oportunidades, en su componente de salud y cirugía extramuros, generó confusión y ambigüedad entre los propósitos y alcances de la seguridad social, los seguros sociales, la asistencia social, la protección social y la atención a la salud. Unos eran obligatorios contributivos de amplia e integral atención, pero sufrían abandono, bajo presupuesto y nuevas formas de gestión de carácter empresarial para que el sector privado participara al brindar algunos de los servicios de responsabilidad estatal, que es el caso de los institutos de Seguro Social, IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Otros como el Seguro Popular eran de carácter voluntario y cuyos principales problemas fueron su falta de infraestructura y personal sanitario. Además, los administradores del Seguro Popular priorizaron la credencialización, porque el recurso que el Estado les daba lo solicitaban por afiliación registrada mediante capitación (pago de una cantidad fija por persona, independientemente de los servicios que se proporcionen a cada paciente) para brindar atención con base en un paquete mínimo de enfermedades.

El crecimiento de los programas de focalización y de transferencias condicionadas aumentó, lo mismo que la participación del gasto social en el Producto Interno Bruto (PIB), que pasó de 6.4 % en 1996 a 10.7 % en 2015, disminuyó a 10.1 % en 2017 y empezó a crecer de nuevo a partir de 2019 que registra 11.8 % del PIB, para llegar a 13.7 % en 2024 (SHCP 2024).

A pesar de la mayor participación del gasto social en el PIB, México se encuentra por debajo del gasto promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo gasto promedio es de 21 % del PIB; el que más aporta es Francia con 31.6 % (OCDE 2024).

De los 278 programas federales y acciones de desarrollo social que se registraron en 2012, se mantuvieron 154 durante 2019; la evaluación realizada por Coneval determinó que 103 eran relevantes. Para 2022, continuaban operando 121 (Coneval 2024, 25).

Durante el periodo de expansión de programas focalizados, la pobreza se mantuvo casi en las mismas proporciones, al pasar de 43 % del total de la población en 2008 a 41.9 % en 2018. Por la orientación de los programas sociales, dirigidos a la población más vulnerable, es posible que hubiera coadyuvado en alguna medida a la disminución de la pobreza extrema, la cual pa-

só de 11 % a 7.4 % durante el mismo periodo (Coneval 2019, 8-9), pero impacto alguno en la disminución de la desigualdad.

De los programas focalizados y condicionados a la afirmación de los derechos sociales

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024) suscribió en el Plan Nacional de Desarrollo construir un Estado de bienestar igualitario y fraternal a favor de los pobres, los débiles y los olvidados. En el ámbito de la política social, la definió como la promoción progresiva del acceso efectivo a los derechos sociales, derecho a la salud, alimentación, trabajo, vivienda, seguridad social, agua, educación, cultura, medio ambiente sano y esparcimiento, a partir de considerar principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos y sociales, el ciclo de vida de la persona, la participación social y comunitaria, así como la perspectiva territorial (Presidencia de la República 2022). Esta definición que bien podría sostener la construcción de una RBU o IMV se ha estado instrumentando mediante la combinación de transferencias monetarias directas. La mayoría focaliza a las personas con mayores vulnerabilidades, pero avanza mediante reformas constitucionales, que se establecen como garantía hacia la afirmación de los derechos sociales, como es el caso de la pensión de bienestar que se concibe de carácter *universal* para todas las personas de 65 y más años. En una dirección similar avanzan las pensiones para las personas con alguna discapacidad permanente, que, en un inicio, se enfocaron a población de pueblos originarios de 0 a 64 años o que vivieran en el área rural.

En el ámbito de Programas Sociales se les ha dado prioridad a las becas en todos los niveles para estudiantes de escuelas públicas de bajos ingresos; el programa de apoyo monetario para personas entre 18 y 29 años de edad fuera del estudio y del trabajo y que se denomina *Jóvenes Construyendo el Futuro*. Este programa va orientado a formarse, capacitarse e incorporarse al mercado laboral; el programa *Sembrando Vida* que ofrece apoyo monetario, en especie (semillas) y apoyo técnico para personas trabajadoras del campo, mayores de edad que habiten en localidades rurales, con ingreso inferior a la línea de bienestar rural, que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajada en un proyecto agroforestal (Gobierno de México 2021).

La garantía estatal en la transformación de algunos programas a derechos sociales, se expresa en el decreto publicado el 8 de mayo de 2020 que reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determina que “el monto de los recursos asignados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, para los programas de atención médica y medicamentos gratuitos, de apoyo económico para personas que tengan discapacidad permanente, de pensiones para personas adultas mayores, y de beca para estudiantes que se encuentren en condición de pobreza, no po-



drá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior (Congreso de la Unión 2020).

Junto a estos avances, se aplicó una política de recuperación del salario mínimo que aumentó en 125 % en el periodo 2018-2024. También, la pensión de bienestar aumentó su monto de 580 pesos, en 2018, a 3000 pesos mensuales en 2024. Dicho monto representó en enero de 2024, 1.7 de la canasta alimentaria rural y 1.30 de la canasta alimentaria urbana.

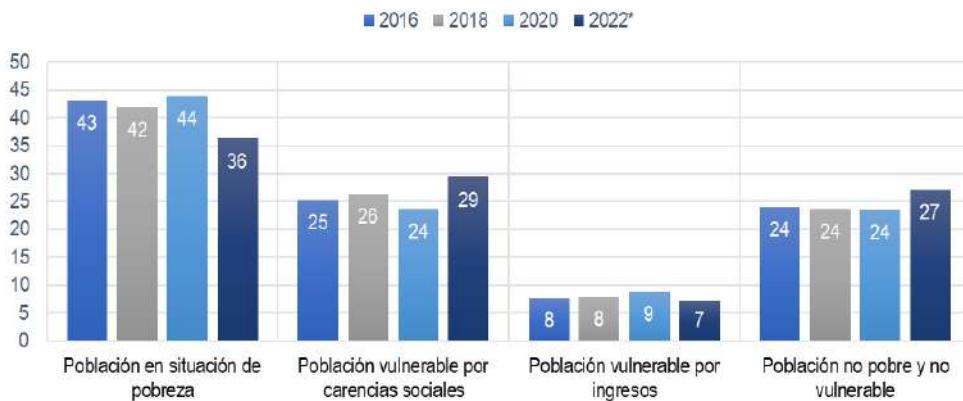
El conjunto de estas medidas ha dado como resultado la disminución de la pobreza laboral y mejoría en el Gini (Ramírez Berenice, Badillo Gabriel 2024). La pobreza a nivel nacional bajó de 41.9 % en 2018 a 36.3 % en 2022 (CONEVAL 2023) y a 35.8 % en 2024. La proporción que se tenía en el país alrededor de 1980 (Gráfica1) y es la cifra más baja de las registradas desde 2008 al usar la misma metodología con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). En números absolutos, son 46.8 millones de personas y representan proporcionalmente el número de personas que declararon situación de pobreza en 2010. Ha sido un gran logro haber sacado de la condición de pobreza entre 2019 y 2022 a 5.7 millones de personas, periodo atravesado por la crisis sanitaria de la COVID19.

El informe más reciente del Banco Mundial (BM) tiene su propia metodología para determinar los parámetros de pobreza. Señala que salieron de la pobreza 9.5 millones de personas en este sexenio. De acuerdo con el BM, en 2018, el 28.8 % de la población, equivalente a 35.7 millones de personas, vivía en pobreza. Para 2024, se proyecta que solo el 20.2 % de la población, o 26.1 millones de personas estarán en esta situación, lo que representa una disminución de 8.6 puntos porcentuales en seis años (Becerra 2024).

Además, el reporte de pobreza laboral del segundo trimestre de 2024 de Coneval muestra que, entre el segundo trimestre de 2023 y el segundo trimestre de 2024, el porcentaje de la pobreza laboral presentó una disminución a nivel nacional de 2.8 puntos porcentuales al pasar de 37.8 % a 35.0 % de la población (CONEVAL 2024).

Los resultados en la disminución de la población en situación de pobreza mostraron también, en el ámbito de la cuestión social, evidencias contradictorias (ver gráfica 1), porque si bien disminuyó el número de personas en condiciones de vulnerabilidad por ingresos, aumentó su vulnerabilidad por carencias sociales entre las que destaca el acceso efectivo a los servicios de salud públicos, lo que ha obligado y seguirá presionando para avanzar en la concepción y la ejecución de políticas transversales y territoriales encaminadas a construir condiciones de vida saludables.

Gráfica 1. México. Porcentaje de personas y de carencias sociales promedio por indicador de pobreza, 2016-2022*



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL de la ENIGH 2016, 2018, 2020 y 2022

Estos resultados conducen a evaluar el conjunto de políticas que acompañaron esta consecuencia, las perspectivas a corto plazo y el camino largo o corto faltan por recorrer o por corregir para mejorar las condiciones de vida de las personas y dependerá de los paradigmas que soporten a los contenidos y los objetivos e instrumentos de política pública que se adopten y que requerirán de un regular seguimiento y evaluación.

Evidencias de una transferencia de vocación universal

La puesta en marcha de la Pensión de Bienestar como derecho universal para las personas de 65 y más, mostró que, a pesar de la pandemia de la COVID 19, este grupo de edad fue el único que no aumentó su pobreza en 2020, cuando esta creció del 41.9 % del total de la población en 2018 a 43.9 % en 2020 y la pobreza extrema aumentó de 7 % a 8.5 %. El siguiente cuadro muestra los resultados que la ENIGH de 2020 procesó. Se destacan dos grupos etarios con la finalidad de comparar los niveles de pobreza de personas de 65 años y más frente a personas de 18 años y menos. El primer grupo muestra menor proporción de pobres y de pobres extremos a diferencia del segundo grupo que muestra un mayor porcentaje y crecimiento de la pobreza.

Cuadro 1. Porcentaje de población en situación de pobreza en México 2018 y 2020, según el tipo de pobreza y grupo etario

Situación de pobreza	65 y más		De 0 a 18 años	
	2018	2020	2018	2020
Pobreza	43.2 %	37.9 %	50.3 %	52.6 %
Pobreza extrema	8.8 %	6.7 %	8.7 %	10.6 %
Ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.9 %	46.1 %	59.6 %	62.6 %
Ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	15.6 %	13.4 %	18.5 %	22.6 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2021)

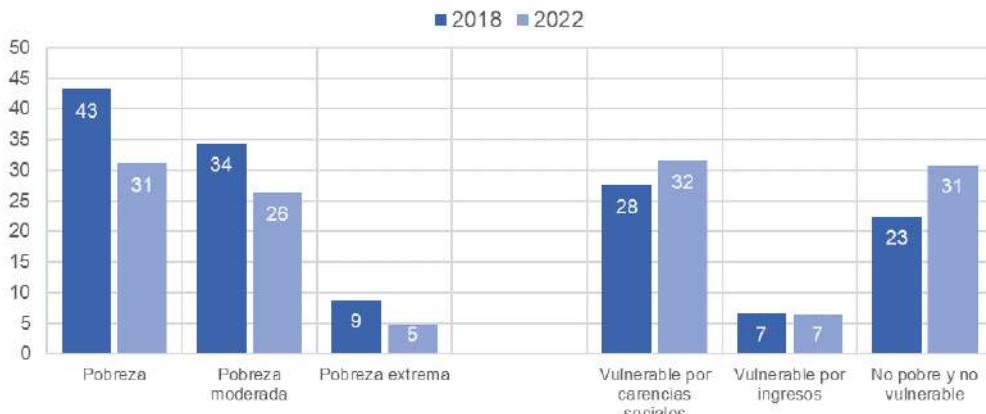
Esta demostración obliga a reflexionar la trascendencia de un apoyo universal que especialmente se dirige a contar con una base de ingreso; pero, lo más importante es su significado en la dignidad de las personas al contar con un recurso monetario y soporte de autonomía, más para las mujeres que fueron relegadas a espacios de dependencia por razones de género y por el predominio de una visión patriarcal.

La puesta en marcha de la pensión de bienestar ha requerido de una diferente conceptualización, diseño y distribución del gasto público que a partir del lema de este gobierno “primero los pobres” y en un proceso de gradualidad instauró para toda la población de 65 y más años este derecho. Para ello, se efectuaron ajustes constitucionales que modificaron el artículo 4º para asegurar la garantía del Estado en el otorgamiento de las becas, pensiones y prestaciones con lo que quedó establecido el enfoque de derecho para las prestaciones sociales (Congreso de la Unión 2020).

La pobreza, en las personas de 65 y más años, continuó disminuyendo a lo largo del sexenio (ver gráfica 2). En este grupo de edad, las transferencias tienen un mayoritario componente en los ingresos que reciben, porque aunque 26 % sigue perteneciendo a la población económicamente activa, solo el 41.5 % de los hombres y el 25.4 % de las mujeres reciben una pensión derivada de contribuciones (ENIGH 2022), mientras que cerca del 85 % recibe ya la pensión de bienestar. De esta forma, el aumento del monto de la pensión, que ya supera al valor de una canasta alimentaria urbana, ha sido un factor determinante para dicho resultado. En el sexto informe de gobierno se registra que “El Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores entregó pensiones económicas a 12,343,472 personas³, de las cuales 1,070,549 residen en municipios o localidades indígenas o afro mexicanas; se logró que 99.9 % de los derechohabientes recibieran su pensión por transferencia bancaria” (Presidencia de la República Mexicana 2024).

3. En 2022, las personas de 65 y más años se proyectaban en 12 626 750 (ENO-E-INEGI).

Gráfica 2. Porcentaje de población adulta mayor en situación de pobreza en México, 2018 y 2022



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL de la ENIGH 2018 y 2022.

Con los resultados obtenidos para las personas de 65 y más años a partir de una transferencia universal, la RBU o IMV, cuyo objetivo es constituir una base de ingreso que asegure la subsistencia y enaltezca la dignidad humana, se sitúa como propuesta viable. Lo que vendría por delante se definiría en el terreno de la disputa entre el poder económico, el gobierno y la ciudadanía por el presupuesto público. En la distribución del gasto, en el crecimiento del ingreso público y, lo más determinante, el rescate total de la forma y las funciones del Estado, que fueron capturadas por el mercado y que deberán dar soporte a una forma de Estado democrático, fortalecido con amplia participación y con procesos deliberativos que permitan encauzar funciones del Estado hacia la construcción del bienestar a partir de servicios públicos gratuitos de cobertura amplia y de calidad en el acceso a servicios educativos, de cuidado a la salud y de ambientes saludables y comunitarios.

Si se analiza la trayectoria de la construcción de los derechos sociales y siendo el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la entidad con un mayor número de programas que se convirtieron en Ley, se puede observar que los programas iniciaron focalizados a personas con mayor grado de marginación y de acuerdo con la evaluación, la aprobación y el presupuesto van adquiriendo el carácter de derecho social. Así, inició el proceso que dio lugar a la Pensión de Bienestar de carácter nacional y universal propuesta en 2019. Esta fue presidida veinte años antes en el Distrito Federal por el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años y más publicada el 6 de febrero de 2001 siendo Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador (Gaceta Oficial del Distrito Federal 2001).

El 18 de noviembre de 2003, se convirtió en Ley que estableció el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años resi-

dentes en el distrito federal. El beneficio se estableció para las personas sin ingresos y se determinó como “una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal” (Gaceta Oficial del Distrito Federal 2003). Así, comenzó el reconocimiento de un mínimo de ingreso con enfoque de derecho.

En el año de 2007, con un gobierno de afiliación panista se pone en marcha el Programa 70 y más. Inició al otorgar apoyos a la población en extrema pobreza de comunidades rurales. En 2008, se amplió la cobertura a poblaciones de hasta 20 000 habitantes. Para 2009, el tamaño de las localidades objeto del programa era de hasta 30 000 habitantes y para 2012 se implementó la cobertura nacional. La condicionalidad residía en que no recibieran pensión de alguna institución de seguridad social y en 2013 se extendió para todas aquellas con 65 años y más. De ese modo, se convierte en la pensión para adultos mayores (PAM) de cobertura nacional, de nacionalidad mexicana o con un mínimo de 25 años de residencia en el país. El apoyo económico era de 580.00 MXN mensuales, que eran entregados de manera bimestral; cubrió un padrón de beneficiarios activos de la PAM de más de 5.7 millones de personas. No se registró evidencia de disminución de pobreza.

Los paradigmas y las disputas conceptuales entre los programas focalizados y condicionados y los derechos sociales universales

Los resultados, que se han obtenido con la pensión de bienestar que tiene una aspiración de carácter universal, han sido interpretados con enfoques diversos que expresan las disputas y diferencias entre paradigmas. Uno ha sostenido que la pobreza debe ser atendida mediante políticas asistenciales, que condicionen la ayuda a partir de que las personas las requieran y las merezcan, a partir de que se responsabilicen de cumplir reglas y disposiciones para acceder a esos beneficios y otro paradigma, parte de la necesaria instrumentación de derechos sociales universales que le den a las personas una base de certidumbre, que acorte las diferencias sociales máxime en un contexto de desigualdad caracterizada por la excesiva concentración del ingreso y la riqueza en el 1 % de la población. or esa excesiva concentración de la riqueza que la transferencia *universal* como política pública y derecho social genera preocupación, porque se les estaría otorgando más beneficios a los que de por sí ya tienen mucho o acaparan todo. Sin embargo, está demostrado con los resultados en la cuestión social en diversas experiencias mundiales, que las políticas que definen a los estados de bienestar a partir de servicios públicos de amplia cobertura y calidad han tenido mejores resultados en la equidad que si se les comparan con las condiciones sociales que resultaron del neoliberalismo con Estados que solo proporcionan apoyos mínimos a los más vulnerables y para el resto incentiva a que el mercado amplíe la gama de servicios para ser comprados.

Sin embargo, para que una transferencia monetaria universal tenga mejores resultados requiere ser acompañada de una política pública, que promueva distribución del ingreso mediante la generación de empleo, buenos y actuali-

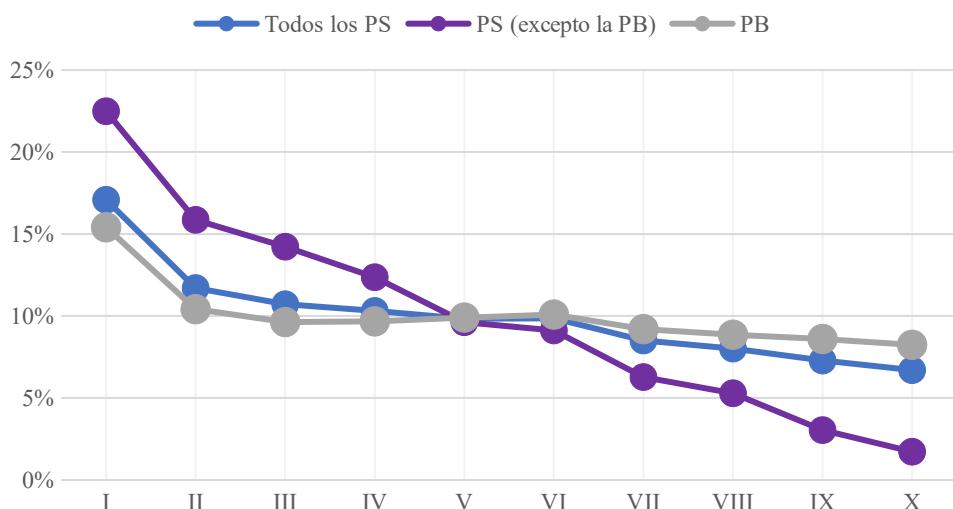
zados salarios, un sistema integrado de seguridad social, servicios públicos efectivos y de calidad entre los que se inscriben como primordiales, la procuración de ambientes saludables y educativos y una hacienda pública construida por impuestos progresivos a los ingresos y a la riqueza. Sin esta base que aspira a establecer una igualdad de posiciones, los resultados que la RBU o IMV pueda obtener serán importantes como lo ha mostrado el ejemplo de la pensión de bienestar en México, pero limitados si no se amplían para toda la población y así constituir lo que se persigue: una base de ingreso que ofrezca certidumbre para situarse en este mundo de riquezas tan acaparadas y mal repartidas.

Ante los paradigmas en disputa, la generación de empleo asalariado se sitúa en la centralidad de las decisiones económicas y sociales, porque sin él no hay ingresos y los que no los tienen se considera que es porque no se esfuerzan en encontrar un trabajo bien remunerado y que a pesar de la concentrada distribución de la riqueza y de que las transferencias monetarias condicionadas son de bajo monto, no debe ser regalado sino condicionado a cumplimiento, aunque ello signifique, como lo relataron varias de las personas beneficiadas del Programa Oportunidades, que los requerimientos que les exigían para incorporarlos a los programas (limpieza de escuelas, organización de reuniones comunitarias, asistencia a servicios médicos lejos de las localidades donde viven, etc.) eran incompatibles con horarios laborales, carga doméstica, etc., máxime cuando son hogares con una sola jefe de hogar (Escobar y González 2005). El factor tiempo, el trabajo de cuidados y las ocupaciones en su amplia acepción no fueron consideradas en el asistencialismo focalizado y condicionado. En cambio, cuando son transferencias monetarias universales y sin condiciones, los beneficiarios señalan sentido de dignidad y de inclusión en las dinámicas familiares, vecinales y comunitarias.

Es evidente que la universalización de un derecho como debería ser la RBU seguirá generando interpretaciones a favor y en contra. La mayoría se inclinará por el otorgamiento solo a los grupos de población con pobreza de ingresos y mayores vulnerabilidades sociales y seguirá cuestionando los efectos que se provocan cuando los apoyos no demuestren una trayectoria de progresividad como se evidencia en la gráfica 3, que se refiere a las tendencias de cobertura de los programas sociales (PS), en general, relacionados con los deciles de ingreso y cuando se incluye a la pensión de bienestar (PB) de carácter universal la progresividad se aplana y ello ha motivado que se le reste importancia a la evidente caída de la pobreza en el país registrada durante este gobierno, porque desde su perspectiva ello motivó bajos resultados en la disminución de la pobreza extrema.



Gráfica 3. Distribución porcentual de los recursos dedicados a los programas sociales (PS) por tipo de programa y decil de ingreso



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2022

Discusión

En México, la trayectoria de los programas sociales muestra que, después de más de tres décadas de programas de corte asistencial, focalizados, condicionados y sujetos al presupuesto anual o del gobierno en turno, avanzó hacia la construcción de derechos sociales durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024). Los derechos sociales reconocidos constitucionalmente adquieren el compromiso de otorgarse de forma universal. Sin embargo, la cobertura ha ido avanzando de forma gradual al seguir el principio de *primero los pobres*. Así, se ha pretendido priorizar los apoyos iniciando con las personas con mayores vulnerabilidades. La Pensión de Bienestar para personas de 65 y más años es la que más ha avanzado en cobertura y en monto suficiente al superar ya el valor de una canasta alimentaria urbana.

Otros derechos sociales como las becas han sido orientadas a estudiantes cuyos ingresos se encuentran en la línea de ingreso que los identifican como pobres y pobres extremos y que acuden a escuelas públicas de zonas con mayor índice de marginación. Se había priorizado a los jóvenes en educación media y superior y en los últimos dos años se empezó a incluir a niñas y niños de educación inicial, preescolar y primaria. En este grupo de población se requiere de forma decidida el apoyo a la infancia y a la adolescencia.

El resto de programas sociales, que otorga transferencias, está focalizado a grupos de población específicos; por ejemplo, a jóvenes que no estudian ni trabajan con edades de 18 a 29 años, padres o madres jefes de hogar con hijos pequeños o para quienes tienen una pequeña propiedad y acepten con-

vertirla en espacios agroforestales. Estos programas han ido avanzados de menos a más, tienen temporalidad definida y no están en la lógica de un IMV.

¿Cuánto favorecería a la sociedad mexicana contar con esta base de ingreso? Los resultados, que está mostrando el conjunto de los programas sociales de vocación universal, son positivos, porque ofrecen una base de certidumbre. Se trata de un reconocimiento que otorga sentido de pertenencia a un espacio social.

El cuadro 1 ofrece información acerca de la población en situación de pobreza en dos grupos de edad 65 y más y 18 y menos. Este último muestra un alto porcentaje de pobreza que creció en la última década y se disparó con la pandemia sanitaria de la COVID-19. En ese tramo de edad, se requiere ese IMV. ¿Cómo otorgarlo en esas edades en que son menores de edad? Si se ofrece a los padres, ¿servirá para contar con mejor alimentación y servicios educativos? (Aquí, ya aparecen los condicionamientos). ¿O esa atención le corresponde al Estado como política social de servicios públicos que brinden bienestar? Las becas ya se están dando desde la educación inicial (0 a 3 años) hasta la superior para las personas que acudan a escuelas públicas y se encuentren en condición de pobreza extrema y de pobreza y, de acuerdo con el plan nacional de desarrollo del próximo gobierno, se mantendrán con estas características tratando de que la cobertura crezca a nivel nacional. La combinación entre las transferencias monetarias para las personas más pobres primero y el fortalecimiento de los servicios públicos pareciera el camino por seguir y no se observa, como proyecto a corto plazo, la instauración de un IMV nacional.

Otra discusión por abordar es el efecto que la RMV tiene y tendría en una economía de mercado capitalista, porque favorece el crecimiento del consumo y dinamiza los mercados internos y así beneficia también a las empresas. Por ello, la propuesta es apoyada desde perspectivas teóricas diversas y contrarias en su fundamento. Esta sería una línea de investigación a futuro.

La más urgente se centra en las fuentes de financiamiento que permitan sostener transferencias universales y avanzar a la construcción de una renta básica universal. Hasta el momento, el financiamiento de los programas sociales procede del presupuesto público que, a su vez, se caracteriza por mantener espacios fiscales muy limitados. Se requieren fuentes de financiamiento certeras como pueden ser impuestos específicos a las grandes empresas a la riqueza del 1 % de las familias con más ingreso. También, puede derivarse de la rentabilidad de las empresas públicas. En ese sentido, se requiere que sean rescatadas y fortalecidas y más temprano que tarde un nuevo diseño de la hacienda pública.

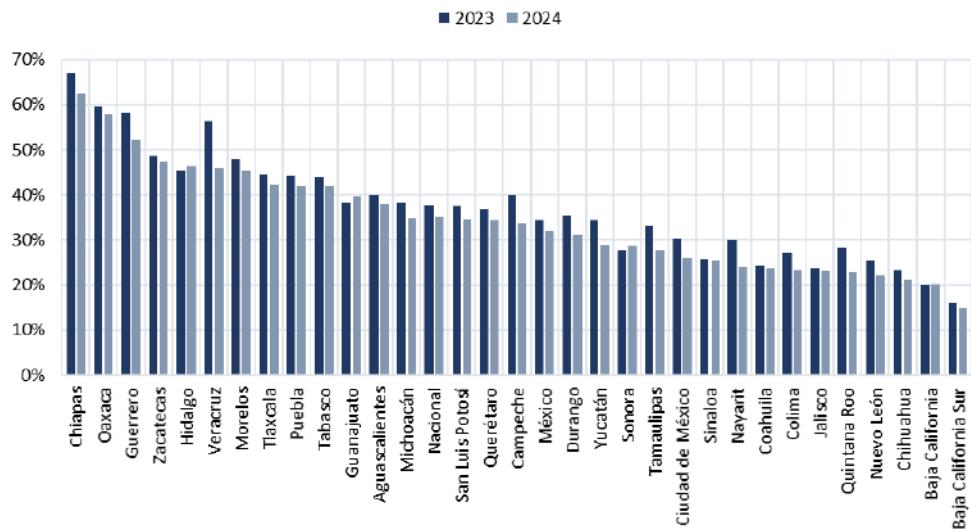
La construcción del "Humanismo Mexicano" sustantivo con el que se describe el proceso de transformación, que ha estado comandando el movimiento obradorista en lo que va del presente siglo, se refiere al rescate y a la recuperación de la ética de las culturas prehispánicas, que están representadas en el comportamiento de los diversos pueblos originarios, que han resistido y se mantienen hasta nuestros días. Se distingue por el fortalecimiento de los



principios y las acciones de la reciprocidad, la communalidad, el trabajo colaborativo, la honra de la palabra, la economía solidaria, etc. En ese rescate se asienta el principio de *primero los pobres*. Los retos a futuro son los siguientes: trascender el nacionalismo revolucionario y promover el fortalecimiento de la democracia participativa y deliberativa. Estamos asistiendo a cambios importantes en la sociedad mexicana, aunque siguen predominando los valores dominantes del individualismo, la meritocracia, el egoísmo y la competencia. Estas determinaciones no son ajenas al futuro y a las posibilidades del IMV, porque anuncian que se continuará con los apoyos dirigidos a las personas con mayores carencias y esta política solo tendrá éxito si es precedida de crecimiento en el empleo protegido con derechos laborales y sociales, mejoramiento en los salarios y en más y mejores servicios públicos.

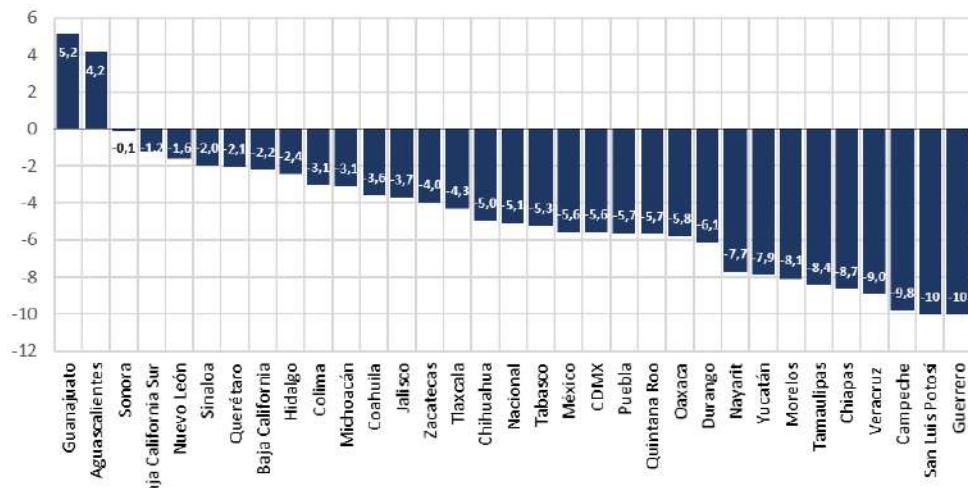
Otro factor que debe ser considerado son las diferencias regionales. Esta razón llevó a que en el actual gobierno se priorizara el apoyo y la atención a la región sur y sureste con infraestructura y servicios. La gráfica 4 muestra las diferencias que se observan en el porcentaje de población en pobreza laboral. El contraste entre Chiapas y California Sur es notable, mientras que en el primero más del 60 % de la población se encuentra en pobreza laboral; en Baja California Sur, solo el 15 %. Ello conduciría a considerar que la gradualidad también debe regionalizarse.

Gráfica 4. Porcentaje de la población en pobreza laboral en México, nacional y por entidad federativa, 2023 y 2024



Fuente: elaboración propia con datos de Coneval. Disponibles en: www.coneval.org.mx

Gráfica 5. Variación en el porcentaje de la población en pobreza laboral en México, nacional y por entidades federativas, 2018 y 2024



Fuente: elaboración propia con datos de Coneval. Disponibles en: <https://www.coneval.org.mx>

La variación entre dos años (2023 y 2024) (gráfica 5) muestra una caída de la pobreza laboral de forma destacada en los estados del sur y el crecimiento de población en pobreza en dos estados: Guanajuato y Aguascalientes. Cabría preguntarse si tiene alguna influencia en este resultado en que sean estados gobernados por partidos de oposición (PAN y PRI) diferentes a Morena y, por lo tanto, con una aplicación de política social y de programas sociales diferente.

A manera conclusión

La República Mexicana cuenta con una entidad, la Ciudad de México, cuya Constitución Política establece en el Artículo 9 el derecho a un Ingreso Mínimo Vital (Constitución Política de la Ciudad de México 2017). Ahí, se afirma que lo establece para asegurar una vida digna y que la cobertura será progresiva en función de las desigualdades estructurales y nivel de pobreza y que dependerá ese avance de los recursos públicos disponibles. Se ha observado, desde 2019, la puesta en marcha de diversos programas sociales enfocados a las personas con mayor pobreza y vulnerabilidad en concordancia con la Política Social a nivel federal. Estas evidencias, más las propuestas para el próximo gobierno, apuntan a que se seguirá por el camino de la progresividad y que no está en el horizonte cercano que se concrete un Ingreso Mínimo Vital de alcance universal, pero no se descarta que al continuar avanzando en la promulgación y cobertura de derechos sociales, se vaya avanzando gradualmente en la construcción que dé soporte a un IMV.

Bibliografía

- Arenas, Alberto, y Claudia Robles. *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Libros de la CEPAL, N.º 164 (LC/PUB.2024/6-P/-*),, 2024.
- Becerra, Jessica. «Válida Banco Mundial: 9.5 millones, fuera de la pobreza en México.» *La Jornada*, 5 de septiembre de 2024.
- CEPAL. *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe*, 2024. Santiago: Comisión Económica para América Latina, CEPAL, (LC/PUB.2024/15-P), 2024.
- Chancel, Lucas, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman. *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab., 2022.
- Coneval. *Diez años de medición de pobreza* . Ciudad de México : Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2019.
- CONEVAL. «Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.» 1 de julio de 2024. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>.
- Coneval. *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social y de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social 2022-2023. Presentación y análisis*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2024.
- CONEVAL. *Medición de pobreza 2022*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2023.
- CONEVAL. *Medición multidimensional de la pobreza* . CdMx: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2021.
- . *Medición multidimensional de la pobreza 2018-2020*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social., 2021.
- Congreso de la Unión . «Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» Diario Oficial de la Federación, 8 de mayo de 2020.
- Congreso de la Unión. «Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» *Diario Oficial de la Federación*. 8 de mayo de 2020.
- Constitución Política de la Ciudad de México . «Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y R.» 2017.
- Dubet, Francois. *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXIXI, cuarta edición, 127 pp., 2017.

ENIGH. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)* . México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía , 2022.

Escobar, Agustín, y de la Rocha Mercedes González. «Evaluación cualitativa del Programa Oportunidades en zonas urbanas, 2003.» En *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*, de Instituto Nacional de Salud Pública . México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. «Acuerdo mediante el cual se emite el Programa de apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal.» 6 de febrero de 2001.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. «Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años residentes en el Distrito Federal.» 2003, 18 de noviembre .

Gobierno de México. *Secretaría del Bienestar*. 2021. [www.secretariadelbienestar.gob.mx/programas sociales](http://www.secretariadelbienestar.gob.mx/programas-sociales).

Grupo Banco Mundial. *Grupo Banco Mundial*. 27 de marzo de 2024. <https://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview>.

Lo Vuolo, Rubén, Daniel Raventós, y Pablo Yanes. «El Ingreso Ciudadano-Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales.» Editado por Mundo Siglo XXI. *Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, n.º 23 (2010): 35-39.

OCDE. *Social spending*. 20 de julio de 2024. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/social-protection/indicator-group/english_3ddf51bf-en.

Paine, Thomas. «Justicia agraria opuesta a la ley y al monopolio agrario, o plan de mejora de la suerte de los hombres.» *Huellas. Revue de Sciences Humaines [en línea]*, 33 | 2017, publicado en línea, 2017.

Presidencia de la República. *4º Informe de Gobierno*. Ciudad de México: Gobierno de México, 2022.

Presidencia de la República Mexicana . *Informe de Gobierno 2023-2024*. Ciudad de México: Presidencia, Gobierno de México, 2024.

Ramírez Berenice, Badillo Gabriel . «¿Hacia la construcción de un estado de bienestar en México?» En *Los dilemas ante la construcción de un estado de bienestar / Berenice*, de Ramírez Berenice, Carpenter Serio (Coord), 79-120. Buenos Aire, Ciudad de México: Siglo XXI, CLACSO, 2024.

Ramírez López, Berenice P. . «El bienestar en la política social: alcances y límites.» En *Bienestar y políticas públicas*, de Nava y Cruz (coords.) Sánchez, 159-194. México: UNAM,IIEc, 2021..



Shamah, Levy, y otros. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre COVID19. Resultados Nacionales*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 2022.

SHCP. *Cuenta Pública*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2024.

Tena, Alberto. «La complejidad de una idea simple. La investigación sobre el ingreso básico universal en la actualidad. *Política y gobierno*, 27(1), ePyG1260. Epub 30 de junio de 2020. Recuperado en 07 de julio de 2024, de <http://www.sciel.org/>.» *Política y Gobierno* (EPUB, ePyG 1260), Junio 2020.

Van Parijs, Philippe, y Yannick Vanderborght. *Ingreso básico: una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. (Primera edición). Ciudad de México: Libros Grano de Sal, 2017.

Renta básica en Uruguay: viabilidad política y debates en el contexto latinoamericano



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5995>

Recibido: 28 de marzo 2025

Revisado: 7 de mayo 2025

Aprobado: 13 de julio 2025

Christian Adel Mirza

Uruguayo.

Doctor en Ciencia Política. Labora en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay

Correo electrónico:

christian.mirza@cienciassociales.edu.uy

ORCID: [0009-0004-8763-3114](https://orcid.org/0009-0004-8763-3114)

José Miguel Busquets

Uruguayo

Doctor en Ciencia Política. Labora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay

Correo electrónico:

jbusquetapollo@gmail.com

ORCID: [0000-0001-8981-9773](https://orcid.org/0000-0001-8981-9773)

Alexandra Lizbona Cohen

Uruguaya

Doctora en Ciencia Política. Labora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay

Correo electrónico:

alexandra.lizbona@cienciassociales.edu.uy

ORCID: [0000-0002-1584-2564](https://orcid.org/0000-0002-1584-2564)

Resumen: Este artículo examina la viabilidad política e institucional de la renta básica universal (RBU) en Uruguay en el contexto latinoamericano. A partir de una investigación realizada entre 2021 y 2022, financiada por la Universidad de la República, se analizaron percepciones de actores políticos, sociales y académicos mediante grupos focales y una encuesta de élite. Los resultados reflejan un debate polarizado, donde la viabilidad de la RBU enfrenta desafíos políticos, fiscales e ideológicos. Aunque no existe consenso inmediato, se identifican argumentos favorables y espacios de articulación que podrían permitir su discusión en el mediano y largo plazo.

Palabras clave: *renta básica universal, protección social, Uruguay, política pública, América Latina*

Basic Income in Uruguay: Political Feasibility and Debates in the Latin American Context

Abstract: This article examines the political and institutional feasibility of Universal Basic Income (UBI) in Uruguay within the Latin American context. Based on research conducted between 2021 and 2022, funded by the Universidad de la República, the study analyzed the perceptions of political, social, and academic actors through focus groups and an elite survey. The results reveal a polarized debate, where UBI's feasibility faces political, fiscal, and ideological challenges. Although there is no immediate consensus, favorable arguments and spaces for articulation emerge, suggesting the possibility of further discussion in the medium and long term.

Key words: *universal basic income, social protection, Uruguay, public policy, Latin America*



Introducción

La sola mención de la renta básica universal (en adelante RBU) desata siempre una ola de opiniones, consideraciones políticas y reacciones subjetivas que reflejan su carácter polémico y la diversidad de interpretaciones existentes. Desde sus detractores que afirman su inviabilidad financiera en países no desarrollados (países pobres), sumado a las consideraciones de índole normativo que argumentan la inconveniencia e injusticia por favorecer a los que no trabajan, hasta sus defensores, quienes sostienen el fundamento republicano para generar igualdad de condiciones en el punto de partida. Los debates en torno a la RBU han tendido a ser infructuosos en términos de acuerdos concretos o avances normativos. La población mayoritariamente desconoce su significación y, por lo general, la asocia a la renta de emergencia, que a lo largo de todo el siglo XXI ha caracterizado –en formatos variados (bonos, subsidios de sobrevivencia, auxilio emergencial, etc.)– la provisión de ingresos básicos para superar la línea de indigencia, amplificados y reforzados en tiempos de la pandemia del COVID 19. Las élites políticas, sociales y económicas manifiestan, en algunos casos, desconocimiento y, en otros, escepticismo respecto a la pertinencia y la viabilidad de implementar la RBU. El propósito principal de este trabajo es conocer los razonamientos para incorporar una renta básica al sistema de protección social del Uruguay, a partir de la investigación desarrollada entre el año 2021 y 2022, financiada por la Universidad de la República, la que se propuso entre otros objetivos, relevar el estado de opinión de los principales dirigentes y referentes políticos y sociales en Uruguay, con el propósito de establecer las condiciones mínimas que eventualmente pudieran desembocar en consensos para su implantación a medio o largo plazo. En el marco del proyecto, también, se trazó el perfil del Sistema de Protección Social (SPS), particularmente del pilar no contributivo (asistencia social pública), con el agregado de los componentes asociados directamente a la situación generada por la pandemia a partir del año 2020. Para ello, comenzaremos con una definición de la renta básica y seguiremos con presentar hipótesis teóricas para la incorporación o la exclusión al sistema de protección social. Por último, describiremos los resultados de cinco grupos focales realizados en Uruguay¹ a los efectos de cotejar empíricamente las hipótesis y eventualmente sugerir otras alternativas, así como mencionaremos los hallazgos derivados de la encuesta de élite aplicada. A modo de cierre, sacaremos conclusiones y proporcionaremos varias recomendaciones.

1. Los cinco grupos focales realizados en 2022 fueron una de las cuatro técnicas empleadas en un proyecto de I+D sobre renta básica. Las otras incluyeron: a) un relevamiento de encuestas de opinión pública sobre renta básica (1994-2020); b) una encuesta de élites con 170 casos (mayo-julio 2020); c) un relevamiento de transferencias monetarias no contributivas en el sistema de protección social de Uruguay (2019-2021).

Marco conceptual de la renta básica universal

La idea de una renta básica comenzó a perfilarse tímidamente en Europa hacia finales del siglo XVIII con apariciones esporádicas en debates públicos en el Reino Unido tras la Primera Guerra Mundial y más adelante, en América del Norte durante las décadas de 1960 y 1970. Su resurgimiento en varios

países europeos a comienzos de los años ochenta marcó el inicio de su consolidación como tema de discusión internacional y activismo global (Van Parijs y Vanderborght 2017). Un hito clave en esta trayectoria fue el congreso celebrado, en 1986, en Bélgica, el cual fue organizado por el “Colectivo Charles Fourier” e integrado por investigadores y sindicalistas asociados a la Universidad de Lovaina, quienes ya habían redactado, en 1984, el documento *L'Allocation Universelle* ampliamente reconocido en círculos académicos. Este encuentro impulsó la articulación de una red internacional de estudio y promoción de la Renta Básica Universal (Raventós 2007). Tal como señala Van Parijs (200,74), la introducción de una prestación universal de este tipo no responde a la lógica tradicional del seguro ni al llamado a la solidaridad sobre el que se funda el Estado de Bienestar, sino que emerge de un imperativo histórico de equidad enmarcado en condiciones sociales y económicas bien definidas. En el presente artículo, la renta básica universal (en adelante RBU) se define como una transferencia monetaria no contributiva, de carácter universal, incondicional y que se recibe con cierta regularidad.

La RBU en el mapa de las ideas

El debate en torno a las transferencias monetarias como modalidad de asegurar la cobertura de las necesidades humanas ha cobrado recientemente un vigor significativo al reeditar debates seculares en torno a una opción apenas ensayada en términos prácticos. La RBU se constituye en esa dirección, como una pieza poderosa y viable, que habría de integrarse en un necesario renovado régimen de bienestar. Numerosas han sido las versiones y los formatos de una idea que cuenta con antecedentes de larga data. La renta básica universal es una idea o propuesta que hunde sus antecedentes más lejanos en el siglo XVIII con el libelo *Agrarian Justice* de Thomas Paine (1797), que ha recorrido más de dos siglos de desarrollo identificados con hitos y referentes intelectuales de innegable influencia. Podríamos escudriñar el extenso espíritu de iniciativas similares, cuyo fundamento se vincula inequívocamente al trinomio ciudadanía-libertad-justicia. Justificación ética y filosófica que, más cercana en el tiempo, se manifiesta en *Libertad real para todos* de Van Parijs, de 1996. Ha habido experiencias prácticas muy pocas. Acaso, la más conocida es la de Alaska, cuya base se funda en la apropiación de la renta generada por un recurso natural; el petróleo, por parte de sus habitantes.

En Uruguay, la cuestión de la renta básica ha sido introducida al debate público y desde la esfera estatal en el año 2008 en ocasión de realizarse el Primer Seminario Iberoamericano Renta Básica Universal ¿derecho de ciudadanía? y que fue organizado por el Ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el auspicio de la Delegación de la Comisión Europea en el país. Además, la Red de Renta Básica de la Universidad de la República realizó un Seminario de debate en torno a su vigencia y alcances en el año 2018. En aquella oportunidad contó con expertos regionales y nacionales. Precisamente y recogiendo parte de las discusiones, en diciembre de 2019, se publicó un Libro sobre la temática (renta básica universal, Fundación de Cultura Universitaria, 2019). Al respecto, rescatamos al-



gunos de los principios básicos y operativos sobre los cuales se asienta la propuesta de la RBU:

En términos normativos, tres son los principios de organización que identifican esta propuesta: universalidad, incondicionalidad e integración fiscal progresiva entre el beneficio monetario y el impuesto a los ingresos personales. De esta manera, sus defensores sostienen que el ingreso ciudadano puede lograr, al menos, cuatro objetivos conjuntos: uno, iniciar el camino para elevar de forma estable y consistente los ingresos de los grupos más desventajados, y terminar con su dependencia con respecto a los programas asistenciales condicionados; dos, eliminar las “trampas” de la pobreza, del desempleo y la informalidad que generan las condicionalidades de esos programas; tres, al actuar como un crédito fiscal efectivo, permitiría reorganizar al sistema tributario de modo más integrado y progresivo; cuatro, habilitaría mayores alternativas de vida para las personas, fortaleciendo la capacidad de negociación de los trabajadores en el mercado laboral, facilitando una mejor distribución de tiempos de trabajo en el hogar y en el mercado de empleo, estimulando la educación y capacitación de las personas, etc. (Lo Vuolo 2019, 4; Blanco 2019).

También, se destacan otras producciones académicas en torno a la temática, tal como lo señalan Busquets y Delbono (2019). Un trabajo pionero en el país es el artículo del politólogo Pérez Muñoz (2005), que repasa algunos de los componentes principales del debate normativo sobre el ingreso básico universal y el subsidio de capital único (Ackerman y Alstott 2000), dos tipos de políticas de redistribución del ingreso, ambas universales e incondicionales. También en Uruguay, hacia 2011, un equipo de académicos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República publicó otro de los trabajos pioneros en el país sobre la renta básica. Este estuvo financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) y fue realizado en el marco de un grupo de investigación radicado en el Departamento de Filosofía de la Práctica de la FHCE denominado *Mínimo social y renta básica universal*. La licenciada en Filosofía Lía Berisso fue la encargada de compilar el libro que surgió de dicho grupo de investigación y que buscó brindar “una introducción uruguaya al tema de la renta básica universal” (Berisso 2011, 11).

Asimismo, varios organismos internacionales, entre ellos la CEPAL, el BID y la OIT, han venido subrayando, hace mucho tiempo, el déficit en la cobertura y la atención de las necesidades básicas de vastos segmentos de la población latinoamericana al proponer el piso de protección social, el universalismo básico o más recientemente el ingreso básico por parte de la CEPAL (2020). Numerosas han sido las propuestas fundadas en contextos de retracción del Estado de bienestar, tanto en la región como en Europa, al ser relevante la labor que viene desplegando la Red Internacional de la Renta Básica (Basic Income Earth Network, por sus siglas BIEN), lo que cobra singular relevancia en el marco de una crisis mundial generada por los impactos de la pandemia declarada en marzo del año 2020 por parte de la Organización Mundial de la Salud (2020).

En Uruguay, y a pocas semanas de desatada la pandemia, la Red Académica Renta Básica Universal de la Universidad de la República formuló una propuesta completa (abril 2020), dirigida no solo a la atención de los efectos inmediatos, sino también con perspectiva de mediano y largo plazo. En este sentido, el plan que fuera entregado al gobierno, a la oposición y a los movimientos sociales, cubría la emergencia social y económica sustentada en una renta específicamente focalizada a los sectores sociales más desprotegidos para avanzar en sucesivas etapas y de modo incremental a toda la población en un plazo estimado de diez años.

Desde un enfoque progresista, la RBU podría jugar un papel articulador y amalgama de un conjunto de prestaciones o transferencias monetarias, hoy condicionadas y focalizadas, de tal modo que se constituya en un instrumento de garantía a la existencia material de los habitantes del territorio nacional. Asimismo, implicará una reingeniería institucional, de tal modo que la RBU se integre de modo eficaz a la matriz de bienestar al reforzar la tendencia a la desmercantilización en la provisión de servicios públicos.

Desde nuestra perspectiva, la RBU contiene un potencial emancipador de los ciudadanos al reducir la incertidumbre en el afrontamiento de los riesgos sociales e incrementar el grado de autonomía; por ende, se desatan los nudos del paternalismo o del clientelismo. La certeza de contar con una base o piso de ingresos para cubrir las necesidades básicas ampliaría las libertades positivas en aras de un republicanismo más asentado en una participación activa y menos manipulada.

La RBU contiene un potencial redistributivo, en la medida que se implemente paralela y concomitantemente una reforma tributaria, al ajustar las franjas de imposición y acorde con la capacidad contributiva según los parámetros de justicia social. Los efectos de un aumento de la masa recaudada por concepto de impuestos al patrimonio, a las herencias, a las rentas del capital y del trabajo, viabilizarán el financiamiento de la RBU. En mayor medida, los sectores sociales más ricos habrán de contribuir más que los sectores medios o pobres. En consecuencia, la implantación de la RBU favorecería un mejor y más equitativo reparto de la riqueza nacional. Para ello, sería imprescindible una reforma tributaria que paralelamente corrigiera las insuficiencias del actual sistema en el sentido de profundizarlo hacia una redistribución más progresiva.

La RBU contiene un potencial igualador en relación con el género al proporcionar un ingreso a las mujeres que podría favorecer su mayor autonomía económica y simultáneamente mejorar las remuneraciones en el mercado formal.

Debido al hecho de que las mujeres se encuentran sobrerepresentadas en los espacios de empleos más precarios e informales y, de menor nivel de remuneración, la potencialidad de la renta básica para mejorar el nivel de ingresos del trabajo y las condiciones laborales, cuando existen políticas públicas consistentes, es una vía además de mejorar la equidad de género que se determina en este espacio (Rodríguez 2009).



La RBU contiene un potencial económico en tanto es altamente probable que la masa de dinero circulante reingrese a los mercados locales e incremente la demanda de bienes y servicios y consecuentemente genere nuevos puestos de trabajo. De acuerdo con los escenarios proyectados y simulados (Lorenzelli 2018), la asignación presupuestal no excedería el 6,79 % del PIB en una primera etapa y la implantación de la RBU permitiría evaluar en un quinquenio, tanto el impacto en las economías domésticas como en el nivel macroeconómico.

Resulta imperativo promover un debate público amplio y argumentar sobre la RBU, que trascienda los estigmas culturales y permita considerar su viabilidad en términos técnicos y normativos. Remover y superar los obstáculos culturales (el trabajo remunerado es el único e inefable medio para la movilidad social ascendente) e ideológicos (la meritocracia y sus ideas conexas). No será tarea sencilla, sobre todo, por el grado en que la racionalidad de la economía política de la variedad de capitalismo liberal, porque ha permeado el pensamiento, los marcos normativos y éticos de las sociedades contemporáneas. El ejercicio democrático presupone el despliegue de las capacidades de escucha, análisis y reflexión con el ánimo de avanzar hacia estadios superiores en la prefiguración de nuevos formatos de bienestar, más inclusivos, más equitativos, más solidarios; en suma, más humanos.

Precisiones acerca del concepto y su alcance; controversias y confusiones

La RBU ha sido largamente confundida o asimilada a las prestaciones volcadas a la población más vulnerable como mecanismo extendido en toda la Región para mitigar los efectos de la pobreza monetaria en todas las dimensiones del bienestar humano. En este sentido, las crisis económicas, que padecieron las naciones latinoamericanas a lo largo del presente siglo, obligaron, de algún modo, a los diferentes gobiernos a reaccionar con medidas denominadas de emergencia que implicaron en todos los casos, proveer ingresos mínimos o subsidios en formatos diversos (tarjeta alimentaria, cupón o bono familia, etc.), generalmente transferencias condicionadas de ingreso monetario (rentas de emergencia). Los debates instalados, por las élites políticas o por los medios de comunicación masiva, tendieron a instalar la idea de que la renta básica debía ser una medida acotada en el tiempo y destinada exclusivamente a los estratos o grupos sociales con serias insuficiencias económicas (situación de indigencia, pobreza, hogares con niños y niñas a cargo, adultos mayores desamparados, grupos en riesgo alimentario), cristalizando la temporalidad y focalización como criterios elementales para la provisión de la renta básica. En este contexto, se reinstala de modo recurrente y cíclicamente la discusión acerca de la viabilidad de una renta con mayor alcance y se redefinen los parámetros conceptuales enmarcados por contingencias excepcionales, tal y como aconteció durante la peor fase de la pandemia en el mundo entero. A poco de “superar” la coyuntura más crítica, aquella idea pasó al subsuelo de las preocupaciones de los actores políticos y mediáticos. En otras palabras, la RBU emerge a la superficie de la notoriedad pública, to-

da vez que los dispositivos preexistentes en los sistemas de protección social no son capaces de responder adecuadamente a la exigencia de la sobrevivencia más básica. La confusión es mayúscula cuando se coloca a la RBU en oposición al empleo como mecanismo de inclusión e integración social como si fueran antagónicos *a priori* o por definición.

Las concepciones culturales e ideológicas, las construcciones simbólicas del imaginario colectivo y las representaciones predominantes en la llamada “opinión pública” respecto a la Renta Básica Universal (RBU) configuran una barrera que parece difícil de superar. Se argumenta que la RBU promovería el ocio y el abandono del mercado laboral al alentar actitudes percibidas como improductivas entre personas en edad y condiciones de trabajar en contraposición al mandato tradicional que vincula el valor del trabajo al esfuerzo físico o al sacrificio. Desde esta perspectiva, de base eminentemente ideológica, se descarta a la RBU como un mecanismo legítimo, lo que da paso –casi automáticamente– a objeciones de carácter fiscal o financiero, las cuales suelen ser esgrimidas como razones centrales para declarar su inviabilidad práctica.

Además, existen otras formas de deslegitimación que operan en planos distintos, como aquellas que se articulan en torno a las desigualdades de género. En este sentido, se sostiene que la RBU podría reforzar la estructura patriarcal tradicional al facilitar la permanencia de las mujeres en el ámbito doméstico y asumir con mayor disponibilidad las tareas de cuidado y del hogar.

La propuesta de una RBU no solo interpela las estructuras económicas vigentes, sino también las lógicas de género que sostienen la división sexual del trabajo. Desde una perspectiva feminista, la RBU representa una potencial herramienta de redistribución del tiempo y del ingreso al garantizar un ingreso incondicional que podría reforzar la autonomía económica de las mujeres, especialmente, de aquellas históricamente relegadas al trabajo no remunerado de cuidados. Diversas autoras han señalado los posibles impactos positivos de una RBU en términos de libertades sustantivas al desvincular el acceso a recursos del empleo formal profundamente masculinizado (McKay 2001; Pateman 2004). En este sentido, la RBU puede contribuir a democratizar la ciudadanía social al corregir asimetrías que persisten aún en contextos de expansión de derechos.

No obstante, también se advierten riesgos importantes si la RBU se implementa en ausencia de políticas públicas que aborden las brechas estructurales de género. Robeyns (2001) advierte que, sin medidas complementarias como el acceso universal a servicios de cuidado o políticas activas de responsabilidad, la RBU podría reforzar la permanencia de las mujeres en el ámbito doméstico al consolidar la asignación tradicional de roles. En el contexto latinoamericano, estas tensiones se expresan con mayor fuerza debido a la precariedad laboral femenina, la sobrerepresentación de las mujeres en la informalidad y la feminización de la pobreza. Estudios regionales (Rodríguez Gustá 2009; CEPAL 2020) destacan que cualquier política redistributiva que aspire a ser transformadora debe incorporar un enfoque interseccional al contemplar las desigualdades múltiples que atraviesan a las mujeres según clase, raza, edad y territorio. En consecuencia, la inclusión de la perspectiva



de género en el diseño y la implementación de una RBU resulta indispensable.

En realidad, este conjunto de argumentaciones se presenta como una serie de supuestos incuestionables, naturalizados a lo largo del tiempo. Cabe recordar que, hace apenas un siglo, el sufragio universal en el marco de una democracia política era considerado una utopía. Sin embargo, en la actualidad, el principio de una persona-un voto se reconoce ampliamente como un derecho adquirido y la forma más legítima de resolver las diferencias sociales. De manera análoga, la RBU es concebida hoy como una utopía, aunque en rigor representa para la democracia social lo que el sufragio universal significó para la democracia política. Al considerar el prolongado proceso que implicó el reconocimiento del voto universal como pilar fundamental del sistema democrático, la consolidación de la RBU también transita un camino histórico, que hemos explorado en capítulos anteriores al destacar los hitos que evidencian su validez como herramienta de emancipación y garantía de existencia digna. Por ello, frente a las confusiones conceptuales y las barreras socioculturales aún persistentes, se vuelve imprescindible redoblar los esfuerzos para instalar el debate sobre la RBU en la agenda pública.

Hipótesis teórica

Filgueira y Lo Vuolo (2021) sostienen que América Latina no constituye un escenario favorable para la implementación de una renta básica universal, debido a diversas limitaciones estructurales. Entre ellas destacan: a) las herencias institucionales, como la fragmentación del sistema de protección social; b) la persistencia del corporativismo sindical; y c) el consenso en torno a las transferencias monetarias condicionadas. En el presente trabajo, esta posición será discutida a la luz de las conclusiones preliminares derivadas de nuestra investigación.

Estrategia metodológica

La investigación desplegada fue ajustada en función de las dificultades relacionadas a la escasa y en algunos casos nula receptividad para conformar los *focus group* (en adelante FG). Resulta muy importante una precisión, al respecto: la negativa a participar de una forma u otra fue expuesta por los actores o referentes políticos de la coalición oficialista (legisladores invitados de ambas cámaras), así como por varios representantes de las cámaras empresariales. Además, se destacó la disposición de los representantes de los movimientos y organizaciones sociales a participar de los FG; asimismo, y más allá de dificultades operativas, hubo buena receptividad de parte de los actores políticos identificados con la oposición, de los portavoces de organismos internacionales y de la academia.

La limitada participación en los grupos focales, especialmente por parte de actores vinculados al oficialismo, constituye un dato significativo que revela posibles tensiones ideológicas en torno a la legitimidad del instrumento propuesto constituyen un dato relevante del proceso de investigación. Más allá

de las justificaciones o explicaciones de los implicados, nuestra conclusión preliminar se sostiene en el supuesto “rechazo velado” a la idea misma de la renta básica universal como mecanismo o instrumento como respuesta posible o viable en el actual esquema de protección social. No obstante, los resultados que devienen del análisis de los FG, de la encuesta de élite y algunas pocas entrevistas personales, no ratifican de modo contundente y terminante el supuesto aludido del “rechazo velado”.

Principales hallazgos

Grupos focales

En este apartado resumimos las percepciones formuladas en el marco de varios *focus group* presenciales y virtuales realizados durante 2022 con representantes sociales, con académicos y expertos de Uruguay, con altos funcionarios de varios organismos internacionales, con altos funcionarios de cámaras empresariales y con políticos que integran el principal partido del sistema político y el único partido de oposición, el Frente Amplio.

Percepción de las élites políticas

Los referentes del Frente Amplio afirmaron como ventaja: el poder responder a la incorporación de tecnología en el mercado de empleo, o bien a la distribución de la riqueza, derecho a la vida y aumento de la libertad. Mientras que la desventaja es la viabilidad económica y fiscal. Sobre el dilema entre lo posible y lo necesario en Uruguay, hablan de hacer posible lo necesario, la posibilidad de renovar la política social por la izquierda y establecer una nueva articulación entre lo contributivo y lo no contributivo, siempre sin debilitar la arquitectura de bienestar precedente. Sin embargo, sostuvieron la necesidad de una demanda desde la sociedad. Subrayan que no hay una demanda activa desde el movimiento de mujeres y sería interesante que se considerara. Por último, la fragmentación en el caso de Uruguay no colabora a la universalidad.

Percepción de las organizaciones sociales

Según sus opiniones sobre las ventajas consignaron la incondicionalidad, la equidad, la garantía de ingresos, que no estigmatiza, como respuesta a los cambios en el mercado de empleo y los problemas climáticos, que aumenta la libertad y mejora la distribución del poder. En tanto, como desventajas alude al financiamiento, la necesidad de una reforma tributaria, el monto de la prestación que reviste riesgos, por eventualmente disminuir los incentivos al empleo, que podría acentuar las desigualdades de género y que a posteriori se apueste a la meritocracia.

En relación con la posibilidad y la necesidad de la RBU, en Uruguay, manifestaron que el debate es muy conceptual y poco práctico y está lejos de la agenda política. Sin embargo, se advierte que la propuesta de un pilar cero



formulada en la Comisión de Expertos de la Seguridad Social (CESS) tiene puntos de contacto con la RBU. En este colectivo no hay opiniones tajantes de rechazo ni de ferviente apoyo. Advierten sobre la inexistencia de un actor que impulse la RBU de manera homogénea. Sin embargo, se considera que los actores progresistas y de izquierda estarían en sintonía con la iniciativa de una RBU (liberales versus conservadores). Se inclinan por propuestas alternativas como la renta básica parcial con foco en la infancia.

Percepción de los empresarios

Las opiniones de los altos funcionarios de las cámaras empresariales manifestaron estar de acuerdo filosóficamente en establecer mínimos de ingresos, lo que entienden es una ventaja. Sin embargo, no dejan de consignar que es problemático el financiamiento, la necesidad de aumentar la carga tributaria, el eventual impacto en el mercado de empleo y la incondicionalidad. Asimismo, sobre la renta básica en Uruguay, entienden que la infancia y la adolescencia debería ser la prioridad. Finalmente, observan que es probable que las clases medias y medias altas podrían constituir la principal oposición por tener un beneficio neto negativo. Para ello, habría que apelar al *marketing*.

Percepción de los referentes académicos

En relación con la renta básica universal, en general, los académicos sostuvieron que las ventajas son la libertad que evita estigmas genera la capacidad de autonomía para las mujeres, mientras que las desventajas son el costo y capacidad fiscal, que puede anularse otras prestaciones y eventualmente reprivatizar a las mujeres. La RBU en el Uruguay no está en agenda, porque aparece como una propuesta filosófica poco vinculada al debate sobre el sistema de protección social. No hay suficientes apoyos en la actualidad, ni en el corto plazo. Por último, no se identifican actores que la impulsen. Se propone una renta básica parcial con distintas variantes.

Percepción de los organismos internacionales

Los funcionarios de organismos internacionales manifestaron que el debate de la renta básica abreva al contrapunto entre la teoría monetaria, donde el empleo es la clave para la dignidad personal. Asimismo, son muchos los posibles diseños de la renta básica. En relación con las ventajas sostuvieron que es una respuesta a la asimetría entre el mundo del trabajo y el mundo del capital, que pone continuos vetos a las políticas sociales y no anotan que la política social universal e incondicional puede ser más eficiente. Sobre las desventajas, indicaron la inexistencia de legitimidad social y financiamiento. La necesidad de redefinir el rol del mundo del trabajo puede ser anotada como ventaja o desventaja. En relación con Uruguay, sostienen que, en el corto plazo, la prioridad debería ser la pobreza infantil. Reconocen que la pandemia fue una coyuntura favorable para pensar en una renta básica de emergencia. La política de la RBU requiere transversalidad. Por último, sostienen

que los planes pilotos son útiles para derribar mitos; por ejemplo, el desincentivó a buscar y alcanzar un empleo.

Encuesta de élite

Durante el proceso de ejecución del proyecto de investigación se resolvió realizar una encuesta de élites, la cual se aplicó a modo de técnica complementaria a los *focus group* (grupos de discusión) en función de la resistencia por parte de algunos referentes para participar. La muestra fue de 170 dirigentes del ámbito político de amplio espectro (legisladores y administración central) referentes del ámbito académico, del movimiento sindical y del sector empresarial, a los cuales se les envió por correo electrónico un formulario autoadministrado con preguntas en su mayoría cerradas y codificadas. La decisión de confeccionar un cuestionario cerrado radicó en que la población objetivo a ser encuestada ya presentó dificultad para participar de los *focus group* y además es un grupo que manifiesta tener poco tiempo y disponibilidad para este tipo de herramientas. De este modo, se diseñó y se programó un formulario en línea sencillo, claro y sucinto. Responder todo el cuestionario no le implicaba más de 15 minutos a la persona encuestada, que además cumplía con todo lo estipulado en términos de confidencialidad y anonimato. Sin duda, esto fue clave para mejorar la capacidad de respuesta y lograr en los tiempos del trabajo de campo estipulados cumplir con el objetivo.

El diseño muestral se definió con criterios proporcionales para los representantes sociales, en tanto que, del ámbito político, se optó por enviar la consulta a todos los integrantes del Parlamento Nacional y altos cargos del Poder Ejecutivo incluyendo a determinados asesores políticos y consultores privados. El diseño del cuestionario estuvo basado en variables capaces de medir las dimensiones más relevantes de los principales conceptos objeto de análisis de la investigación al tratarse, en su mayoría, de preguntas cerradas. Además, para la selección de los informantes no se aplicaron criterios o sesgos por género o edades. El período de campo fue del 17 de mayo al 14 de julio del año 2022. Finalmente, cabe consignar que la modalidad se basó en un cuestionario autoadministrado implementado por la Consultora FACTUM.

El cuestionario se organizó sobre la base de cuatro grandes ejes, a partir de los cuales se formularon las preguntas concretas. Dichos ejes o áreas de interés fueron los siguientes:

- a. conocimiento general sobre la RBU;
- b. grado de acuerdo con la RBU;
- c. viabilidad: cuándo, cómo y cuánto
- d. políticas de bienestar y niveles de satisfacción.

A continuación, se presentan los principales hallazgos de la encuesta de élites.



Principales hallazgos del primer eje analítico: conocimiento general sobre la RBU

En relación con la pregunta: *¿Ha escuchado hablar sobre la renta básica?* Encontramos, como principal hallazgo, el alto conocimiento que, en general, manifestaron casi todos al ser del 100 % en el Frente Amplio y 93 % los pertenecientes a la coalición multicolor. Se mantuvo la misma relación en los referentes sociales al superar el 90 %.

Principales hallazgos del segundo eje analítico: grado de acuerdo con la RBU

Al aplicarse la pregunta *En el Uruguay está en agenda una posible reforma a la Seguridad social. Dentro de la misma, algunos expertos han considerado la posibilidad de establecer un pilar cero, lo que es equivalente a una renta básica parcial. Usted ¿está de acuerdo con una iniciativa de esta naturaleza?*, los resultados fueron los siguientes.

Principal hallazgo: una amplia mayoría de dirigentes del Frente Amplio manifestó estar de acuerdo, mientras que, en los referentes de la coalición de gobierno,² uno de cada cuatro respondieron estar de acuerdo con la idea y en igual proporción no tuvieron una respuesta clara. Concretamente, 27 % de los representantes de la coalición multicolor respondió afirmativamente, mientras que 47 % lo hizo negativamente y 27 % correspondió a No sabe o no contesta. Por su lado, 83 % de los representantes del Frente Amplio respondió positivamente, mientras que 11 % negativamente y solo 6 % indicó No sabe o no contesta.

Al considerar las respuestas de los referentes académicos, los representantes sindicales, los empresarios y los consultores privados, se concluye que los primeros presentan un mayor nivel de acuerdo, aunque las diferencias con el resto no resultaron muy significativas al ser el promedio de un 55 % afirmativas para los dos primeros grupos. No obstante, los referentes académicos manifestaron mayor acuerdo, en tanto que uno de cada diez en todos los casos no tenía opinión formada. Solo uno de cada cuatro sindicalistas y empresarios expresó estar en desacuerdo.

En relación con la pregunta *Para usted ¿qué tan bien está la concesión de la renta básica?* El principal hallazgo expresa que para más del 50 % de los representantes de la Coalición Multicolor está mal o muy mal una RBU, mientras que para los representantes del Frente Amplio la consideración negativa apenas alcanza el 10 %. Por el contrario, para el 80 % de los referentes del Frente Amplio está bien o muy bien la concesión de una renta básica, lo que en la Coalición Multicolor se refleja en un 20 % de opiniones favorables a la asignación de la renta básica. Las posturas “neutras” fueron reflejadas en un 6 % de los referentes del Frente Amplio y en un 20 % de los referentes de la Coalición Multicolor. Los representantes de la academia y de los sindicatos presentan mayor nivel de acuerdo con la RBU, pues alcanzando el 80 %, mientras que en el sector empresarial supera el 50 % y en los consultores privados el 40 %, lo que se manifiestan estar de acuerdo con la concesión de una

2. Se denomina indistintamente Coalición de Gobierno o Coalición Multicolor (Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente).

RBU. Las incertidumbres sobre el tema en todos los actores, sindical y privado alcanzan el 11 % de las respuestas.

Otra pregunta sustantiva que se consultó fue *¿Cuáles aspectos de la renta básica considera usted que son los más importantes?* Los resultados indican que la primera mención se refiere a la universalidad al alcanzar para todos los actores más del 50 %, mientras que como segunda mención aparece la incondicionalidad en el orden del 33 %.

En torno a este tema en relación con la pregunta *¿Qué piensa usted de implementar una política de renta básica en Uruguay?*, el principal hallazgo fue que

- El 60 % de los referentes de la Coalición Multicolor se manifestaron totalmente en desacuerdo, en tanto que un 7 % totalmente de acuerdo.
- Por su lado, el 57 % de los referentes del Frente Amplio expresó totalmente estar de acuerdo y apenas el 6 %, un poco de acuerdo.
- 21 %, totalmente de acuerdo (consultores privados)
- 33 %, totalmente de acuerdo (sindicatos y empresarios)
- La academia es la que está más de acuerdo con 64 %.

Por último, y en correlato, cuando vamos a preguntar por las razones a favor y en contra de la RBU para comprender la posición de los actores al respecto, encontramos que las razones son muy variadas y por esto elegimos detallar todas, pero se pueden agrupar en dimensiones analíticas. ¿Qué significa?

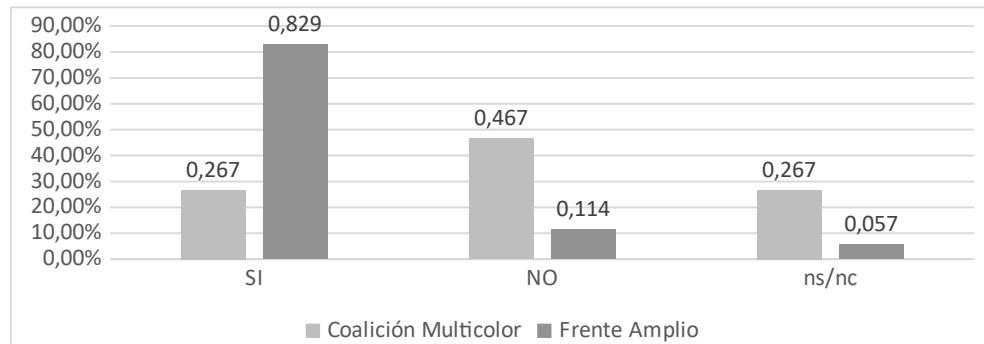
Las razones contrarias a la RBU se focalizan en un tema de costos, financiamiento, el cómo se paga una RBU y se focalizan en la vinculación al mundo del trabajo y la concepción filosófica que se tiene respecto a si es justo o no acceder a una RBU.

Mientras que las razones a favor de la RBU radican en garantizar ingreso mínimo, la protección a sectores vulnerables, la garantía de derechos básicos y satisfacer las necesidades básicas, la justicia social, igualdad, equidad e incluso el impacto redistributivo en lo que conlleva a una reducción de la desigualdad.

Principales hallazgos del tercer eje analítico: viabilidad, cuándo, cómo y cuánto

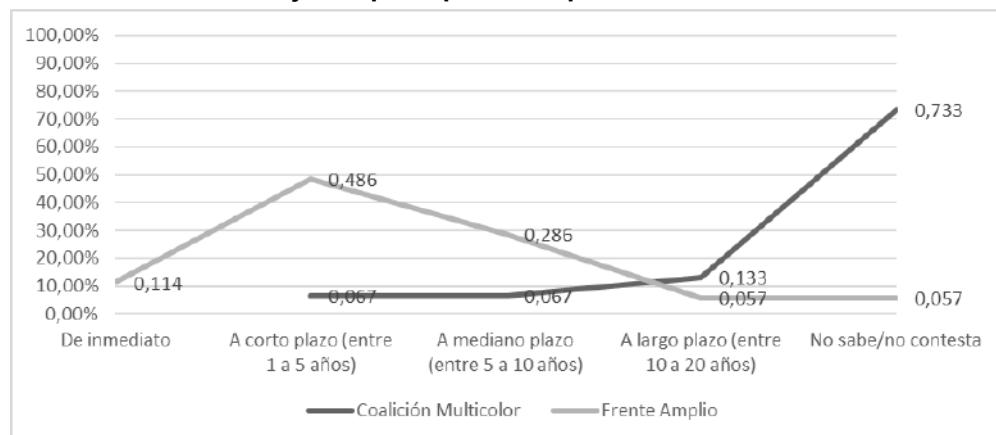
En relación con la pregunta: *¿Piensa que es posible la realización de las políticas de renta básica?*, el principal hallazgo concierne a que para la mayoría de los entrevistados de la coalición multicolor su posición es negativa, mientras que para los dirigentes del FA esto se invierte y 8 de cada 10 consideran que es viable.



Gráfico 1. La realización de la RBU ¿es posible?

Fuente: elaboración propia sobre la base de los microdatos del proyecto llevado adelante por los autores

Al analizar esto por actores sociales, se encuentra que 7 de cada 10 sindicalistas tiene una visión positiva, 8 de cada 10 académicos también, mientras que decrece en el ámbito privado (58 % considera que sí) y en el sector empresarial representa el 40 %. Un dato importante es que en los empresarios 1 de cada 3 no tiene una respuesta clara, al respecto, y representó la categoría Ns/nc el 27 %.

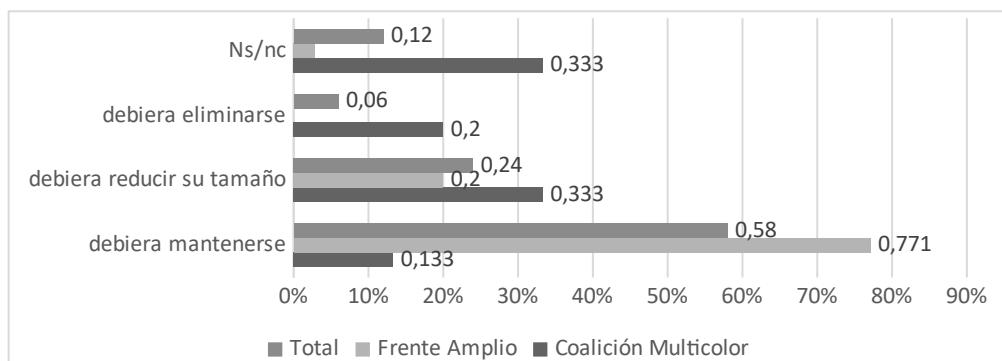
Gráfico 2. Eje temporal para la implementación de la RBU

Fuente: elaboración propia sobre la base de los microdatos del proyecto llevado adelante por los autores

Otra pregunta interesante para evaluar la viabilidad es el cuándo. En cuanto al eje temporal en que se proyecta la RBU encontramos que para la mayoría del FA es en el corto plazo, mientras que para la coalición multicolor esto se reduce drásticamente al alcanzar un poco más del 10 % en el largo plazo. Vale aclarar que la mayoría de la CM está en contra y, por tanto, eso se evidencia en que la mayoría no considere un umbral temporal al respecto.

En relación con la pregunta *Si la renta básica fuera implementada, ¿entiende que el sistema actual de bienestar como la asistencia pública y los servicios sociales debe eliminarse, reducir su tamaño o mantenerse?* Encontramos que para la mayoría de la coalición multicolor debería eliminarse, mientras que para la mayoría del FA debería mantenerse. Al observar esto en los actores sociales, la mayoría de los sindicalistas y académicos consultados opina que debería mantenerse, mientras que para empresarios y consultores privados esto no alcanza el 40 %.

Gráfico 3. Situación del sistema actual de bienestar ante la implementación de una RBU



Fuente: elaboración propia sobre la base de los microdatos del proyecto llevado adelante por los autores

Cuadro 1. Situación del sistema actual de bienestar ante la implementación de una RBU

	Sindical	Empresarial	Academia	Consultor independiente del sector privado	Total
Debiera mantenerse	90 %	38 %	84 %	37 %	57 %
Debiera reducir su tamaño	5 %	29 %	4 %	21 %	21 %
Debiera eliminarse		15 %		32 %	9 %
Ns/nc	5 %	19 %	12 %	11 %	13 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

En correlato, y siguiendo la pregunta *¿Ud. considera que la sociedad uruguaya estaría dispuesta a pagar impuestos adicionales por la política de renta básica?*, encontramos que la mayoría de la coalición multicolor considera que no y en el FA es mayor, pero no alcanza el 50 %. Hay un 20 % de entrevistados que no tiene respuesta clara. Al observar esto en los actores sociales, la



mayoría de los entrevistados aportó una opinión. No hay predominancia de visión favorable para un aumento de la carga tributaria para implementar una RBU.

Cuadro 2. Aumentar impuestos para implementar RBU

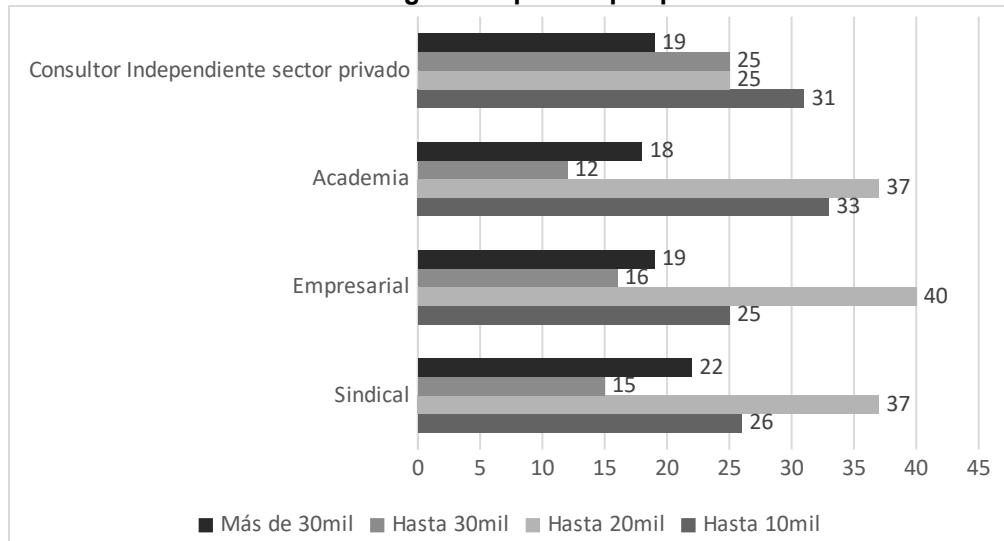
	Sindical	Empresarial	Academia	Consultor Independiente sector privado	Total
Sí	32 %	13 %	16 %	21 %	22 %
No	47 %	69 %	52 %	74 %	60 %
Ns/nc	21 %	19 %	32 %	5 %	18 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de los microdatos del proyecto llevado adelante por los autores

3. La pregunta fue formulada en pesos uruguayos, pero para comprensión de todas las personas lectoras fue convertida a dólares.

Por último, cuando consultamos *¿Cuánto debe ser el ingreso por persona por mes?* Encontramos que para la mayoría tanto de los partidos como actores sociales no supera los 500 dólares (a cambio actual).³ Aproximadamente, y en promedio, el 20 % considera que debería superar los 700 dólares mensuales.

Gráfico 4. Ingreso esperado por persona



Fuente: elaboración propia sobre la base de los microdatos del proyecto llevado adelante por los autores

Vinculación del Modelo de Corrientes Múltiples (MCM) de Kingdon con los hallazgos sobre la RBU en Uruguay

El Modelo de Corrientes Múltiples (MCM), desarrollado por Kingdon (1995), ofrece una herramienta analítica valiosa para comprender cómo y cuándo una política pública puede ser incorporada en la agenda gubernamental. En particular, este enfoque permite examinar las condiciones necesarias para que una "ventana de oportunidad" favorezca la inclusión de la RBU en el debate político uruguayo. Según el modelo, el cambio en las políticas ocurre cuando confluyen tres corrientes relativamente independientes: la de los problemas, la de las soluciones y la política. A continuación, se presenta un análisis articulado de estas corrientes a partir de los hallazgos del estudio realizado.

La primera corriente, la de los problemas, se activa cuando determinados temas logran posicionarse como preocupaciones públicas legítimas. Esto ocurre mediante la difusión de indicadores, investigaciones y marcos interpretativos, que permiten reconocer y visibilizar dichas problemáticas. En el caso de la RBU, si bien existe un conocimiento generalizado entre la población y algunos sectores de las élites, persisten confusiones conceptuales importantes. Muchas veces, la RBU se asocia erróneamente con políticas focalizadas o transferencias de emergencia. La pandemia de COVID-19 tuvo un efecto catalizador en este sentido, al evidenciar las limitaciones del sistema de protección social vigente y abrir el debate sobre mecanismos universales de garantía de ingresos. Las entrevistas y las encuestas realizadas a referentes del ámbito académico, sindical y social reflejan una preocupación estructural por problemas como la pobreza infantil, el empleo precario y la desigualdad, lo que permite mantener estos temas en la agenda pública. No obstante, la corriente de problemas aún requiere mayor impulso social y mediático para consolidarse plenamente.

La segunda corriente, la de las soluciones, se refiere al repertorio de propuestas viables que circulan entre expertos, investigadores y formuladores de políticas. En este aspecto, la RBU emerge como una alternativa con fundamentos conceptuales sólidos respaldada por experiencias internacionales y enmarcada en principios normativos claros como la universalidad, la incondicionalidad y una integración fiscal progresiva. Asimismo, el estudio señala la existencia de propuestas intermedias -como las rentas parciales- que, al estar mejor adaptadas al contexto local, revelan una flexibilidad que podría facilitar su implementación gradual. La corriente de soluciones se encuentra, por tanto, en un estado avanzado de desarrollo. Sin embargo, aún se requiere una mayor articulación entre el ámbito académico y los actores políticos para que estas ideas tengan un impacto efectivo en la toma de decisiones.

La tercera corriente, la política, abarca tanto el contexto institucional como los equilibrios de poder, el clima de opinión pública y la dinámica de los actores gubernamentales. En este plano, el estudio evidencia una importante resistencia por parte de las élites políticas a debatir o incorporar la RBU en la agenda formal. No obstante, se observa un nivel considerable de apoyo den-



tro del Frente Amplio y de movimientos sociales progresistas, lo que podría abrir oportunidades en el mediano o largo plazo. La falta de una demanda social consistente, articulada y sostenida por parte de la ciudadanía o de organizaciones movilizadas constituye, sin embargo, un obstáculo relevante para la activación plena de esta corriente. En su estado actual, la dimensión política permanece en una fase latente, aunque podría reactivarse frente a una reconfiguración y fortalecimiento de alianzas sociales y partidarias.

De acuerdo con el MCM, la apertura de una ventana de oportunidad para la implementación de la RBU solo será posible si estas tres corrientes logran confluir simultáneamente. El análisis realizado sugiere que, en Uruguay, la corriente de soluciones ya presenta un alto grado de madurez, gracias al trabajo sostenido de la academia y de redes técnicas especializadas. La corriente de problemas, si bien ha avanzado, necesita ser potenciada mediante estrategias de enmarque político y mediático que amplifiquen su visibilidad. Por último, la corriente política continúa siendo frágil, aunque no está exenta de transformaciones, especialmente, en el marco de procesos electorales o mediante el surgimiento de nuevas coaliciones sociales.

Conclusiones y recomendaciones

Del examen de los datos e informaciones surgidas de la aplicación de dos técnicas complementarias, se desprenden varias conclusiones que fueron explicitadas en los respectivos capítulos. No obstante, planteamos una síntesis general de los principales resultados que permiten visualizar o testear las probabilidades de –en primer lugar– generar y extender el debate en la sociedad uruguaya y, en segundo lugar, dar cuenta de la viabilidad de implementar una renta básica universal a medio o largo plazo. Si bien, ciertamente la consulta a los diferentes actores o interlocutores bajo diferentes modalidades y técnicas, ilustra el desconocimiento, resistencia o adhesión a un instrumento –polémico en sí mismo–, también descubre las concepciones intrínsecas y marcos normativos que alimentan los argumentos en unos casos para oponerse o en otros, para respaldarlo. Conviene, asimismo, reiterar, como un dato insoslayable, las dificultades en la recolección de datos actualizados de los múltiples componentes del sistema de protección social, especialmente la negativa explícita de las autoridades del Banco de Previsión Social en proporcionar la información requerida. En tanto, otros representantes de organismos públicos expresaron mayor disposición a brindar los datos o –al menos– encaminar la consulta para obtenerlos de manera directa o indirecta. Además, la expresa negación de participar en los grupos de discusión (FG), sobre todo, de referentes alineados al oficialismo (legisladores, integrantes del Poder Ejecutivo), deja entrever aquella resistencia a la idea que fue objeto de la investigación.

Al examinar las opiniones de aquellos referentes que participaron, sea en los grupos de discusión o en la encuesta de élite, notamos una disposición positiva de la mayoría de los representantes de la oposición (Frente Amplio), más pronunciada en los referentes de la academia y de las organizaciones sociales participantes. No obstante, aunque en porcentajes más bajos que los re-

ferentes del oficialismo, hubo cierto desacuerdo en la implementación de la renta básica universal, así como de estos mismos, en una proporción nada desdenable, también hubo señalamientos en el sentido de estar de acuerdo con la idea.

Dichas apreciaciones permiten pronosticar un escenario moderadamente proclive a la implantación de la RBU a largo plazo, dada la reconfiguración del escenario político por los resultados en las instancias electorales del año 2024 con un retorno del Frente Amplio al Gobierno. Sin embargo, deben levantarse las objeciones más mencionadas, tal el caso de su financiamiento que aparece en todas las consultas, como un factor determinante para su viabilidad. Cabe destacar, desde nuestra perspectiva, que dicho factor expuesto, más a modo de justificación, esconde una negativa de tipo estructural anudada al prejuicio respecto a la inconveniencia de la RBU en un contexto cultural e ideológico, que deposita la obtención del bienestar en el mercado de empleo (paradigma meritocrático).

La probabilidad de construir un amplio consenso reposa, a su vez, en la emergencia de una coalición que la sustente. En este sentido, la opinión favorable por parte de los referentes políticos de la oposición (superior al 80 %) sumada a la opinión favorable de los representantes de la actual coalición multicolor (poco más del 25 %), proyecta un escenario relativamente proclive a la RBU, siempre que desde los movimientos sociales (apoyo un poco superior al 80 %), se manifieste una demanda potente y sostenida hacia el sistema político. La confluencia de opiniones favorables de parte de empresarios (alrededor del 50 %), académicos y de organismos internacionales (aproximadamente un 40 % favorable), coadyuvaría a su implementación en el medio o largo plazo. Desde la academia, la producción de estudios específicos, la proyección de escenarios simulados y los aportes argumentativos, podría contribuir, sobremanera, a la emergencia de aquella coalición.

En circunstancias de crisis económica prolongada o ante contingencias coyunturales muy adversas, la idea de asegurar ingresos mínimos de sobrevivencia le confiere a la RBU una validez instrumental significativa. Precisamente, en tiempos de pandemia, se discutió mucho acerca de una renta de emergencia a nivel nacional, al tiempo que la CEPAL la recomendaba con insistencia como una respuesta a los impactos sociales registrados, pero con posibilidades de su implantación con carácter permanente. Ciertamente, el debate debería estar asociado a las transformaciones que los regímenes de bienestar requieren, en tiempos de profundas y aceleradas mutaciones de los mercados de empleo. Por esta razón, hemos incluido en este documento una propuesta de revisión de la estructura de protección social de modo que se adecue a las realidades contemporáneas. Desde luego, se trata de una posibilidad de implementar de modo gradual e incremental una RBU a medio y largo plazo al considerar las prioridades señaladas por los interlocutores y atender a las condiciones de pobreza en la infancia y concomitantemente a una reforma del esquema tributario más progresivo e igualitario. En esta dirección, el escalonamiento del proceso tuvo en cuenta las apreciaciones de los



consultados, sobre todo, en términos temporales conectados a las poblaciones destinatarias de un ingreso de garantía.

Conscientes del estado actual de la opinión de los referentes del sistema político, de los representantes de las organizaciones sociales, de los empresarios y de la academia, esta investigación tuvo la pretensión de reinstalar el debate riguroso acerca de la importancia de la renta básica universal en un contexto nacional y regional que interpela las arquitecturas de protección y producción de bienestar al conjunto de la población. Hace más de cinco décadas que la propuesta de la RBU se discute, con ensayos y experimentaciones, al acompañar las transformaciones de las relaciones económicas y sociales de última generación. Parece evidente que, en el marco de economías globalizadas, el capitalismo como modalidad de articulación e intercambio de bienes y servicios no ha resultado convincente a la hora de garantizar más y mejor bienestar, mucho menos igualdad y redistribución equitativa de la riqueza. La RBU no debe ser concebida como una solución absoluta a las deudas sociales acumuladas, pero sí como una herramienta potencialmente transformadora dentro de un proceso de reforma estructural del régimen de bienestar.

En términos de contrastación de la hipótesis, que formularan Filgueira y Lo Vuolo para América Latina (2021), y considerando lo examinado en los grupos focales concluimos lo siguiente:

En primer lugar, coincidimos con la valoración de los autores acerca de las herencias institucionales, que dan cuenta de un sistema de protección social fragmentado, lo que genera limitaciones significativas en la cobertura de la población destinataria.

En segundo lugar, discrepamos sobre la observación del corporativismo sindical como punto de veto. En relación con este factor, por un lado, es débil o inexistente en América Latina y está lejos de ser un actor homogéneo y, por otro, las respuestas de los representantes del movimiento sindical han manifestado un grado de proximidad o coincidencia con la idea de una renta básica garantizada.

En tercer lugar y respecto a un posible consenso acerca de las transferencias monetarias condicionadas, si bien se reconoce un consenso en torno a las transferencias condicionadas, el estudio identifica una disposición favorable hacia esquemas de transferencias no contributivas con foco en la infancia, como posible vía intermedia hacia una RBU.

En este sentido, y con el objetivo de avanzar en la discusión y el diseño de posibles estrategias para su implementación, consideramos que la viabilidad de instalar una renta básica universal depende de varias condiciones. En primer lugar, resultará fundamental la emergencia de una robusta red desde la sociedad civil en Uruguay, tal que amalgame las diversas propuestas e iniciativas que desde largo tiempo han ido surgiendo. En segundo lugar, y en consonancia con lo antedicho, una estrategia plausible pudiera apuntar a un trabajo conjunto entre la Red Académica de la RBU con el movimiento feminista en todo su espectro. Finalmente, sería altamente conveniente y oportuno ela-

borar y proponer a las élites de gobierno la unificación de las diversas transferencias monetarias actualmente vigentes en nuestro país. En este sentido, conviene recordar las propuestas formuladas en el contexto de la pandemia desatada en el año 2020 y sintetizadas en los planes enviados a legisladores y autoridades del gobierno de la época.

Cuadro 3. Contraste entre hipótesis teórica de Filgueira y Lo Vuolo (2021) y hallazgos empíricos de la investigación

Hipótesis teórica	Descripción	Evidencia empírica	Evaluación
1. Fragmentación del sistema de protección social	Los sistemas de bienestar en América Latina (incluido Uruguay) son fragmentados, lo que limita esquemas como la RBU.	La investigación confirma esta hipótesis: las herencias institucionales que dan cuenta de un sistema de protección social fragmentado, lo que genera limitaciones significativas en la cobertura.	Confirmada
2. Corporativismo sindical como factor de voto	Se plantea que el sindicalismo actuaría como freno a la RBU.	La investigación la refuta al discrepar sobre la observación del corporativismo sindical como punto de voto. Las respuestas de los representantes del movimiento sindical han manifestado un grado de proximidad o coincidencia con la idea de una renta básica garantizada.	Refutada
3. Consenso sobre transferencias monetarias condicionadas (TMC)	Existe una fuerte legitimidad de las TMC, lo que bloquea la posibilidad de alternativas como la RBU.	La investigación encuentra que si bien existe ese consenso, se identifica una predisposición positiva para implementar transferencias monetarias no contributivas, como una renta básica parcial y en específico para la infancia.	Parcialmente confirmada

Fuente: Elaboración propia con base en Filgueira y Lo Vuolo (2021) y las conclusiones del estudio “Renta básica en Uruguay: viabilidad política y debates en el contexto latinoamericano” (2024).

Bibliografía

- Ackerman, Bruce, y Anne Alstott. 2000. *Stakeholder Society*. New Haven: Yale University Press.
- Berisso, Lía. 2011. *Introducción a la renta básica universal*. Montevideo: Biblioteca Plural, CSIC.



- Blanco, Andrés, comp. 2019. *Renta Básica Universal*. Montevideo: FCU.
- Busquets, José M., y Andrea Delbono. 2019. "Trayectoria reciente de la investigación sobre renta básica y desafíos para su incorporación en la agenda política." En *Renta Básica Universal*, editado por Andrés Blanco. Montevideo: FCU.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. *Informe Especial COVID-19 N.º 2*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Filgueira, Fernando, y Ruben Lo Vuolo. 2021. "Oportunidades, espejismo y bloqueos de una RBU." *Nueva Sociedad*, mayo-junio. Caracas.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Lo Vuolo, Ruben. 2019. "El ingreso ciudadano frente a los cambios en la dinámica del capitalismo." En *Renta Básica Universal*, editado por Andrés Blanco. Montevideo: FCU.
- Lorenzelli, Marcos. 2018. "Implementación de la renta básica universal en Uruguay: shock o gradualismo." En *XVII Jornadas de Investigación de la FCS*. Montevideo.
- McKay, Ailsa. 2001. "Rethinking Work and Income Maintenance Policy: Promoting Gender Equality through a Citizens' Basic Income." *Feminist Economics* 7 (1): 97-118.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2020. "Declaración de pandemia mundial el 11 de marzo." Ginebra.
- Paine, Thomas. 1797. *Agrarian Justice*. Philadelphia.
- Pateman, Carole. 2004. "Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income." *Politics & Society* 32 (1): 89–105.
- Pérez Muñoz, Cristian. 2005. "Propuestas universales de distribución de ingreso: una revisión normativa." *Cuadernos del Claeh*, Montevideo.
- Raventós, Daniel. 2007. *Las condiciones materiales de la libertad*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Robeyns, Ingrid. 2001. "Will a Basic Income Do Justice to Women?" *Analyse & Kritik* 23 (1): 88–105.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2009. "Llenando el 'casillero vacío' en la equidad de género: derechos y redistribución en la implementación del plan jefes y jefas de hogar desocupados en el municipio de Morón." *Postdata* 14 (2): 129–155.

Van Parijs, Philippe, y Yannick Vanderborght. 2017. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv253f7wq>.

Van Parijs, Philippe. 1996. *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Barcelona: Paidós.

Nota: Corresponde reconocer los valiosos aportes de Federico Musto, responsable del relevamiento completo del sistema de protección social y la colaboración de la Consultora FACTUM en la realización de los focus group y la encuesta de élite.



La renta básica y el programa Bolsa Familia en Brasil



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5998>

Recibido: 28 de marzo de 2025

Revisado: 7 de mayo de 2025

Aprobado: 13 de julio de 20025

Rosa Maria Marques
Brasileña. Doctora en Economía.
Labora como profesora titular de
economía de la Universidad
Pontificia de São Paulo (PUCSP, São
Paulo, Brasil).
Correo electrónico:
rosamkmarques@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5624-0885

Solange Emilene Berwig
Brasileña. Doctora en Servicio
Social. Labora como profesora de
la Universidad Federal de Pampa
(Unipampa, São Borja, Brasil).
Correo electrónico:
solangeberwig@unipampa.edu.br
ORCID: 0000-0002-6964-044X

Resumen: La condición estructural brasileña está marcada por la desigualdad, que se agrava por la persistencia y la profundización del trabajo informal y la inestabilidad de los ingresos de los grupos más vulnerables. Desde la perspectiva de intentar superar la pobreza y la pobreza extrema se debaten propuestas de renta básica y programas como Bolsa Família y Auxílio Brasil. Este estudio es resultado de una investigación documental y bibliográfica, realizada en 2024, con el objetivo de reflexionar sobre la transferencia de renta en Brasil. Los hallazgos de la investigación indican que el PBF, a pesar de su relevancia en la reducción de la pobreza, impidió que la propuesta de renta básica fuera adoptada como una política federal y, por tanto, válida para todo el país.

Palabras clave: *Renta Básica, Programa Bolsa Família, Transferencia de ingresos, Brasil*

The Basic Income and the Familia Scholarship Program in Brazil

Abstract: The Brazilian structural condition is marked by inequality, which is worsened by the persistence and deepening of informal work and income instability of the most vulnerable groups. It is from the perspective of trying to overcome poverty and extreme poverty that proposals for basic income and programs such as Bolsa Família and Auxílio Brasil are debated. This study is the result of documentary and bibliographical research, carried out in 2024, with the aim of reflecting on income transfer in Brazil. The research findings indicate that the PBF, despite its relevance in reducing poverty, prevented the basic income proposal from being adopted as a federal policy and, therefore, valid for the entire country.

Key words: *Basic Income, Bolsa Família Program, Income transfer, Brazil*



Introducción

Este artículo es parte de una investigación en curso centrada en el Grupo de Investigación en Políticas para el Desarrollo Humano (PDH) de la PUC-SP y el Grupo de Investigación en Trabajo, Formación Profesional en Trabajo Social y Política Social en América Latina (GTFOPPS) de la Unipampa. Su objetivo es evaluar la propuesta para la universalidad de una renta básica universal teniendo en cuenta la experiencia de implementación del Programa Bolsa Familia, cuya preocupación es abordar la pobreza absoluta y relativa en Brasil.

El debate sobre la renta básica universal (RBU) no es nuevo en la literatura. La primera referencia a un tipo de renta básica se encuentra en el siglo XIV. La obra *Utopía* (1516), de Tomás Moro, es considerada el punto de partida de discusiones teóricas sobre el tema de la renta básica como fuente para superar la condición de pobreza y desigualdad social y este tipo de renta fue ampliamente objeto de interés en el mundo, en diferentes momentos. En el contexto de la pandemia de COVID-19, el debate sobre la necesidad de una renta básica universal se renovó con fuerza, ante el agravamiento de la pobreza, especialmente en la periferia del sistema capitalista (Marques y Berwig 2021).

En el caso de Brasil, en las décadas de 1980 y 1990, la implementación de una renta básica fue ampliamente defendida por el exsenador Eduardo Suplicy del Partido de los Trabajadores y otros políticos e investigadores. La renta básica tomó el nombre de renta mínima en el país. En la década de 1990 se implementaron experimentos locales en este tipo de ingresos. Pero no fue hasta 2004 que se aprobó la ley de Ingreso Mínimo y hasta la fecha no ha sido reglamentada. Paralelamente, el mismo día de su publicación, en el Diario Oficial de la Unión, también se publicó la Ley relativa al Programa Bolsa Familia. Por lo tanto, discutir la viabilidad de adoptar el ingreso mínimo en Basilea implica necesariamente analizar el Programa Bolsa Familia.

Este artículo se divide en dos partes, además de esta introducción y consideraciones finales. En el primero se rescata el debate sobre el ingreso mínimo en Brasil, las experiencias vividas en los años 1990 y la experiencia actual de Maricá. En el segundo, se presenta el Programa Bolsa Familia durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, con énfasis en sus características e impactos, especialmente en el nivel de desigualdad de ingresos entre los ocupados y en la población en situación de pobreza y de pobreza extrema. Este tema también presenta los cambios realizados por el gobierno de Jair Bolsonaro en 2021, discontinuando el PBF y lo reemplaza por Auxilio Brasil. En la tercera parte, se discute la reanudación del Programa por parte del nuevo gobierno Lula, en 2023. Finalmente, el artículo termina con las consideraciones finales, en el que se expresan nuestras conclusiones y reflexiones sobre este proceso y la relación entre el ingreso mínimo y el PBF.

Debate sobre renta mínima en Brasil y experiencias

En Brasil, el debate sobre la implementación de un ingreso mínimo viene desde hace mucho tiempo. Está directamente relacionado con el proceso de redemocratización de los años 1980 y el reconocimiento de la necesidad de combatir la pobreza que azotaba a millones de brasileños y que había aumentado durante el período de la dictadura militar¹. Entre sus defensores se destaca Eduardo Suplicy por su persistencia en defender su implementación. En diciembre de 1991, Suplicy, entonces senador por el Partido de los Trabajadores (PT), logró aprobar en el Senado su propuesta para el Programa de Garantía del Ingreso Mínimo (PGRM). Esta propuesta, con varias modificaciones, solo fue aprobada por el Congreso Nacional años después, dando origen a la Ley N.º 10.835, del 8 de enero de 2004, durante el primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Sin embargo, hasta hoy, esta ley no ha sido reglamentada. Los cuadros 1 y 2 presentan las principales características del PGRM de 1991 y del Ingreso Mínimo de 2004.

¹. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE 2010), el porcentaje de la población brasileña que vivía en extrema pobreza en 1990 era del 25,6 %.

Cuadro 1. El PGRM aprobado por el Senado en 1991 y adendas posteriores.

- a) Beneficiar a todas las personas de 25 años o más, residentes en el país, que ganen menos de 45 mil cruceros en ese momento (alrededor de 45 dólares);
 - b) el monto a transferir correspondería al 30 % de la diferencia entre los ingresos obtenidos por la persona física y los ingresos definidos como mínimos;
 - c) la implementación sería gradual, comenzando en 1995 y finalizando en 2002. El primer segmento de la población beneficiada serían los mayores de 60 años;
 - d) los recursos procederían del presupuesto de la Unión y no podrán exceder el 3,5 % del PIB;
 - e) paralelamente a la implementación del PGRM, se desactivarían programas y entidades relacionadas con la política social compensatoria, es decir, de asistencia social.
- Posteriormente, el relator del asunto en la Comisión de Hacienda y Tributación de la Cámara de Diputados, diputado Germano Rigotto (PMDB/RS), presentó una serie de modificaciones al PGRM. Ellos son:
- a) Actualizar a R\$ 240,00 el valor mínimo por debajo del cual las personas de 25 años o más tendrían derecho al complemento de renta;
 - b) definir que el ejecutivo puede aumentar el porcentaje relativo a la diferencia entre los ingresos obtenidos y los considerados mínimos hasta un 50%, dependiendo de la disponibilidad de recursos;
 - c) introducir la necesidad de que el beneficiario, responsable de niños menores de 14 años, acredite su asistencia a la escuela;
 - d) excluir a quienes pertenecen a familias con renta mensual superior a R\$ 720,00;
 - d) introducir la posibilidad para que el gobierno federal celebre convenios con Estados y Municipios con el objetivo de compartir la administración y financiamiento del PGRM;
 - e) en el primer año, iniciar la implementación en los tres estados con menor ingreso per cápita (Piauí, Tocantins y Maranhão); en el segundo año en los demás Estados del Nordeste, norte de Minas Gerais y Vale do Jequitinhonha, y extenderse progresivamente a los demás Estados;
 - f) sustituir los gastos o las exenciones e incentivos fiscales relacionados con las políticas compensatorias por el PGRM en el presupuesto de la Unión.

Fuente: Suplicy 1996.



Como se puede ver en el punto c de la adenda del relator del asunto (Germano Rigotto, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño – PMDB) en la Comisión de Hacienda y Tributación de la Cámara de Diputados, en 2004, una condicionalidad relacionada con el área Se introdujo la educación. La exigencia de constancia de asistencia escolar a los hijos de los beneficiarios se basó en experiencias desarrolladas en algunos municipios, como la Bolsa Escola del Distrito Federal y la Renda Mínima de Campinas. En su momento, esta idea ya había sido incorporada por los defensores del PGRM, incluido su principal proponente, tal vez porque políticamente era más fácil que el asunto fuera aceptado.

Cuadro 2. Ingreso Mínimo en 2004

- a) Establece, a partir de 2005, la renta básica de ciudadanía, que constituirá el derecho de todos los brasileños residentes en el país y de los extranjeros residentes en Brasil durante al menos cinco años, independientemente de su condición socioeconómica, a recibir anualmente una prestación monetaria.
- b) El objetivo anterior debe alcanzarse por etapas, a criterio del Poder Ejecutivo, priorizando a los sectores más necesitados de la población.
- c) El beneficio será igual para todos y suficiente para cubrir los gastos mínimos de cada uno en alimentación, educación y salud, considerando el nivel de desarrollo del país y sus posibilidades presupuestarias.

Fuente: Brasil 2005.

En agosto de 1996, 68 municipios y 13 Unidades de la Federación ya habían aprobado o estaban discutiendo proyectos similares de garantía de ingreso mínimo en las Cámaras (Suplicy 1996). El primer municipio en adoptar el ingreso mínimo fue Campinas (bajo la administración del PT). Inició su experimento en febrero de 1995. El programa preveía una complementación para las familias con un ingreso per cápita inferior a 35 reales, sin utilizar un porcentaje de la diferencia entre el ingreso familiar obtenido y el considerado mínimo. Se requería que la familia tuviera, al menos, dos años de residencia en el municipio, que los niños menores de 14 años asistieran a la escuela y que se observaran las medidas de salud para niños y adolescentes. El cumplimiento de estas dos últimas condiciones fue garantizado mediante la firma del responsable de la familia de un término de responsabilidad y compromiso con el ayuntamiento. El beneficio se otorgaba por 12 meses y podía renovarse por un máximo de un año más. Los recursos asignados a este programa no podrán exceder el 1 % del presupuesto total del municipio.

Los programas implementados o aprobados en otros municipios durante la segunda mitad de la década de 1990 diferían de la experiencia de Campinas en términos del valor de referencia per cápita o del nivel de compromiso de los recursos municipales. En Salvador, por ejemplo, el ingreso per cápita utilizado como base para definir el derecho (criterio de acceso) fue de 25 reales. En São José dos Campos, 50 reales en los primeros seis meses, el importe puede reducirse a la mitad si la familia no adopta medidas efectivas para aumentar sus ingresos. En este municipio, se esperaba utilizar el 3 % del presu-

puesto para este programa². En el Distrito Federal, el gobernador Cristovam Buarque, en 1995 (PT) creó la Bolsa-Escola, que garantizaba el pago de un salario mínimo a familias necesitadas con niños de 7 a 14 años matriculados en escuelas públicas.

². Para más información sobre estas y otras experiencias, véase Fonseca y Montali (1996)..

Actualmente, varios municipios y estados cuentan con modalidades de ingreso mínimo. Entre ellos, se destaca el programa realizado por la ciudad de Maricá, en Río de Janeiro. Bajo el nombre de “renta básica de ciudadanía”, esta experiencia ha sido mencionada en los debates, porque su fuente de financiamiento es un fondo municipal compuesto por recursos provenientes de los ingresos por regalías petroleras. El pago, que se realiza mensualmente a todos los residentes, de familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos, se realiza al utilizar su propia moneda (del municipio): la mumbuca. La moneda social Mumbuca es electrónica y tiene el formato de una tarjeta magnética. Las tarjetas solo funcionan en la ciudad de Maricá y con los prestadores de servicios, productores y comerciantes establecidos en la ciudad, preferentemente pequeñas empresas, reciben las “máquinas” para realizar transacciones comerciales.

Los beneficiarios no pueden retirar los montos en efectivo, sino utilizarlos en comercios locales. De esta manera, el programa asegura que el efecto multiplicador se produzca en la economía local al ampliar las actividades del municipio. Es interesante resaltar que las acciones del programa de ingreso mínimo son administradas y ejecutadas por el Banco Comunitário Popular de Maricá. El municipio podría haber contratado cualquier banco público o privado para gestionar el pago del beneficio, pero no lo hizo y entregó esta tarea al Banco Comunitário Popular de Maricá para reforzar la idea de que otro modelo de banco es posible.

El Programa Bolsa Familia

El Programa Bolsa Familia (PBF) fue establecido en octubre de 2003 mediante la Medida Provisional 132, convertida en Ley 10.836, de 9 de enero de 2004, es decir, un día después de la Ley de Renta Básica de Ciudadanía. Sin embargo, ambas leyes fueron publicadas el mismo día en el Diario Oficial de la Unión, como se mencionó anteriormente. Desde su entrada en vigor, los demás programas dirigidos a personas de bajos ingresos se han extinguido (Programa Nacional de Ingreso Mínimo vinculado a la Educación – Bolsa Escola (2001), Programa Nacional de Acceso a la Alimentación – PNAA (2003), Programa Nacional de Renta Mínima Vinculada a la Salud — Bono Alimentación (2001) y Programa Auxilio-Gás (2002).

En 2003, el 12 % de la población brasileña vivía con un ingreso familiar per cápita inferior a US\$1,25 dólares PPC (Paridad del poder adquisitivo) por día en Brasil, es decir, por debajo de la línea de pobreza definida internacionalmente por el Banco Mundial en ese momento. Esta población, así como la considerada pobre, estaba altamente concentrada en las regiones Norte y Noreste del país, pero se podían encontrar focos en todo el país. Para tener una idea del nivel de pobreza en estas regiones, de los 384 municipios de la



Región Norte con menos de 100 mil habitantes, el 77 % tenía un Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) por debajo del promedio nacional y, en la Región Nordeste, de 1503 municipios con población inferior a 100 mil habitantes, el 97 % tenía un IDH-M inferior al promedio nacional (Marques, 2005). Ese mismo año, el Instituto Brasileño de Economía (IBRE 2001), de la Fundación Getúlio Vargas, adoptó como criterio de corte R\$ 60,00 per cápita, de modo que el 35 % de la población brasileña se encontraba viviendo por debajo del umbral de pobreza. Este mismo instituto identificó que las regiones más pobres eran el norte y nordeste, donde 13,8 millones de personas vivían en pobreza extrema y que el 26 % de los brasileños en esa situación vivía en zonas rurales.

En diciembre de 2003, cuando ya había comenzado la implementación del PBF, se estimaba que 16 millones 512 mil brasileños eran beneficiarios (69,1 % en el nordeste, 2,4 % en el centro-oeste, 8,0% en el norte, 19,1% en el sureste y 1,4% en el sur). En algunos municipios del nordeste, la población beneficiaria alcanzó el 45 % de su población. Asimismo, hubo un municipio en el que la inyección de recursos representó el 43 % de sus ingresos disponibles (ingresos propios más transferencias constitucionales) (Marques 2005).

El PBF pretendió, desde su inicio, ser una transferencia de ingresos con condicionalidades definidas. tales como: cumplimiento del calendario de vacunación, seguimiento nutricional de niños de hasta 7 años, atención prenatal a mujeres embarazadas y mantenimiento de una asistencia escolar mínima del 60 % para beneficiarios de 4 a 6 años y del 75 % para beneficiarios de 6 a 18 años (Brasil 2004). De esta manera, además de transferir ingresos, el PBF pretendía contribuir a ampliar el acceso de familias e individuos a derechos sociales básicos y, en consecuencia, mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, el programa articula acciones en diferentes áreas y políticas públicas, especialmente asistencia social, salud y educación, con el fin de monitorear las condicionalidades impuestas a los beneficiarios (Costa y Falcão 2014).

El criterio de inclusión o no en el PBF es el ingreso del arreglo familiar. El per cápita constituye la variable clave para clasificar como condición de pobreza y pobreza extrema. La propuesta inicial de beneficios del PBF ofrecía dos tipos de beneficios: beneficio básico y beneficio variable. En 2011, por ejemplo, el PBF otorgó beneficios a familias en extrema pobreza (definida como un ingreso mensual per cápita inferior a R\$ 70,00) y familias en situación de pobreza (definida como ingreso mensual per cápita entre R\$ 70,01 y R\$ 140,00). El beneficio consistió en un valor básico de R\$ 70,00, sin condicionalidad, pagado a familias en extrema pobreza y dos beneficios variables. El primer beneficio variable, de R\$ 32,00, se pagaba por la aparición de un hijo entre cero y quince años hasta un máximo de tres hijos. El segundo beneficio variable, de R\$ 38,00, se pagaba por la ocurrencia de un hijo de 16 a 17 años, hasta un máximo de dos hijos. Así, el valor del BF varió de R\$ 70,00 a R\$ 242,00. (Marques 2013).

El Programa Bolsa Familia sufrió modificaciones durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016). La tabla 1 le permite visualizar estos cambios. Además de los valores,

que fueron reajustados en unos años, se aumentó la edad de los adolescentes para otorgar el beneficio variable (creación de beneficio dirigido a jóvenes), el número de beneficios a recibir y se creó un beneficio para superar situaciones extremas pobreza.

Tabla 1. Evolución de la forma y la composición de los beneficios del PBF (2003-2016).

Período	Estado	Beneficios
2003	Creación del PPB	Básico (R\$ 50,00) Variable (R\$ 15,00)
2007	Inclusión del beneficio variable vinculado a adolescentes – Beneficio Variable Joven (BVJ)	Básico (R\$ 58,00) Variable (R\$ 18,00) Joven Variable (R\$ 30,00)
2011	Aumento del número de prestaciones variables de 0 a 15	*Hasta 3 beneficios por familia Básico (R\$ 70,00) Variable (R\$ 32,00) Joven Variable (R\$ 38,00)
2012	Inclusión del beneficio para superar la pobreza extrema (BSP)	*Hasta 5 beneficios por familia Básico (R\$ 70,00) Variable (R\$ 32,00) Joven Variable (R\$ 38,00) Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema (BSP) Básico (R\$ 70,00) Variable (R\$ 32,00) Joven Variable (R\$ 38,00)
2013	Ampliación de la cobertura de beneficios para superar la pobreza extrema (BSP)	Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza (BSP) - extendido a todas las familias que permanecen en situación de extrema pobreza, incluso recibiendo otros beneficios del PBF (Monto: variable, de R\$ 2,00 a un múltiplo de dos, necesario para que los ingresos de la familia superen la línea de Pobreza Extrema. Básico (R\$ 77,00) Variable (R\$ 35,00) Joven Variable (R\$ 42,00)
2014	Ajuste en los valores de los beneficios	Prestación de Superación de la Extrema Pobreza (BSP) - desde R\$ 2,00 hasta un múltiplo de dos, necesaria para que los ingresos de la familia superen la línea de Extrema Pobreza. De R\$ 35,00 a R\$ 342,00) Básico (R\$ 85,00) Variábel (R\$ 39,00) Variável Jovem (R\$ 46,00)
2016	Ajuste en los valores de los beneficios	Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP) - de R\$ 2,00 até o valor múltiplo de dois, necessário para a renda da família ultrapassar a linha da Extrema Pobreza. De R\$39,00 a R\$372,00)

Fuente: *World Without Poverty* (2017).

Nota: tabla ampliada y actualizada por los autores.



Impactos del Programa Bolsa Familia

3. Si no se consideran los derechos que forman parte de la Seguridad Social, como el Beneficio de Pago Continuo (BPC - no contributivo, con un valor igual al salario mínimo, pagado a personas con discapacidad, de cualquier edad, incapaces de vivir de forma independiente y para trabajar, y a las personas mayores de 65 años o más, cuyo ingreso familiar bruto per cápita sea inferior al 25 % del salario mínimo vigente) y el piso del Régimen General de Seguridad Social (RGPS) pagado a los trabajadores rurales y urbanos (el piso equivalente a un salario mínimo).

La implementación del PBF y su permanencia como el programa de transferencia de ingresos más importante del país³ fueron acompañadas de estudios de diversos institutos e investigadores con el objetivo de analizar sus impactos desde diferentes perspectivas. Ya se ha mencionado en este artículo que, en varios municipios, los recursos del PBF recibidos por sus beneficiarios representaron más del 45 % de los ingresos disponibles del municipio, lo que, considerando su efecto multiplicador, impulsó las actividades económicas locales.

El impacto de este programa en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema también fue significativo. En los primeros años de vigencia del PBF, en 2008, el porcentaje de la población que vivía en extrema pobreza cayó al 4,8 % y el porcentaje de pobres se redujo del 26,1 % al 14,1 % de la población (Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas - IPEA 2010). En cuanto a la desigualdad de ingresos, la investigación de Soares et al (2010) muestra que el 16 % de la reducción observada entre 1999 y 2009 se debió a este programa, aunque los ingresos por este beneficio no alcanzaron el 0,8 % del ingreso familiar. Este alto impacto es el resultado del enfoque del PBF; es decir, del hecho de que realmente se dirige a los más pobres. Estos investigadores también concluyeron que, en relación con la pobreza y la pobreza extrema, al observar la evolución de la reducción de estos indicadores, desde 1990, la presencia del PBF fue un factor en su aceleración. Este hallazgo es muy importante, porque reconoce que la reducción de la pobreza es el resultado de múltiples factores y, al mismo tiempo, resalta el papel acelerador que desempeña el PBF en este proceso.

Respecto a la contribución del PBF a la reducción de la pobreza en el largo plazo, estos investigadores (Soares et al. 2010, 49) destacan que

Entre 1999 y 2003, los programas predecesores de Bolsa Familia evitaron el 40% del aumento de la pobreza que se habría producido en su ausencia. Entre 2001 y 2003 invirtieron la tendencia de los ingresos del mercado laboral y condujeron a una pequeña reducción de la pobreza. De 2007 a 2009, el beneficio Bolsa Familia revirtió la tendencia de la pobreza extrema, provocando una caída que no se habría producido sin estos beneficios.

También, se observó en los primeros años un impacto en la asistencia escolar y beneficios en el campo de la salud. En cuanto a la asistencia escolar, Silveira Neto (2010) concluyó que el programa fue responsable de un aumento de 2,2 puntos porcentuales en la asistencia (2,2 puntos porcentuales en las zonas urbanas y 3,0 puntos porcentuales en las zonas rurales). Este impacto fue mayor en el nordeste (2,2 puntos porcentuales) que en la región sudeste (1,5 puntos porcentuales). Para formarse una idea de la importancia de estos resultados, es necesario considerar que la asistencia escolar en es-

tas regiones ya era, antes de la entrada en vigor del programa, elevada: 95,7% y 97,3%, respectivamente.

En el ámbito de la salud, se observó que hubo una reducción en la participación de niños de cero a cuatro años con bajo peso respecto a lo esperado en el total de niños del mismo grupo etario del 4,8 % (1996) al 1,8 % (2006). Además, la caída de la tasa de mortalidad infantil de niños menores de un año (que continuó su tendencia a la baja) fue mucho más significativa en el noreste que en otras regiones, lo que sugiere que una mejor nutrición y el seguimiento de las mujeres embarazadas, las madres lactantes y el bebé puede haber influido en el desempeño de este indicador (IPEA 2010).

Más recientemente, Souza et al. (2019), al analizar las PNAD (Encuesta Nacional por Muestra de Hogares) de 2001 a 2015 y las PNAD Continuas de 2016 y 2017, concluyeron, al corroborar lo observado anteriormente, que el PBF tiene el mayor beneficio monetario. Se enfocaron en Brasil, al ser superiores a los otorgados por la Seguridad Social, con alto impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Según estos investigadores,

La comparación del antes y el después muestra que, desde su consolidación, el PBF reduce tanto la pobreza como la pobreza extrema entre 1 p.p. y 1,5 p.p., lo que, en 2017, significó una reducción de alrededor del 15% en el número de pobres y de más de 25. % en el número de personas extremadamente pobres. En otras palabras, en 2017, las transferencias del PBF sacaron a 3,4 millones de personas de la pobreza extrema y a otros 3,2 millones de la pobreza.

Los resultados de la PNAD para la desigualdad de ingresos con y sin beneficios del PBF muestran que el programa reduce el coeficiente de Gini entre 1% y 1,5%. Las descomposiciones dinámicas indican que el PBF fue responsable de casi el 10% de la caída del Gini entre 2001 y 2015. Si consideramos solo el período de 2001 a 2006, esta contribución alcanza casi el 17%. Estas cifras se vuelven aún más elocuentes cuando recordamos que el PBF representa una pequeña porción –menos del 0,7%– de los ingresos totales de la PNAD. Las transferencias vinculadas al SM mueven alrededor de diez veces más recursos, pero lograron resultados sólo ligeramente mejores, representando el 18% de la caída del Gini entre 2001 y 2015 y solo el 13% –menos que el PBF – entre 2001 y 2006 (Souza et al. 2019, 29).



Programa Bolsa Familia: discontinuidad y reanudación

La discontinuidad

4. En octubre de 2015, juristas de renombre nacional presentaron un pedido de impeachment ante la Cámara de Diputados, alegando que Dilma Rousseff había cometido un delito de responsabilidad fiscal. Dos meses después, el presidente de la Cámara autorizó el inicio del proceso. El 17 de abril de 2016, la Cámara aprobó la apertura del proceso y, el 12 de mayo, fue el turno del Senado; Como resultado, el presidente fue destituido. Es destituida definitivamente por el Senado, el 31 de agosto de 2016, por 61 votos a favor y 20 en contra, el Senado destituyó definitivamente a Dilma Rousseff, del Partido de los Trabajadores (PT), del cargo de presidenta de la República el 31 de agosto de 2016. El 21 de agosto de 2023, Dilma Rousseff fue absuelta definitivamente de las acusaciones de delito de responsabilidad fiscal. Vale recordar que, durante todo el período previo a su destitución, la crisis política y económica se intensificó significativamente en el país. El PIB cayó un 6,8% en 2015 y 2016, mientras que en 2014 había crecido solo un 0,5%. El impacto de esto en las condiciones de vida de la población brasileña, especialmente aquellos con ingresos más bajos, fue enorme.

El golpe de estado perpetrado contra Dilma Rousseff, que desembocó en su impeachment (agosto de 2016)⁴, constituye una verdadera ruptura con la política desarrollada desde 2003. En el gobierno de Michel Temer, que asumió la presidencia cuando Dilma fue destituida, se aprobó (diciembre de 2016) el nuevo Régimen Fiscal, que congeló el gasto real de la Unión durante veinte años. Esta congelación incluyó el gasto social y excluyó el servicio de la deuda pública y fue incorporada a la Constitución en forma de enmienda (Enmienda Constitucional 95). Aún durante el gobierno de Temer, se aprobó la reforma laboral, que amplió la subcontratación y las formas precarias de trabajo, incluido el trabajo intermitente, introdujo la primacía del acuerdo (entre el empleado y su empleador) en relación con el convenio colectivo de categoría entre otros cambios perjudiciales para los trabajadores. Solo su intento de llevar a cabo una amplia reforma de la Seguridad Social fue bloqueado por la fuerza del movimiento social, pero esta sería aprobada en el primer año del gobierno que le siguió, el de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Al final del primer año de gobierno de Bolsonaro, comenzamos a vivir la propagación de la pandemia de COVID-19 a escala global. La postura del gobierno, a través de su presidente, fue negar la complejidad y los riesgos de la enfermedad. En respuesta a las necesidades emergentes creadas por la pandemia, diferentes sectores de la sociedad, con énfasis en diputados, senadores y representantes del área económica del gobierno, comenzaron a discutir la adopción de una transferencia de ingresos a quienes se vieron abruptamente privados de ella. No hubo desacuerdo sobre la urgencia de su implementación y la discusión se centró en el valor de la ayuda. Al final, la propuesta inicial del equipo económico de R\$ 200,00 fue aumentada para R\$ 600,00, lo que representaba el 60,12 % del salario mínimo de la época. La Ayuda de Emergencia (AE) fue introducida y regulada por la Ley N.º 13.982, de 2 de abril de 2020, y el Decreto N.º 10.316, de 7 de abril de 2020. Entre otros grupos de la sociedad -trabajadores formales e informales, microempresarios-, PBF Los beneficiarios pudieron recibir recursos de EA, lo que incrementó significativamente los ingresos recibidos por la población pobre (Marques y Berwig 2023).

Fue durante el gobierno de Bolsonaro, aún en el contexto de la pandemia de COVID-19, que el Programa Bolsa familia sufrió una abrupta ruptura, en agosto de 2021. Bolsonaro revocó el Programa Bolsa Familia (PBF) y lo reemplazó por el Programa Auxilio Brasil (PAB). Este cambio se llevó a cabo sin estudios que respaldaran o justificaran dichos cambios y no fue objeto de discusión con la sociedad, constituyendo una decisión unilateral del gobierno. El Programa Auxilio Brasil, establecido por la Medida Provisional N.º 1.061 en agosto de 2021, y regulado por el Decreto N.º 10.852 de noviembre de 2021, fue denominado por el gobierno de Bolsonaro un 'nuevo programa social' de transferencia de ingresos directos e indirectos, y tenía como objetivo familias

e individuos en situación de pobreza y pobreza extrema. (Brasil 2021b). El diseño del PAB introdujo cambios significativos en relación al PBF: se ofrecieron tres tipos de beneficios -Beneficio de Primera Infancia, Beneficio de Composición Familiar y Beneficio de Superación de la Extrema Pobreza-, además de un conjunto de beneficios complementarios calculados individualmente siguiendo los criterios de composición familiar y edad (Brasil 2021a).

I - Prestación de Primera Infancia - destinada a familias con hijos entre cero y treinta y seis meses pagada por miembro que se encuentre en tal situación;

II - Prestación de Composición Familiar -destinada a familias que tienen mujeres embarazadas o personas con edades comprendidas entre tres y veintiún años, pagada por miembro que se encuentre en tales situaciones, observando las disposiciones de los § 3 y 8; y

III - Prestación de Superación de la Extrema Pobreza - valor mínimo calculado por miembro y pagado por familia beneficiaria del Programa Auxílio Brasil, cuyo ingreso familiar mensual per cápita, calculado después de sumar los beneficios económicos previstos en los incisos I y II del caput, sea igual igual o inferior al valor del umbral de extrema pobreza previsto en el artículo 2, respetando lo dispuesto en el artículo 7 (Brasil 2021a, *online*, énfasis en el original).

También, el PAB brindó un conjunto de seis beneficios complementarios: Ayuda al Deporte Escolar; la Beca de Iniciación Científica Junior; Ayuda al Niño Ciudadano; la Ayuda a la Inclusión Productiva Rural; la Ayuda a la Inclusión Productiva Urbana; y, el Beneficio Compensatorio de Transición. Los beneficios complementarios siguieron una serie de reglas para otorgarse:

Ayuda al Deporte Escolar: para familias con alumnos entre 12 y 17 años que destaquen en los juegos escolares; Beca de Iniciación Científica Junior: para estudiantes con buen desempeño en competencias académicas y científicas; Ayuda Ciudadana al Hijo: para familias que no pueden matricular a sus hijos menores de 48 meses en guarderías públicas; Ayuda a la Inclusión Productiva Rural: para agricultores familiares; Ayuda a la Inclusión Productiva Urbana: para trabajadores urbanos con contrato formal; Beneficio Compensatorio de Transición: monto pagado a quienes perdieron ingresos en la transición de Bolsa Familia a Auxilio Brasil (monto calculado individualmente) (Brasil 2021a, *online*).

Estos beneficios podrán acumularse adicionalmente a los valores de los beneficios básicos hasta un límite de cinco beneficios por familia beneficiaria, que se consideran, en conjunto, para familias en situación de extrema pobreza. Sin embargo, para las familias en situación de pobreza, los criterios de inclusión y la acumulación de beneficios deberán observar las siguientes re-



glas: “sólo serán elegibles para el Programa Auxilio Brasil si incluyen mujeres embarazadas o personas con edad hasta veintiún años” (Brasil 2021a, *online*).

Además de la nueva configuración del Programa, los beneficiarios pudieron elegir el banco de su preferencia para acceder a los recursos al eliminar la centralidad de los pagos mediante la Caixa Económica Federal (banco estatal).

Tabla 2. Beneficios y valores del Programa Auxilio Brasil (2021).

Periodo	Estado	Beneficios PAB
2021	Revocación del Programa Bolsa Familia	Prestación de Primera Infancia (R\$ 130,00) Beneficio de Composición Familiar (R\$ 65,00) Beneficio para la Superación de la Extrema Pobreza (mínimo de R\$ 25,00)
	Aprobación y regulación del Programa Auxilio Brasil	Ayuda para el deporte escolar (R\$ 100,00) Beca de Iniciación Científica Junior (R\$ 100,00) Ayuda Ciudadana para Hijos (R\$ 200,00 o R\$ 300,00) Ayuda a la Inclusión Productiva Rural (R\$ 200,00) Ayuda a la Inclusión Productiva Urbana (R\$ 200,00) Beneficio Compensatorio de Transición (valor calculado individualmente)

Fuente: elaboración propia.

Nota: tabla elaborada con base en información de la Medida Provisional N° 1.061 (2021) y datos del Ministerio de Ciudadanía (2021).

Así, entre 2019 y 2022, Brasil tuvo tres programas de transferencia de ingresos, cada uno en su momento: Ayuda de Emergencia, el Programa Bolsa Familia y el Programa Auxilio Brasil. En 2021, al considerar el valor para definir la línea de pobreza extrema de US\$ 2,15 PPC y la línea de pobreza de US\$ 6,85 PPC⁵, el 9 % de la población se encontraba en la primera situación y el 36,7 % en la segunda. Para 2022, estos porcentajes habían caído al 5,9 % y al 31,6 % (IBGE 2023). El hecho de que la economía brasileña, que se había contraído un 3,3 % en 2020, creciera un 5 % en 2021 y un 3,3 % en 2022 contribuyó a la mejora de estos indicadores en años anteriores, pero redujo el nivel de desempleo, por ejemplo. Además, la mejora de estos indicadores (aún altísimos) no se tradujo en la desaparición de las escenas de las “hileras de huesos” y otras igual o más impactantes.

5. Valores definidos en 2017 por el Banco Mundial.

El regreso del Programa Bolsa Familia

En marzo de 2023, el Ministerio de Desarrollo Social y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre, del actual gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, anunció la reanudación del Programa Bolsa Familia. El nuevo PBF garantiza el valor de seiscientos reales como ingreso mínimo por persona, con un monto adicional para niños, adolescentes y mujeres embarazadas. La Medida Provisional N.º 1.164/2023 recreó el PBF al rescatar la identidad del programa, los conceptos y las formas de prestación de beneficios y contribuir a la actualización del PBF. La reanudación fue regulada por la Ley N.º 14.601/2023 (Brasil 2023).

La reanudación del PBF tuvo como objetivo rescatar y reposicionar la política de transferencia de ingresos, que fue un sello distintivo del primer gobierno de Lula (2003) y reconocido mundialmente; continúa siendo la principal política de transferencias del país. Además de la revisión legal y elaboración de normas para la implementación del nuevo PBF, se trabajó en la reinscripción de familias e individuos con el fin de eliminar las listas de espera de quienes cumplieron los criterios de concesión. Según el ministro Wellington Dias⁶, se logró evaluar la base de datos del CadÚnico⁷ e incorporar al padrón de beneficiarios, aún en marzo de 2023, setecientas mil personas que cumplían con las condiciones de acceso al PBF. “700 mil personas que cumplen con los requisitos y estaban pasando hambre, necesitados. Estas personas ahora recibirán Bolsa Familia” (Días 2023, *online*).

Entre los principales cambios en la reanudación del PBF se encuentran el mantenimiento de la Prestación de Primera Infancia (creada por el PAB), la reanudación del beneficio variable familiar (del anterior PBF) y la inclusión de nuevas reglas como la norma de protección y la rentabilidad garantizada.

Regla de Protección: garantiza que, incluso después de conseguir un empleo y aumentar sus ingresos, la familia continúa en el PBF hasta por dos años, siempre y cuando cada integrante reciba el equivalente a hasta la mitad del salario mínimo.

Retorno garantizado: tendrán prioridad para la subvención las familias que abandonen voluntariamente el programa o se encuentren bajo la norma de protección y necesiten regresar al programa (Ministerio de Desarrollo Social y Asistencia Social, Familia y Combate al Hambre - MDS 2023, 4-5, énfasis en el original).

La norma de protección prevé que la familia beneficiaria permanezca en el programa hasta por 24 meses al recibir el 50 % del valor del beneficio como medida de apoyo y seguridad para quienes ingresan al mercado laboral. Antes de esta regla, cuando se excedía el criterio de ingresos, el beneficio quedaba inmediatamente excluido del programa. Este cambio merece ser destacado, porque los investigadores ya habían llamado la atención sobre el hecho de que los ingresos de las personas más pobres son extremadamente volátiles, por lo que cualquier cambio o discontinuidad provocaría una reversión de su situación financiera al hacerlos caer nuevamente en situaciones extremas. pobreza (Souza et al. 2019).

⁶. Ministro de Estado del Ministerio de Desarrollo Social y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre (2023).

⁷. CadÚnico (Cadastro Único) es una base de datos única que reúne la información necesaria sobre las personas que demandan o pueden demandar los beneficios y acciones de los programas sociales del Gobierno Federal de Brasil.



Hubo un cambio importante en la composición del ingreso de entrada. El criterio de acceso la línea de pobreza es definido como un ingreso per cápita de hasta la mitad del salario mínimo, lo que, en teoría, implicaría un aumento en el número de beneficiarios. Por lo tanto, este también es un cambio sustancial que se realizó cuando se reanudó el PBF.

El Gobierno Federal determinó que ninguna familia perdería el beneficio durante el proceso de transición del programa. Así, se garantiza un ingreso de R\$ 600,00 a todos los que ya eran beneficiarios hasta el final de la transición total entre un programa y otro.

Cabe señalar que el Programa Bolsa Familia ofrece 4 (cuatro) tipos de beneficios, tal como se puede ver a continuación y en la tabla 3:

Beneficio de Ingreso de Ciudadanía: pagado a todos los miembros de la familia; Beneficio Complementario: pagado a las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia, si el Beneficio de Renta de Ciudadanía no es suficiente para alcanzar el valor mínimo de R\$ 600 por familia. El complemento se calcula para garantizar que ninguna familia reciba menos de R\$ 600; Prestación de Primera Infancia: monto pagado por niño de 0 (cero) a 6 años; Beneficio Variable Familiar: pagado a familias que incluyen mujeres embarazadas y/o niños, con edades entre 7 (siete) y 12 (doce) años y/o adolescentes, con edades entre 12 (doce) y 18 (dieciocho) años incompletos; (MDS 2023, 5-6).

Tabla 3. Beneficios y valores del Programa Bolsa Familia (2023).

Periodo	Estado	Beneficios PBF
2023	Revocación del Programa Auxilio Brasil	Beneficio de Renta de Ciudadanía (R\$ 142,00) Beneficio Complementario (calculado para garantizar que ninguna familia reciba menos de R\$ 600)
	Aprobación del nuevo Programa Bolsa Familia	Beneficio de Primera Infancia (R\$ 150,00) Beneficio Variable Familiar (R\$ 50,00)

Fuente: elaboración propia.

En su nueva configuración, el PBF tiene menos tipos de prestaciones con valores más altos. El MDS informa que, en 2023, el valor medio de la prestación alcanzó R\$ 670,49 reales por hogar. Aun así, en comparación, el ingreso promedio de Auxilio Brasil fue de R\$ 607,57 reales, en noviembre de 2022. Además, datos del Ministerio (MDS) muestran que, en 2022, 21,53 millones de familias eran beneficiarias del PAB, en 2023, fueron 21,19 millones de fa-

milas beneficiadas con el PBF. Los últimos datos del MDS muestran que, en abril de 2024, el PBF⁹ atendió a un total de 20,89 millones de familias y el ingreso promedio de la prestación fue de R\$ 680,00 reales (MDS 2024, *online*).

Reflexiones: como consideraciones finales

El seguimiento del PBF en el tiempo permite resaltar algunos aspectos relacionados con su capacidad para eliminar la pobreza en el país, así como analizarlo en el ámbito de los derechos sociales y su relación con la propuesta de ingreso mínimo.

La experiencia de discontinuidad vivida en 2021, por iniciativa de Jair Bolsonaro, y su sustitución por la PAB, demostró que, independientemente de la importancia de un programa para alcanzar su objetivo, difiere profundamente de un derecho social. Desde el punto de vista de la naturaleza, un programa es ante todo un programa de gobierno, mientras que un derecho social es patrimonio de la sociedad. Un programa puede continuar o no cuando hay una alternancia de fuerzas políticas en el poder; un derecho requiere, para ser modificado o extinguido, si estuviéramos en un régimen democrático, discusión y aprobación en la Cámara de Diputados y en el Senado, tal como sucede en Brasil con el caso concreto que aquí ocurrió, la discontinuidad del PBF, implicó su sustitución por otro programa sin que existiera discusión con la sociedad, especialmente con quienes trabajan e investigan sobre este tema. Resultó en la desarticulación de procesos multidisciplinarios ya establecidos. Por tanto, podría haber sido peor.

Auxilio Brasil fue implementado sin valorar “las lecciones aprendidas de programas anteriores de transferencia de ingresos en el país y en el mundo” y el cambio arbitrario en el programa fue analizado como un “desmantelamiento del sistema de protección social del país, negación de las experiencias acumuladas por Bolsa Familia y Programa de Adquisición de Alimentos”, reforzando la perspectiva neoliberal que guía los cambios realizados (Costa; Magalhães y Cardoso 2023, 9).

Otro aspecto por destacar es la relación entre la Renta Mínima y el Programa Bolsa Familia. En primer lugar, llama la atención sobre el hecho curioso de que la Ley de Renta Mínima y el Programa Bolsa Família fueron publicados el mismo día en el Boletín Oficial de la Unión y que sus fechas difieren en un día. Esta “coincidencia” nos lleva a pensar que, en términos de aplicación inmediata, la configuración asumida por el PBF fue la que se entendió como posible de implementar al tomar en cuenta las condiciones políticas, sociales y económicas del país.

Desde otra perspectiva, podemos decir que el largo debate en torno al ingreso mínimo desarrollado en el país, con sus experiencias locales, resultó, al final del proceso, en otro aspecto que desarrolla, traduce o expresa la superposición de la garantía de un ingreso mínimo con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y la pobreza y, al mismo tiempo, con la exigencia de condicionalidades que no solo estuvieran en línea con lo sugerido por el Banco Mundial, sino que respondieran a las inquietudes de sectores que se en-

⁹. Ciertamente, la reducción observada en el número de arreglos familiares beneficiarios se debe a cancelaciones. Entre los principales motivos de cancelación de beneficios se encuentran: no regularización de inscripciones, familias identificadas con inconsistencias registrales y familias que alcanzaron el plazo máximo de 24 meses de la Regla de Protección, porque durante este período se mantuvieron con ingresos por encima de la línea criterios de elegibilidad del PBF (MDS 2024).



contraban incómodos (y aún permanecen) conceder algo sin ninguna exigencia o compensación. En este sentido, el beneficio mínimo pagado por el PBF e incluso por el PAB puede entenderse como un ingreso mínimo garantizado y otorgado a los segmentos más pobres de la población. Además, es necesario resaltar que, en el PBF, en su origen y diseño actual, existe un beneficio que no requiere condicionalidad (llamado Ingreso Básico y actualmente Ciudadanía).

Esto introduce otra pregunta: ¿cómo definir estos segmentos, es decir, la población que vive en extrema pobreza y la que se considera pobre? Dependiendo de los criterios utilizados, el número de uno u otro de estos segmentos varía enormemente. El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE 2023, 72) proporciona un excelente resumen de los diferentes criterios de ingreso per cápita adoptados para definir la pobreza y los aplica a Brasil, que forma parte de los países de ingresos medios altos según el Banco Mundial. La Tabla 1 presenta este resumen. Es posible ver cuán variable puede ser la población objetivo de una política de transferencia de ingresos destinada a combatir la pobreza. Según los actuales criterios de acceso al PPC, solo el valor de US\$ 6,85 PPC sería más amplio al involucrar a 31,6 millones de brasileños en 2022.

Por último, pero muy importante, es pensar en los límites de esta política. Como hemos visto, un empeoramiento de la situación social y económica del país (causado por crisis sanitarias, económicas o políticas) no solo aumenta significativamente el número de personas pobres, sino que la estructura económica y social brasileña, fundada durante siglos en la desigualdad, constantemente genera nuevos pobres, que realimentan al contingente que vive en extrema pobreza o pobreza. Por lo tanto, sin cambiar los determinantes de este proceso, resulta imposible erradicar la pobreza en Brasil. Para cambiar esta situación, se deben implementar cambios estructurales en paralelo a las políticas de transferencia de ingresos. Entre ellos podemos mencionar la reforma agraria. Esta preocupación, si no hubiera otras razones, se basa en el hecho de que la pobreza está altamente concentrada en los municipios rurales, como se destacó anteriormente.

Tabla 4. Línea de pobreza monetaria con usos respectivos, valores nominales mensuales per cápita, total y proporción de personas consideradas pobres – Brasil – 2022

Línea de pobreza	Referencia/uso	Valor nominal per cápita 2022	Total (1.000 personas)	Pobreza Proporción %
Pobreza extrema				
Auxilio Brasil (EP)	Línea para el otorgamiento de ayuda básica del Programa Auxilio Brasil	105	5.941	2,8
US\$ 2,15 PPC2017 día (1)	Línea del Banco Mundial para países de bajos ingresos	200	12.653	5,9
¼ salario mínimo	Línea de concesión BPC	303	23.193	10,8
Pobreza				
Auxilio Brasil	Línea de elegibilidad para el Programa de Ayuda Brasil	210	13.877	6,5
US\$ 3,65 PPC2017 día (1)	Línea del Banco Mundial para países de ingresos medianos bajos	339	26.763	12,4
50% de la mediana	Medida de pobreza relativa utilizada por la ODCE	449	47.646	22,3
¼ salario mínimo	Cadastro Único do Governo Federal	606	63.443	29,5
US\$ 6,85 PPC2017 día (1)	Línea del Banco Mundial para países de ingresos medianos altos	637	67.758	31,6

Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestra de Hogares 2022.

Nota: Datos consolidados de quintas visitas 2022.

(1) Tasa de conversión de paridad del poder adquisitivo (PPC) para consumo privado, R\$ 2,33 a US\$ 1,00 PPC 2017. Los valores diarios evolucionaron mensualmente.

Solo para que conste, también, destacamos que el debate sobre una renta básica ha ganado nueva amplitud y complejidad en los últimos tiempos. Esto se debe a que la adopción de la industria 4.0 y el desarrollo de la inteligencia artificial abren la posibilidad de una reducción sustancial de la demanda de trabajo. Este debate y el posible perfil futuro de una propuesta de renta para todos son necesarios y deben incorporarse a la continuidad de la investigación.



Bibliografía

- Brasil. 2004. <<Lei federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004>>. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Acceso el 3 de junio de 2024. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm
- Brasil. 2021a. <<Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021>>. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Acceso el 26 de mayo de 2024. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm
- Brasil. 2021b. <<Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021>>. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Acceso el 26 de mayo de 2024. <https://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/DECRETO-No-10.852-DE-8-DE-NOVEMBRO-DE-2021.pdf>
- Brasil. 2023. <<Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023>>. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) e dá outras providências. Acceso el 20 de mayo de 2024. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm
- Costa, Delaine Martins; Magalhães, Rosana; Cardoso, Maria Lúcia de Macedo. 2023. <<Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa>>. *Cadernos de Saúde Pública*. V. 39. 1-16. doi: 10.1590/0102-311XPT207922.
- Costa, Patrícia Vieira da; Falcão Tiago. 2014. <<O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria>>. *O Brasil sem Miséria*, editado por Campello Tereza; Falcão Tiago; Costa, Patrícia Vieira da. 238-1260. Distrito Federal. Acceso el 20 de mayo de 2024. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obraissemisera.pdf
- Dias, Wellington. 2023. <<Novo Bolsa Família garante valor mínimo de R\$600,00, renda mínima por pessoa e adicional para crianças, adolescentes e gestantes>>. Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Acceso el 24 de mayo de 2024. <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/novo-bolsa-familia-garante-valor-minimo-de-r-600-por-residencia-renda-minima-por-pessoa-e-adicional-para-criancas-adolescentes-e-gestantes>
- Fonseca, Ana; Montali, Lilia. 1996. <<O programa de renda mínima de Campinas>>. XX Encontro Anual da ANPOCS, 22-26 outubro de 1996.

Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). 2001. <<Fundação Getúlio Vargas>>. Acceso el 24 de mayo de 2024. www.ibre.fgv.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2023. <<Síntese de Indicadores Sociais>>. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n.º 53. Rio de Janeiro.

Marques, Rosa Maria. 2013. <<Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina>>. *Revista de Economia Política*. Vol. 33 (2). 298-314. Acceso el 24 de mayo de 2024. <https://www.scielo.br/j/rep/a/X7q6BMdGm3GjdHwpWKMtMyz/?lang=pt>

Marques, Rosa Maria. 2005. <<A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros>>. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n.1, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Acceso el 28 de abril de 2024. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/caderno%20-%2001.pdf>

Marques, Rosa Maria; Berwig, Solange Emilene. 2021. <<As políticas sociais no pós-pandemia: há algo de novo no front?>> *Revista Argumentum*. V.13 (1), 6-18. Virótia. Acceso el 26 de abril de 2024. <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/35362/23378>

Marques Rosa Maria; Berwig, Solange Emilene. 2023. <<Políticas sociais e pandemia de Covid-19 no país do negacionismo>> *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina*, editado por López, Berenice Ramírez. Carpenter, Sergio. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). 2023. <<Cartilha do Programa Bolsa família>>. Governo Federal; Distrito Federal/Brasília. Acceso el 24 de mayo de 2024. https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/novo-bolsa-familia-garante-valor-minimo-de-r-600-por-residencia-renda-minima-por-pessoa-e-adicional-para-criancas-adolescentes-e-gestantes/Cartilha_Bolsa_Familia.pdf

Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). 2024. <<Informe Bolsa família>>. N.º 42 - 19 de abril de 2024. Acceso el 16 de mayo de 2024. https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2024/Informe_Bolsa_Familia_N_42.pdf

Silveira Neto, Raul da Mota. 2010. <<Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência à escola: estimativa a partir de informações da Pesquisa Nacional por amostra de domicílio (PNAD)>>. *Bolsa Família 2003 — 2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, volume 2.



- Soares, Sergei; De Souza, Pedro Herculano G. Ferreira; Osório, Rafael Guerreiro; Silveira, Fernando Gaiger. 2010. <<Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza>>. *Bolsa Família 2003 — 2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, volume 2.
- Souza, Pedro Herculano G. Ferreira de; Osorio, Rafael Guerreiro; Paiva, Luis Henrique; Soares, Sergei. 2019. <<Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos>>. *Texto para discussão* – 2499. IPEA: Rio de Janeiro. Acceso el 20 de mayo de 2024. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf
- Suplicy, Eduardo Matarazzo. 1996. <<A votação da Renda Mínima>>. *Folha de São Paulo*, 06 de agosto de 1996.
- World Without Poverty. 2017. <<Como são definidos os benefícios que compõem o Programa Bolsa Família (PBF)?>>. *Mundo sem pobreza*: iniciativa brasileira de aprendizagem. Acceso el 10 de junio de 2024. <https://wwp.org.br/wp-content/uploads/20.-Focalizacao-Elegibilidade-e-Cobertura-do-PBF-Definicao-dos-beneficios.pdf>

Renda Básica e Economia Solidária: as experiências de moedas sociais no Estado do Rio de Janeiro/Brasil



DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5993>

Recibido: 28 de marzo 2025

Revisado: 7 de mayo 2025

Aprobado: 13 de julio 2025

Ana Paula Ornellas Mauriel
Brasileña. Doctora en Ciencias Sociales (UNICAMP). Es profesora asociada de la Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF/Brasil.

Correo electrónico:
apmauriel@gmail.com
ORCID: [0000-0002-7348-7898](https://orcid.org/0000-0002-7348-7898)

Resumo: O texto, resultado de pesquisa em andamento, tem como objetivo debater as experiências recentes de transferência de renda com moeda social a partir dos casos de cidades do Estado do Rio de Janeiro. As transferências monetárias por meio de moedas sociais criadas para atenuar os efeitos da pandemia da COVID-19, ao gerir políticas locais, trazem consigo valores e dinâmicas institucionais postos pela política local, muitas vezes eivada de conservadorismo e pelas contradições da própria experiência de transferência monetária no Brasil, que se implementou de forma substitutiva aos direitos mais amplos e estruturais, apresentando contradições com a perspectiva da renda básica, em um cenário de muitos retrocessos de direitos e das condições materiais de existência.

Palavras-chave: *Renda Básica. Economia Solidária. Moeda Social. Pandemia. Política Local*

Renta Básica y Economía Solidaria: las experiencias de monedas sociales en el Estado de Río de Janeiro/Brasil

Resumen: El texto, resultado de una investigación en curso, tiene como objetivo debatir las experiencias recientes de transferencia de renta mediante monedas sociales a partir de los casos de ciudades del Estado de Río de Janeiro. Las transferencias monetarias a través de monedas sociales creadas para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19, al gestionar políticas locales, traen consigo valores y dinámicas institucionales impuestas por la política local, muchas veces marcadas por el conservadurismo y las contradicciones de la propia experiencia de transferencia monetaria en Brasil, que se implementó de manera sustitutiva a los derechos más amplios y estructurales, presentando contradicciones con la perspectiva de la renta básica, en un escenario de numerosos retrocesos en los derechos y las condiciones materiales de existencia.

Palabras clave: *Renta Básica. Economía Solidaria. Moneda Social. Pandemia. Política Local*.

Basic Income and Solidarity Economy: The Experiences of Social Currencies in the State of Rio de Janeiro/Brazil

Abstract: The text, based on ongoing research, aims to discuss recent experiences of cash transfer programs using social currencies in cities across the State of Rio de Janeiro. Monetary transfers through social currencies, created to mitigate the effects of the COVID-19 pandemic while managing local policies, reflect the values and institutional dynamics shaped by local politics—often marked by conservatism—and the contradictions inherent in Brazil's own experience with cash transfers. These programs have been implemented as a substitute for broader and more structural rights, creating tensions with the basic income perspective in a context of significant setbacks in rights and material living conditions.

Key words: Basic income. Solidarity Economy. Social Currency. Pandemic. Local Policy

Introdução

O trabalho tem como objetivo debater as experiências recentes de transferência de renda com moeda social a partir dos casos de cidades do Estado do Rio de Janeiro/Brasil. Embora a origem das moedas sociais no Brasil seja do final dos anos 1990, no contexto recente, de crise sanitária, houve um crescimento do interesse das prefeituras em criar moedas sociais para executar políticas de transferência de renda como medida de política pública de enfrentamento à pobreza local, alegando serem melhor meio de administrar os programas de transferência de renda municipais, aliadas a iniciativas de inclusão produtiva locais.

As moedas sociais são um tipo de moeda complementar ou paralela à moeda oficial nacional, que é instituída e administrada por seu próprio grupo de usuários, nasce na esfera privada e geralmente circula num circuito local (bairro/comunidade), com vocação não comercial (não vira reserva de valor, pois não funciona pela aplicação de juros). Contudo, o texto busca trazer evidências de que, ao contrário das tradicionais experiências de moedas sociais que surgiram a partir das comunidades, o uso da moeda social como política pública local funciona de forma distinta, tendo como função essencial a construção de novas formas de gestão da força de trabalho precarizada no âmbito local, permitindo um tipo de integração precária da superpopulação relativa às esferas da produção e do consumo, sem afetar a hegemonia do grande capital financeirizado.

As transferências monetárias por meio de “moedas sociais” criadas para atenuar os efeitos da pandemia da COVID-19, mesmo contendo elementos progressistas das experiências da economia solidária no desenvolvimento local, ao gerir políticas locais o faz sob a lógica financeirizada, trazem consigo valores e dinâmicas institucionais postos pela política local, muitas vezes eivada de conservadorismo e pelas contradições da própria experiência de transferência monetária no Brasil, que se implementou de forma substitutiva aos direitos mais amplos e estruturais, apresentando contradições com a perspectiva da renda básica, em uma época de muitos retrocessos das condições materiais de existência. A pandemia da covid-19 no Brasil foi marcada pelo desemprego, fome, 700 mil mortes e uma gestão negacionista por parte do governo Bolsonaro, que antes mesmo da crise sanitária já apresentava piores índices de pobreza absoluta e relativa.

A garantia da renda básica no Brasil tem amparo legal, mas tem tido dificuldades em se traduzir em ações de transferência monetária, pois estas não utilizam referências técnicas nacionais com base no salário mínimo, no custo da cesta básica, dados essenciais para pensar a pobreza e sobrevivência material no país.

O texto é fruto de pesquisa em andamento¹ e resulta de revisão bibliográfica e pesquisa documental, e, diante dessas assertivas, busca averiguar as novas experiências com “moedas sociais” como espaços contraditórios de execução de política local em que, ao mesmo tempo em que podem contribuir

1. Pesquisa com apoio da FAPERJ (Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro) intitulada: As experiências com moedas sociais no Estado do Rio de Janeiro..

para reforçar a perspectiva da renda básica, podem conter elementos para enfraquecer essa perspectiva de proteção.

Moedas sociais: a retomada da economia solidária como política local

As “moedas sociais” são um tipo de moeda complementar ou paralela à moeda oficial nacional que é instituída e administrada por seu próprio grupo de usuários, nasce na esfera privada e geralmente circula num circuito local, com vocação não comercial (não vira reserva de valor, pois não funciona pela aplicação de juros), e “a razão para a denominação ‘social’ diz respeito ao fato delas estarem a serviço das comunidades que as criam e implementam, no intuito de apoiarem na resolução dos seus problemas sociais e econômicos” (Rigo; Filho; Leal, 2015, 6). Por isso, são consideradas por seus apoadores como instrumentos de “finanças solidárias”², pois sob essa perspectiva ajudariam a promover a inclusão financeira, que se refere a qual proporção de população tem acesso a serviços financeiros, ou seja, todo tipo de transações bancárias como pagamentos, poupança, crédito e seguros.

Contudo, as moedas complementares não são uma invenção contemporânea, nascem no início do século XX, mas nos anos 1980 elas reaparecem de forma sistemática com diferentes funções. A primeira experiência mais recente veio do Canadá e se espalhou em diferentes países europeus, os chamados *Local Exchange Trading Systems* (LETS)³, que se configuraram como um clube de troca⁴, onde o dinheiro oficial é substituído por uma moeda própria (Pupo 2022).

A expansão das experiências com “moedas sociais” que ocorrem, sobretudo, a partir dos anos 1980, estão diretamente ligadas à crise estrutural do capital e às medidas neoliberais de resposta à crise que impuseram nos planos econômico, político, ideológico e militar um novo padrão de acumulação, em que a financeirização adquire uma relevância inédita, tendo no aumento da proporção de capital fictício e especulativo em escala sem precedentes, o traço particular deste período.

Através de contrarreformas em diversas áreas, o Estado implementou mecanismos cada vez mais sofisticados de expropriação dos meios de subsistência da classe trabalhadora, que no caso do nosso capitalismo dependente, foram combinados com a superexploração da força de trabalho. As políticas sociais, ao responderem a isso, tiveram (e têm) como principais tendências a ameaça de destruição da previdência pública, mercantilização na saúde e o aumento dos serviços privados complementares e da transferência monetária, aliados às políticas de incentivo ao trabalho (de ativação, geração de emprego e renda).

Atrelado a isso está o aprofundamento da terceirização, da informalidade e a flexibilização, que vem configurando processos centrais de uso e gestão da força de trabalho na acumulação financeirizada, criados pela expansão da chamada indústria 4.0, os quais agregam o contrato de zero hora, o trabalho intermitente, a uberização do trabalho entre outras formas de trabalho sem

2. O uso dos termos “moeda social” e “finanças solidárias” entre aspas neste texto será utilizado por se tratarem de termos controversos teoricamente, particularmente pela própria noção de solidariedade implícita aí, a qual remete a um debate ético social complexo e contraditório na sociedade capitalista (Barbosa, 2007).

3. Este tipo de instrumento monetário permite a troca de serviços de diversos agentes em um sistema fechado, para ingressar no LETS é preciso que os usuários paguem uma taxa relativamente baixa. Um importante mecanismo deste sistema é que os créditos e débitos de cada indivíduo são compartilhados com todos envolvidos, evitando débitos em excesso (Pupo 2022, 28)

4. Embora existam inúmeras variações operacionais em cada clube de troca, todos eles respeitam certas regras, tais como: em suas transações não se obtêm ganhos através de juros; todas as trocas são acordadas diretamente entre as duas partes e; as contas de cada integrante do grupo estão disponíveis à verificação de todos (Singer 2003).



direitos trabalhistas ou sociais. Essa ocupação de baixa qualidade está associada à consequente ampliação da massa de trabalhadores que compõem a superpopulação relativa, que cresce no centro, mas principalmente nas periferias capitalistas.

Diante dos danos econômicos e sociais provocados aos trabalhadores dos países centrais e dependentes, são construídas iniciativas paliativas à situação do não assalariamento ou de ganho precário de renda, para subsistência de trabalhadores desempregados ou informais precarizados, as quais conformam as ações de economia solidária (Barbosa 2007), entre essas ações depreendemos que está o desenvolvimento das “moedas sociais”.

No Brasil, o uso de “moedas sociais” e a disponibilização de serviços de crédito solidário têm sido amplamente praticados por meio da atuação de Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs), que são modelos específicos de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que disponibilizam serviços financeiros e não financeiros às realidades locais, particularmente com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Silva e Pereira 2023).

A experiência pioneira de BCD foi o Banco Palmas, criado junto a uma “moeda social”, em 1998, por parte da Associação dos Moradores do Conjunto Palmares, na periferia de Fortaleza-CE. A iniciativa surgiu em função dos problemas causados pelo projeto de urbanização e melhorias da antiga favela, o que aumentou muito os custos de moradia na localidade, gerando ações de especulação imobiliária. Assim foi criado o Banco Palmas, gerido pela Associação dos Moradores, mobilizando produtores e consumidores para atender demandas “do bairro no próprio bairro” (Barbosa 2007, 165). O Banco Palmas envolve uma série de produtos e serviços – microcrédito, cartão de crédito, feira de produtores locais, loja solidária, clube de trocas com sua própria “moeda social”, incubadora feminina, laboratório de agricultura urbana, entre outras iniciativas - cuja base é a relação de confiança construída na rede de vizinhança.

A partir de então, uma série de outros bancos comunitários foram sendo formados em várias cidades brasileiras. Em 2022 foram contabilizados 148 Bancos Comunitários de Desenvolvimento presentes em 25 unidades federativas no país (Pupo 2022).

Os BCDs são juridicamente considerados organizações da sociedade civil sem fins lucrativos para a disponibilização de serviços financeiros e não financeiros apropriados às realidades locais, e compõem parte das “finanças solidárias”, pois promovem ações em territórios de baixa renda por meio do fomento de redes de produção e consumo locais tais como: fundo de crédito solidário; feiras de produtores locais; capacitação em economia solidária; e moeda circulante local. E, embora os BCDs não atuem da mesma forma que os bancos tradicionais atuam com a microfinanças, ou seja, criando um novo nicho de valorização financeira no mercado, seu desenvolvimento se deu concomitantemente ao crescimento do capital financeiro endógeno no Brasil.

O impulso para o crescimento dos empreendimentos de “finanças solidárias” ocorreu a partir de 2003, no início do governo do presidente Luiz Inácio Lula

da Silva, quando foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes)⁵, que passou a ter as “finanças solidárias” como uma das três áreas programáticas de intervenção.

Contudo, a partir de 2015, os bancos comunitários ficaram sem o suporte financeiro e organizativo das políticas públicas ligadas a Secretaria de Economia Solidária (SENAES). Desde então, o cenário econômico e político pós-impeachment da presidente Dilma Rousseff fez os bancos comunitários buscarem alternativas para alcançar sustentabilidade financeira e manter suas atividades sendo realizadas. Uma dessas saídas foi o processo de digitalização das “moedas sociais”, pois os Bancos passaram a integrar o Sistema de Pagamentos Brasileiro, com a possibilidade de ter uma carteira de crédito, sem necessariamente mobilizar poupança, através de um novo meio de pagamento eletrônico, o e-dinheiro. (Faria et al. 2019). Isso se concretizou a partir de uma parceria entre uma empresa privada MoneyClip e o Banco Palmas, que comprou, com recursos conseguidos junto ao BNDES, o aplicativo da empresa que permitia as transações por uma plataforma e-dinheiro. O esquema de apoio ao financiamento dos Bancos comunitários a partir daí consiste em cobrar 2% de todas as transações comerciais efetuadas via plataforma (são cobradas dos comerciantes) e divididas em 1% para a Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC) e o outro 1% se mantém para o banco comunitário local. Além disso, qualquer saque ou operação em que um comerciante ou um morador vai ao banco comunitário trocar moeda eletrônica por Reais, também seria taxado em 1%, que ficaria para o banco comunitário local (Pupo 2022).

Acreditamos que a criação da Senaes significou não apenas um marco para a reconceituação da informalidade (Barbosa 2007), mas ao criar todo um novo aparato institucional, legal, além de investimentos públicos e interface com a sociedade civil, ajudou a redirecionar a forma de gestão do trabalho precário, ao situar parte dele nos circuitos financeiros locais, sob determinados comportamentos econômicos combinados, circunscritos em regras financeiras, de consumo e, mais recentemente, controlados por aplicativos e moedas digitais. Ainda mais quando as “moedas sociais” são associadas com a gestão local de programas assistenciais, os quais geram cruzamentos de dados com cadastros de famílias, cumprimento de condicionalidades, podendo gerar novas formas de vigilância local.

Nesse contexto, as políticas sociais vinham sofrendo uma reconfiguração no seu modo de ser nas últimas décadas com objetivo fundamental de ampliar a financeirização do capital. E, em grande medida, essas mudanças estão relacionadas ao sistema bancário e financeiro, “para reduzir o acesso aos serviços públicos e inserir parcelas da população que antes não poderiam acessar estes serviços privados” (Brettas 2020, 266).

Ainda que o crescimento seja no setor financeiro considerado oficial, chama atenção como o fenômeno da bancarização também cresceu nesse mesmo período dos governos petistas em que cresceram os empreendimentos de “finanças solidárias”. O número de contas bancárias da população brasileira cresceu em 179% entre 1999 e 2015 (Brettas 2020, 267). Ao mesmo tempo o

⁵. Que passou a compor a estrutura do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) pela Medida Provisória (MP) no 103 – convertida na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.



incentivo ao crédito popular via “cidadania bancária” ocorreu com abertura de linhas de crédito via programas sociais de moradia, educação, empreendedorismo, além da ampliação de programas de transferência de renda que passam a “integrar” os usuários no sistema bancário para recebimento dos benefícios.

Moedas sociais e transferência de renda: desafios para pensar a renda básica

No Brasil, a experiência com os programas de transferência de renda, em âmbito nacional, começou no início dos anos 1990, com a aprovação do Projeto de Lei n. 80, de 16 de abril de 1991, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, propondo a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Cabe sinalizar que nessa ocasião o país vivia uma grande recessão e se encontrava em pleno governo de Fernando Collor, já tendo encarado o fracasso de seu primeiro plano de estabilização em 1990. Esse foi o primeiro pacote de medidas neoliberais no Brasil, pelo arrocho salarial, redução do déficit público mediante a privatização do Estado, e seu resultado provocou retração da atividade econômica e estagnação, ampliando o desemprego e a pauperização da população, situação acabou por conduzir ao impeachment de Fernando Collor no final de 1992 (Mattoso 2010).

O contexto em que o debate sobre renda mínima começa a ganhar destaque no Brasil é justamente a partir da implementação do Plano Real, que deu continuidade aos ajustes estruturais neoliberais, porém com mudanças importantes no pacote de estabilização, fazendo com que o sucesso do Plano no combate à inflação fosse capaz de alavancar a candidatura e a vitória de FHC à presidência em 1994⁶.

Dialogando com o programa de renda mínima do então Senador Suplicy, o economista José Marcio Camargo colaborou para introduzir a articulação da transferência monetária com a educação, passando a dar destaque à família e às crianças. Tais mudanças influenciaram várias experiências municipais que começaram a ser implementadas a partir de 1995, quando ocorreu uma grande expansão dos programas municipais e a criação de iniciativas de transferência de renda por parte de estados brasileiros. Já os primeiros programas em âmbito federal tiveram início em 1996, com a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁷ e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)⁸, ambos sob a gestão do Ministério de Assistência Social (Silva e Silva e Lima 2016).

Tais iniciativas foram acompanhadas do carro-chefe na política social do governo Fernando Henrique Cardoso, o programa Comunidade Solidária⁹, conduzido pela primeira dama Ruth Cardoso, cujas ações de valorização ao voluntariado e fomento ao chamado “terceiro setor” se voltavam para uma focalização conservadora para o combate à pobreza ao levar uma cesta de programas assistencialistas pré-existentes a municípios selecionados por seu índice de miséria, de forma paralela à política de assistência social prevista na Seguridade Social.

6. O Plano Real foi implementado no Governo Itamar Franco, que foi o vice presidente que assumiu diante do impeachment de Fernando Collor. O plano foi conduzido pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que com essa plataforma de estabilidade econômica se elege presidente do país e governou por dois mandatos seguidos, entre 1994 e 2002.

7. Previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS n 8742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentado pelo Decreto n. 1744, de 8 de dezembro de 1995 e pela Lei n. 9720, de 20 de novembro de 1998), se trata de um benefício no valor de 1 salário mínimo pago a pessoas com 65 anos ou mais (conforme Estatuto do Idoso) e pessoas portadoras de deficiência que tenham renda per capita até ¼ de salário mínimo.

8. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) integra a Política Nacional de Assistência Social e envolve um conjunto de medidas de combate à exploração laboral de crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos, dentre elas o pagamento de um auxílio monetário para famílias com renda de até ½ salário mínimo per capita.

9. Instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, funcionou até dezembro de 2002, quando foi substituído pelo Programa Fome Zero.

A abertura comercial e o regime de câmbio sobrevalorizado também tiveram efeitos nefastos sobre o mercado de trabalho estruturalmente já baseado na superexploração da força de trabalho. A abertura comercial associada às pressões da sobre valorização do câmbio induziam à maior concorrência no mercado mundial e aos setores com maior produtividade, implicando a acentuação das transferências de valor, o que levaram a uma reestruturação produtiva defensiva, que além da expansão do desemprego, levou à queda dos empregos formais e deterioração das condições de trabalho (Mattoso 2010).

Por tudo isso, em 2001 e 2002, pressionado pelos movimentos sociais e pela deterioração das condições sociais, o governo federal tenta criar novas iniciativas para além do Comunidade Solidária e dá início ao Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Alimentação, além da expansão dos programas BPC e PETI¹⁰. No entanto, com os sucessivos ajustes fiscais, tais políticas não lograram êxito sobre a situação de pauperização da população, conduzindo a um patamar de desigualdade ainda maior que do início dos anos 1990 (Mattoso 2010).

Foi diante desse cenário que, em janeiro de 2003, Lula toma posse como presidente, mantendo e aprofundando o ajuste fiscal permanente, que além do legado de política econômica, manteve a mesma lógica no que se refere à política social. A primeira expressão desse legado para a política social foi o Programa Fome Zero, cujo aposto técnico foi se apresentar como uma política de segurança alimentar, que envolvia mais de 30 subprogramas, incluindo as ações de transferências de renda federais existentes, com destaque para o Bolsa-Escola e o Cartão Alimentação.

Diante do fracasso da execução do Fome Zero e da presença de diversos programas de transferência de renda existentes nos três níveis de governo, foi criado o Programa Bolsa Família em 2003, unificando os programas focalizados de transferência de renda pré-existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação do Fome Zero)¹¹, o que permitiu um alcance a um público-alvo potencial muito amplo – em 2006, dois anos após sua implementação, já cobria 11,2 milhões de famílias (Silva e Silva e Lima 2016).

O contexto de criação do Programa Bolsa Família incorpora ajustes no projeto neoliberal, que, para conter os impactos mais perversos de suas contrarreformas, ao mesmo tempo em que respondia às pressões da gestão da crise do capital, realiza um deslocamento nas suas orientações para incorporar medidas focalizadas mais amplificadas de combate à pobreza como políticas anticíclicas (Minha Casa Minha Vida, PAC, PROUNI, FIES), o que no Brasil ocorreu simultaneamente ao reajuste do salário mínimo e medidas de fomento ao emprego, mantendo-se o núcleo duro da política macroeconômica e ajuste fiscal (Rodrigues 2016).

A partir do Bolsa Família, o crescimento da transferência de renda na política de assistência social ocorre simultaneamente à expansão da própria assistência social e ao avanço da mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso aos seus respectivos serviços e

¹⁰. Figuravam na ocasião uma miríade de transferências monetárias para diversos fins, com destaque para: Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano Social, que figurava ao lado do PETI e do BPC sob gestão do Ministério de Assistência Social; Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, sob a gestão do Ministério da Educação (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001); Programa Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001); Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002). (Silva e Silva e Lima 2016)

¹¹. Instituído pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei Federal n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, unificou e ampliou os programas de transferência de renda previamente existentes: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola; Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001); Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação; Programa Auxílio-Gás; Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Fome Zero (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003).



benefícios (Mota 2009). Na medida em que a ampliação da assistência convive com a retirada de direitos sociais e trabalhistas, de saúde e previdência social, além dos trabalhadores desprotegidos, pela informalidade, uma expressiva parcela de desempregados fruto da agudização da crise vai formando uma massa sem direitos que não se torna o público-alvo do Programa Bolsa Família, pois não passa pelos critérios de focalização (Silva 2020).

Porém, mesmo considerando aqueles que passavam pelos critérios de focalização existentes na ocasião, qualquer que seja a posição do beneficiado pelo Bolsa Família, ele continua precarizado. O valor médio do benefício recebido por família sempre foi considerado baixo em relação ao salário mínimo no país. E, mesmo considerando que o peso das transferências de renda tenha aumentado na composição da renda per capita ao longo dos anos 2000 (Pochmann 2013, 151) ou que as famílias beneficiárias possam ter tido acesso ao consumo de bens duráveis (celular, fogão, TV), estima-se que 87% dos recursos das transferências de renda foram utilizadas pelas famílias para comprar alimentos (Kerstenetzky 2009, 7).

Essa tendência de ampliação de uma massa de trabalhadores informais e precarizados sem direitos e sem acesso ao auxílio renda em âmbito federal vai se aprofundar com os efeitos da crise da economia mundial que se abre a partir 2007/2008.

Com o desfecho dado a partir do Golpe de 2016 que resultou no impeachment da presidente Dilma Rousseff, inicia-se uma nova fase do neoliberalismo no Brasil. E, desde que Michel Temer assumiu a presidência, uma série de direitos sofreram cortes. Além do poderoso ataque realizado com a Emenda Constitucional 95 (de 15 de dezembro de 2016) – conhecida como a PEC do teto dos gastos, criadora de um novo regime fiscal, que congelou as despesas com a área social por 20 anos, Temer realizou a contrarreforma trabalhista e aprovou a Lei da Terceirização¹², atos que foram considerados retrocessos no campo dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários.

¹². Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/2017) e Lei da Terceirização (Lei n. 13.429/2017).

Diante dessas medidas, houve uma importante recomposição da superpopulação relativa, com vistas a alavancar as taxas de mais valia, tanto a partir de uma escalada exponencial do desemprego como pelo crescimento da informalidade, seja pela perda de postos de trabalho com carteira assinada (e garantias trabalhistas), ou pelo aumento de novas ocupações que foi absorvido principalmente por setores tradicionalmente caracterizados pela informalidade, onde prevalecem baixos salários e condições precárias e instáveis (trabalho por conta própria, trabalho familiar auxiliar, e no setor privado sem carteira de trabalho assinada) (Silveira Junior 2019).

Esse foi o terreno preparatório para o governo Bolsonaro. Alimentado pelo golpe de 2016, o avanço da extrema direita, capitaneado pela burguesia e parcelas da classe média levou à eleição, em 2018, de um governo ultraneoliberal na economia, conservador e reacionário no social, nos valores e costumes e crescentemente autoritário na política e na perseguição às lutas sociais, com avanço ainda mais acelerado da ofensiva contra os direitos sociais. No seu primeiro ano de gestão, em 2019, a transferência de renda, que

já se apresentava focalizada e minimalista, sofreu cortes: no Programa Bolsa Família, cerca de 1,1 milhões de famílias foram desligadas do programa entre maio de 2019 e janeiro de 2020, fora a fila de espera estimada que já havia de aproximadamente 1,7 milhão de famílias (Silva 2020). Mas o duro golpe contra a classe trabalhadora veio com a nova Reforma da Previdência (Emenda Constitucional n. 103/2019), que providenciou para a classe trabalhadora trabalhar mais tempo, com valores de contribuição ainda mais altos.

Foi sob sua gestão que passamos pela pandemia. Por isso, para além das dificuldades ligadas à previsão dos impactos econômicos e sociais da pandemia, no Brasil tivemos uma segunda dificuldade em realização ao seu enfrentamento, a atitude negacionista e a irresponsabilidade política do governo Bolsonaro que vieram a somar-se à agenda reacionária que já estava em curso, o que se refletiu na expansão da doença no país. Vale ressaltar que a falsa oposição entre a economia e a vida esteve diretamente ligada ao aprofundamento do trabalho precário e às desigualdades já existentes no contexto de crise e destituição de direitos no qual a pandemia se manifesta.

Por isso devemos considerar as condições de vida durante a pandemia. A inflação que fechou o ano de 2021 ao índice de 10,06%¹³, a maior taxa desde 2015, configurando um cenário desafiador para as maiorias trabalhadoras sobreviverem com aumentos sistemáticos dos alimentos, moradia, combustíveis, transporte público, dentre outros itens necessários à reprodução diária de vida.

13.

<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>

Para tentar dar conta dessa situação material e de falta de oportunidade de geração de renda para uma parte massiva da população, o governo Bolsonaro regulamentou o Auxílio Emergencial pela Lei n. 13982/2020, que previu pagamento de auxílio no valor de R\$600,00 por três meses a trabalhadores maiores de 18 anos, sem emprego formal e sem qualquer outro tipo de proteção social (incluindo os microempreendedores individuais), com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo (R\$522,50) e não ter recebido rendimento tributável acima de R\$28.559,70/ano em 2018. Apesar de todas as dificuldades para acesso, 67,2 milhões de pessoas tiveram o direito de recebimento aprovado, com uma média de benefício de R\$901,00, o que significa atender 43,9% dos domicílios brasileiros com uma média de auxílio bem acima da praticada desde os anos 1990¹⁴.

14.

<https://covid19.ibge.gov.br/pna-d-covid/>

O presidente Bolsonaro, percebendo o efeito político do Auxílio Emergencial, anunciou o encerramento do Programa Bolsa Família em 9 de agosto de 2021 com a publicação da Medida Provisória n.1.061 que instituiu o “Programa Auxílio Brasil”. O programa nasce sob a pressão da Pandemia e do pleito eleitoral pela sua reeleição, sem nenhuma relação com a Seguridade Social, com os debates de renda básica, com a política de Assistência Social ou mesmo com outras ações que pudessem organizar uma política mais estruturada de combate à pobreza, configurando uma articulação sem participação de nenhuma instância coletiva.



Em 2022, ano eleitoral para presidência da República, o Auxílio Brasil chançelado pelo Bolsonaro, teve um crescimento exorbitante de cadastramento de novos beneficiários, burlando vários procedimentos e regras do extinto Bolsa Família. Só em janeiro de 2022 o programa Auxílio Brasil incorporou 3 milhões de famílias, uma alta de 21% em apenas um mês. Se, por um lado, amplia a cobertura, por outro lado, reforça o uso eleitoreiro do auxílio de renda.

Ao assumir a presidência em seu terceiro mandato em janeiro de 2023, Lula revogou a lei que deu origem ao Auxílio Brasil e sancionou nova lei criando o novo Programa Bolsa Família, que tem algumas diferenças em relação ao Programa anterior, dentre as principais está o aumento do valor do benefício principal fixado em R\$600,00 com acréscimo de R\$150,00 para cada criança abaixo de 7 anos. E posteriormente anunciou um benefício adicional de R\$50,00 para cada dependente de 7 a 18 anos e a gestantes e lactantes (Brasil, 2023). Contudo, devido ao aumento de cobertura sem fiscalização rigorosa, somado ao aumento do valor médio do benefício (que em final de 2024 chegou a R\$676,00), houve pressão política por parte da direita para fiscalização dos cadastros e cortes por suspeita de fraudes.

Na cartilha do novo programa Bolsa Família elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, algumas das abordagens que adotadas envolvem a correção do Cadastro Único com vistas a focalizar nos mais vulneráveis e o foco na nova geração, reforçando a lógica da centralidade da focalização na renda com condicionalidades¹⁵.

No Brasil, a renda básica tem amparo legal, pela Lei Federal n.10.835 de 2004, que institui a Renda Básica de Cidadania, a qual consiste no pagamento de uma renda incondicional e universal a todos os brasileiros e brasileiras natos e estrangeiros residentes legalmente no país há mais de cinco anos, um valor suficiente para a cobertura mínima das despesas referentes a alimentação, saúde e educação de cada pessoa. Porém, sua execução vem sendo realizada por vários programas que transferem recursos públicos sob a denominação de “transferência de renda”, “renda básica” ou “renda mínima”, mas que funcionam para garantir apenas uma sobrevida de trabalhadores/as, assegurando um fluxo básico de consumo, controlando o pauperismo, mas que não utilizam referências nacionais brasileiras como salário mínimo, custo médio da cesta básica (DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconómicos), dados estatísticos de Censos Nacionais (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para estabelecer os valores monetários dos benefícios ou os critérios de acesso.

A perspectiva que coaduna com o projeto de Seguridade Social da Constituição Federal de 1988, defendida pelo Serviço Social no Brasil, aponta que o direito à renda vai além da Política de Assistência Social ou de um combate à pobreza mais imediato, sendo essencial uma perspectiva de proteção social mais ampla, que envolva outras políticas e direitos. Isso passa por uma proposta de renda básica de cidadania viabilizadora do direito à segurança de renda não condicionada, de caráter não-contributivo, sem condicionalidades, que vai além da lógica de cobertura e acesso do Programa Bolsa Famí-

¹⁵. O limite de renda para a família ser elegível para o programa sofreu um aumento para R\$218,00 por pessoa. Entre as condicionalidades, há o retorno do esquema vacinal, da realização de pré-natal pelas gestantes, o acompanhamento do estado nutricional, que agora é necessário apenas para crianças até 7 anos e a frequência escolar também sofreu alterações: mínimo de 60% para crianças de 4-5 anos e de 75% de 6-18 (Brasil 2023).

lia e similares em âmbito local, estendendo-se aos mais amplos grupos sociais.

Porém, estamos convencidos que as contradições desta trajetória da centralidade da transferência de renda focalizada na área da assistência social no Brasil configuram o terreno fértil para construção destas iniciativas locais de transferência monetária via moedas sociais, como ilustrado no próximo item.

Experiências locais de moedas sociais no Estado do Rio de Janeiro

O contexto de irrupção da pandemia da COVID-19 é o cenário de criação das experiências recentes de “moeda social” por parte de governos locais, que surgem como forma de gestão de programas de transferência monetária e outros serviços vinculados ao enfrentamento da pobreza em determinados territórios.

Diante dos desafios postos pela crise sanitária, criar programas locais de transferência monetária e inclusão produtiva via “moedas sociais” pode ter se tornado uma saída econômica, seja para lidar com os desafios de término do acesso ao Auxílio Emergencial pela população da sua cidade ou à insuficiente cobertura do Programa Bolsa Família, cujo foco não cobria segmentos de trabalhadores informais e sem direitos, seja ainda por ter que lidar com limites para geração renda por conta da crise sanitária e do distanciamento social. Mas tais iniciativas podem ter sido também uma saída política, pois percebendo o efeito político do Auxílio Emergencial e as ações do governo federal no sentido de criar um programa de transferência monetária próprio – que veio se traduzir pela criação do Auxílio Brasil -, lideranças locais podem utilizar essas ações no âmbito municipal para angariar bases de apoio político em suas localidades.

As experiências com “moedas sociais” no Estado do Rio de Janeiro tiveram início com os casos dos municípios de Silva Jardim, inaugurado em 2010 e de Maricá, com início em 2013. Ambas as iniciativas sempre foram administradas por Bancos Comunitários de Desenvolvimento. O município de Silva Jardim teve sua experiência descontinuada, mas no município de Maricá, o Banco Mumbuca triplicou o número de clientes entre 2020 e 2021, passando de 3705 para 8276 comércios credenciados (Gama et al. 2023). Atualmente a “moeda social” Mumbuca é utilizada para pagamento dos benefícios da prefeitura de Maricá, sendo o principal programa de transferência monetária que paga 230 mumbucas (equivalente a R\$230,00)¹⁶ tendo expandido de 42 mil em 2022 para 93 mil beneficiários em 2023¹⁷.

No quadro abaixo é possível verificar interesse recente das prefeituras em criar “moedas sociais” para executar políticas de transferência monetária e inclusão produtiva por meio de fomento às ações de economia solidária (produção e consumo locais). Dos 92 municípios que formam o Estado do Rio de Janeiro, 20 apresentaram algum tipo de experiência com “moeda social”. Sendo que desses 20 casos, apenas Silva Jardim (2010) e Maricá (2013), foram constituídos em período anterior. Vale ressaltar que, além desse percent-

¹⁶. <https://www.marica.rj.gov.br/noticia/marica-vai-aumentar-valor-do-rbc-para-230-mumbucas/>

¹⁷. <https://www.marica.rj.gov.br/noticia/marica-ampliara-em-mais-de-100-numero-de-beneficiarios-da-moeda-mumbuca/>



18.
<https://www.camara.rio/comunicacao/noticias/2025-pauta-vereadores-analisa-proposta-que-cria-moeda-social-no-rio#:~:text=A%20cidade%20do%20Rio%20poder%C3%A1,na%20Economia%20Popular%20e%20Solid%C3%A1ria>

19.
<https://cmmacae.rj.gov.br/moeda-social-pode-facilitar-compras-para-populacao-de-baixa-renda/>

20.
<https://quissama.rj.gov.br/quissama-manifesta-interesse-em-implantar-a-moeda-social/>

21.
<https://www.ofluminense.com.br/cidades/2022/04/1244053-sao-goncalo-debate-moeda-social.html>

22.
<https://www.sjb.rj.gov.br/site/noticia/>

23.
<https://www.entreriosjornal.com.br/2023/03/secretaria-de-assistencia-social-inicia.html>

24.
<https://varresai.rj.gov.br/site/noticia/varre-sai-participou-do-evento-%E2%80%9Cpadua-para-todos-com-economia-solidaria/572>

tual de locais que constam registros de “moedas sociais”, também há casos de municípios em que houve debate recente sobre a criação de “moeda social” ou está em processo de discussão, como no caso de Rio de Janeiro (capital)¹⁸, Macaé¹⁹, Quissamã²⁰, São Gonçalo²¹, São João da Barra²², Três Rios²³ e Varre-Sai²⁴. E outros locais como Paraty e Bom Jesus de Itabapoana que as moedas são utilizadas para fins específicos, como área ambiental ou artesanal.

Quadro 1 - Moedas sociais nos municípios do Estado do Rio de Janeiro - 2024

No	Nome do Município	População	BCD	Moeda Social	Ano de Criação	Situação Atual
1	Armação de Búzios	39.033	Não	Gera búzios	2021	Em circulação
2	Bom Jesus de Itabapoana	35.797	Não	Bomjê	2021	Em circulação
3	Cabo Frio	214.057	Não	Itajuru	2021	Em circulação
4	Comendador Levy Gasparian	8.769	Comendador	Comendador	2023	Em circulação
5	Iguaba Grande	27.651	Sim	Caboclinho	2022	Em circulação
6	Itaboraí	231.004	Pedra Bonita	Pedra Bonita	2021	Em circulação
7	Macaé	262.692	Sim	Macaíba	2023	Em circulação
8	Maricá	223.938	Mumbuca	Mumbuca	2013	Em circulação
9	Niterói	523.664	Banco Araribóia	Araribóia	2021	Em circulação
10	Paraty	50.592	Sim	Alegrias	2021	Em circulação
11	Petrópolis	304.758	Não	Ipê Amarelo	2023	Em fase de implementação
12	Porciúncula	16.958	Sim	Elefantina	2021	Em circulação
13	Saquarema	88.755	Não (Adm. Pelo E-Dinheiro)	Saquá	2022	Em circulação
14	Tanguá	31.169	Não	Citrus.	2021	Em fase de implementação

Elaboração: Mauriel (2024). Fonte: IBGE - População calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022 e informações coletadas nos municípios entre março e junho de 2024.

Os casos apontados acima apresentam experiências bem recentes com as moedas circulantes locais. Todas elas foram criadas pelo poder público municipal com o objetivo de gerenciar ações de enfrentamento à pobreza local. As

moedas são utilizadas para compra de produtos no comércio local e as regras para sua utilização depende de cada prefeitura. Todas as moedas tem sua unidade equivalente à uma unidade do Real, moeda corrente oficial no sistema financeiro e bancário do Brasil.

Diante do cenário apresentado, é essencial analisar as particularidades de cada município do estado do Rio de Janeiro que adotou a “moeda social” como política local de transferência de renda, a partir das leis que regulamentam seu funcionamento.

A “moeda social” no município de Búzios é conhecida por Gera Búzios e tem sua criação e administração apoiada pela Lei Ordinária nº 1.711 de 2021, em que compete à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda o cadastramento, a concessão, a distribuição e o acompanhamento dos indivíduos e famílias beneficiadas, assim como compete ao Conselho Municipal de Assistência Social a fiscalização e acompanhamento de todas as etapas. A moeda Gera Búzios não possui banco, tem seu benefício operado pelo valor equivalente a R\$300,00 e estabelece alguns critérios para que os usuários tenham acesso, como estar inserido no CadÚnico, possuir renda per capita de até meio salário mínimo, residir no município há pelo menos 2 anos e, para os que têm filhos, estes devem estar matriculados na escola e com vacinação completa. Além disso, o benefício é operacionalizado via cartão magnético entregue às famílias, sendo a titularidade do cartão preferencial às mulheres. Destaca-se que é vedado utilizar o valor recebido para comprar bebidas alcoólicas e cigarros.

No município de Bom Jesus de Itabapoana, a moeda é conhecida como Bomjê, em que seu funcionamento é baseado em mecanismos de troca de produtos artesanais, na qual visam a troca de materiais recicláveis no intuito de gerar renda para os empreendimentos de economia solidária. Dessa forma, os principais beneficiários⁸ são os pequenos negócios envolvendo catadores de material reciclável e artesãos, em que cada Bomjê equivale a R\$1,00 utilizado na compra de produtos de artesanato. É uma política regional com iniciativa do governo municipal, por meio da Secretaria de Assistência Social e Habitação e da de Meio Ambiente, Agricultura e Recursos Hídricos, e tem como objetivo o desenvolvimento sustentável.

A cidade de Cabo Frio instituiu em julho de 2021 o Programa Moeda Social Itajuru²⁵, cuja finalidade é atender a famílias em situação de extrema pobreza, pobreza e baixa renda, inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal brasileiro. A Secretaria Municipal de Assistência Social, além das outras atribuições que já lhe eram conferidas na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ficou responsável pela a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Moeda Social Itajuru. Para ter acesso ao benefício, não basta a família estar no CadÚnico, mas também deverá possuir renda per capita de até 1 (um) salário mínimo e residir no município há pelo menos dois anos.

O Programa Moeda Social Itajuru foi lançado em outubro de 2021, com o projeto-piloto em um bairro da cidade de Cabo Frio - Manoel Corrêa - e a

²⁵. Lei Nº 3.286 de 1º de julho de 2021, Disponível em https://transparencia.cabofrio.rj.gov.br/arquivos/2255/LEIS%20MUNICIPAIS_3286_2021_0001.pdf, Acesso em 29 de maio de 2023.



26. As famílias estão distribuídas em quatro implantações: Monte Alegre, Boca do Mato, Porto do Carro e Vila do Ar (março/2022); Maria Joaquina, em Tamoios (julho/2022); Tangará, Emaús e Parque Eldorado 3 (outubro/2022) e Sinagoga (dezembro/2022).

27. Dados disponíveis em <https://noticia1.com.br/cabo-frio-entrega-a-moeda-social-itajuru-para-63-novos-contemplados/>, acesso em 28/04/2023.

28. O valor do benefício foi ajustado para R\$160,00 em 2023. Ver <https://iguaba.rj.gov.br/moeda-social-caboclinho-anuncia-1005-novos-beneficiarios/#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20Iguaba%20Grande,equivalentes%20a%20R%24160%20reais>

29. <https://leisecamarica.com.br/noticia/42805/iguaba-grande-passa-a-ter-moeda-social-caboclinho>

transferência monetária atendeu 2.500 famílias até dezembro de 2022²⁶. Até abril de 2023, o programa transferiu um pouco mais de R\$ 5 milhões, incluindo um pagamento extra para os beneficiários, a título de 13º da moeda Itajuru, em 2022. Ao todo, o programa possui 231 estabelecimentos cadastrados nas localidades onde existe o programa e aptos a receber os recursos da transferência monetária para troca dos produtos²⁷.

O município Comendador Levy Gasparian instituiu, através da Lei nº 1.187 de 2023, a “moeda social” Comendador, o programa municipal de Economia Solidária e o Fundo Banco Digital Comendador. O objetivo é fomentar o desenvolvimento da economia local e a criação de novos negócios ao fortalecer pequenos empreendedores, sendo o benefício concedido aos servidores e à população amparada por programas sociais. De acordo com a lei, a gestão do programa é instituída pela Secretaria Municipal de Fazenda, responsável pelo suporte financeiro e sua implementação. São oferecidos auxílio-alimentação aos servidores, assim como linhas de crédito para os servidores e pequenos empreendedores da economia solidária, visando a diminuição da pobreza e fomentando a circulação da moeda comendador no município.

Na cidade de Iguaba Grande foi sancionada a Lei 1.403/2022, que institui a criação da Moeda Social Caboclinho. O programa municipal faz parte de uma política da prefeitura para complementação de renda de famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social. O programa gerido pela “moeda social” tinha meta de atender, inicialmente, cerca de duas mil famílias com o valor de 120 Caboclinhos, o equivalente a R\$120 reais por mês²⁸. As famílias atendidas receberam um cartão para utilização nos comércios da cidade que fizeram o cadastro para receber a moeda.

Como incentivo por parte do governo local, as empresas que se cadastraram para vender através da moeda social terão custo zero em pagamentos de taxas. De acordo com a prefeitura, além de ter o objetivo de reduzir os impactos financeiros da pandemia da COVID-19, a moeda Caboclinho envolve ações promover o desenvolvimento do comércio local, uma vez que o benefício que será destinado às famílias deve ser utilizado somente nos comércios cadastrados de Iguaba ampliando o montante de recursos em circulação na cidade²⁹.

Para estar apto a receber a moeda Caboclinho, é necessário estar com o Cadastro Único atualizado há pelo menos dois anos; possuir renda mensal de até 50% do salário mínimo nacional e residir no município de Iguaba Grande há pelo menos três anos.

O monitoramento do programa municipal de transferência de renda via moeda Caboclinho fica sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Renda, onde já foi criada uma equipe técnica composta por assistentes sociais que realizarão o monitoramento, acompanhamento e encaminhamento intersetorial das famílias beneficiárias. As equipes também respondem pela identificação e avaliação das famílias com perfil para o programa (Prefeitura Municipal de Iguaba Grande 2022).

A “moeda social” de Itaboraí foi regulamentada pela Lei nº 2.867 de 2021, a qual instituiu o Programa Economia Solidária de Desenvolvimento Social, Econômico, do Trabalho e Combate à Pobreza e o Fundo Banco Comunitário Popular de Itaboraí, conhecido como Banco Pedra Bonita. Intitulada como moeda Pedra Bonita, a “moeda social” do município é vinculada à Secretaria de Governo e operacionalizada pelo instituto E-dinheiro. Com um valor equivalente a R\$150,00, a moeda tem como objetivo fortalecer a economia local e combater a vulnerabilidade social do município. Além disso, impõe como requisito o cadastro no CadÚnico, residir no município por pelo menos dois anos e não receber outro benefício estadual ou federal.

No município de Macaé, a “moeda social” é denominada Macaíba e foi instituída através da Lei nº 5.075 de 2023, a qual dispõe sobre a Política Municipal de Economia Popular, Justa e Solidária e o Programa Municipal de Combate à Pobreza e às Desigualdades, além do Fundo Municipal responsável pelo provimento de recursos para implementação da política. Com o objetivo de fortalecer a economia local, a moeda Macaíba é utilizada para transações financeiras e comerciais digitais por meio de operações de crédito realizadas no território. Ela tem um valor equivalente a R\$150,00 pagos ao titular do núcleo familiar, além de R\$75,00 para cada menor pertencente ao núcleo, limitado a três componentes por família. O pagamento é feito por meio de cartão de crédito eletrônico e destinado a pessoas em situação de pobreza cadastradas no CadÚnico.

A prefeitura de Niterói instituiu em julho de 2021 o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Niterói. Dentro da Política Pública Municipal de Combate à Pobreza, vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária. Vinculada a esta secretaria está a implementação do Programa Moeda Social Arariboia, paga por meio de agências do Banco Comunitário Arariboia, voltado para famílias de baixa renda que podem ou não residir em territórios em que o município esteja desenvolvendo iniciativas de segurança alimentar e nutricional.

O Programa Moeda Social Arariboia usa o CadÚnico do governo federal como base para definição das famílias e dos beneficiários e tem por objetivo oferecer um auxílio de renda complementar ao benefício do Programa Bolsa Família, ou até mesmo algum outro benefício de transferência de renda estadual, caso houver (Prefeitura de Niterói 2021).

A “moeda social” Arariboia começou com um benefício de valor mensal de R\$250,00 para o responsável familiar, e, a partir desse valor, cada membro pode receber R\$90,00, totalizando seis integrantes de uma mesma família, com valor máximo de R\$700,00. O valor atualizado em 2024 (Lei Municipal de Niterói n.3888/2024) é de R\$318,00 para o responsável familiar e R\$112,00 para cada membro. O Programa Moeda Social Arariboia de transferência monetária começou a ser pago em dezembro de 2021, mas já movimentou mais de R\$125 milhões na economia da cidade entre seu início, em dezembro de 2022, e ao final de 2023, quando já beneficiava cerca de 31 mil famílias, alcançando cerca de 100 mil beneficiários³⁰.

30.

<https://odia.ig.com.br/niteroi/2023/01/6554162-moeda-social-da-prefeitura-recebe-credito-nesta-quinta-feira-12.html>



Em Paraty, a “moeda social” está relacionada aos produtores e artesãos do município vinculados às feiras, na qual busca promover o desenvolvimento local. Conhecida como moeda Alegrias, sua circulação estava relacionada aos mecanismos de trocas entre os prestadores de serviços da feira. Atualmente, sua gestão é comandada pelo banco comunitário Alegrias, instituído em 2021, responsável pelas transações financeiras realizadas pela moeda local, como pagamentos e transferências, microcrédito e fundo rotativo solidário.

Em Petrópolis, a prefeitura sancionou em janeiro de 2023 a lei que instituiu o Programa Municipal de Economia Solidária; criou o Banco Municipal Popular de Petrópolis, a Moeda Social Municipal Digital Ipê Amarelo e o Programa de Microcrédito³¹. A “moeda social” digital tem objetivo de atuar como meio de combater as desigualdades sociais, minimizar a pobreza e incrementar a geração de emprego e renda, por meio do estímulo a cadeia econômica da produção, da comercialização e do consumo local. Com ela, a Prefeitura avisou que pagará benefícios sociais, gratificações a servidores e até mesmo parte dos pagamentos a fornecedores (Prefeitura de Petrópolis 2023).

Para viabilizar o uso da moeda, o Banco Municipal Popular de Petrópolis poderá ser utilizado por todos os cidadãos, empreendedores e fornecedores do Município, sem taxas de abertura e de manutenção para os usuários, com cesta de serviços essenciais, permitindo acesso àqueles que ainda não têm conta bancária, para que possam realizar transações financeiras, especialmente pagamentos nos comércios e prestadores de serviço do município, por meio de um cartão pré-pago ou por aplicativo específico de telefone celular.

A Secretaria de Assistência Social, Habitação e Regularização Fundiária de Petrópolis ficou responsável por gerir o Programa Municipal de Economia Solidária, Banco Municipal Popular, Moeda Social e Microcrédito. O próximo passo da Prefeitura foi a abertura do edital de colaboração, para a escolha da organização da sociedade civil (OSC) que fará a gestão digital da moeda. (Prefeitura de Petrópolis 2023).

Em Porciúncula, a “moeda social” foi instituída pela Lei nº 2.378 de 2021, que originou o Banco Solidário de Porciúncula e a moeda Elefantina. Com a finalidade de fortalecer a circulação na economia local, a moeda Elefantina é administrada pelo E-dinheiro e o banco digital pode ser utilizado para pagamento da folha dos servidores do município e dos benefícios ofertados à população. A moeda consiste em uma conta digital restrita ao município em formato de aplicativo ou cartão digital, tendo como objetivo fomentar o desenvolvimento local e estabelecer meios de minimização da pobreza.

Na cidade de Saquarema, a “moeda social” foi promulgada através da Lei nº 2.189 de 2022, a qual instituiu o Programa Municipal de Incentivo à Educação, Desenvolvimento Econômico Social, Economia Solidária e Combate à Pobreza. Denominada por moeda Saquá, esse instrumento é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e operado pelo instituto E-dinheiro, em que são criados benefícios à população da cidade. Dessa forma, a lei cria a Renda Básica de Cidadania no valor de R\$300,00 às famílias em

³¹ LEI N.º 8.494 de 30 de janeiro de 2023. Disponível em <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/servicos-na-web/informacoes/diario-oficial/finis/h/289-janeiro/5447-6597-segunda-feira-30-de-janeiro-de-2023.html>

, acesso em 30 de maio de 2023.

situação de vulnerabilidade social, a Renda Carinho de Mãe no valor de R\$100,00 às mulheres grávidas em situação de vulnerabilidade, a Renda Carinho Especial no valor de R\$100,00 às pessoas com deficiência que estejam em situação de vulnerabilidade e a Bolsa de Manutenção no valor de R\$300,00 aos estudantes do ensino médio da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Além disso, por meio da Lei nº 2.466 de 2023, o município criou o programa "moeda social" para educação pública, o Programa Educa Saquá, no valor de R\$100,00 com o intuito de fomentar a educação e o empreendedorismo entre os jovens estudantes da rede pública do município.

No Município de Tanguá, a "moeda social" foi criada através da Lei nº 1.297 de 2021, a qual instituiu a Política Municipal de Desenvolvimento Local, Combate à Pobreza e Incentivo à Economia Popular Solidária e criou o Fundo Municipal de Desenvolvimento Local e Economia Solidária, o Banco Solidário e a "moeda social" Citrus. Contudo, apesar da instituição da lei, a moeda não foi implementada.

Diante das experiências com "moeda social" nos municípios do estado do Rio de Janeiro, é possível perceber que, embora compartilhem características comuns, cada uma apresenta particularidades distintas. A definição de critérios para determinar quem poderá ou não receber o benefício envolve não apenas aspectos de elegibilidade, como a renda e a residência no município, mas também um recorte que reflete a atuação do governo local nas expressões da questão social nos respectivos municípios, evidenciando sua relação com a administração da pobreza.

Considerações finais

O texto buscou evidenciar o crescimento das moedas sociais como fenômeno associado à crise pandêmica e sua gestão. Tais iniciativas, centradas na transferência de renda, acabaram por reforçar a tendência combate à pobreza por meio de auxílios monetários em detrimento de ações mais estruturais. Os programas locais de moedas sociais criados na pandemia, ao definirem o que consideram como renda mínima para a subsistência de um cidadão, em um patamar abaixo domínio mínimo necessário, a depender da renda per capita e da quantidade de membros na família, revela que a concepção de proteção social embutida nessas ações não se acopla ao conjunto de determinantes que estruturam as desigualdades sociais no Brasil.

Essa aproximação inicial com alguns dos casos locais se deu a partir de documentos de legais de criação das moedas municipais e dados de sites das prefeituras, o que ainda não permitiu apreender a dinâmica de funcionamento das equipes, maior detalhamento sobre a gestão dos bancos, relação do comércio local com a circulação da moeda local e a relação que possuem com os programas de iniciativa federal de transferência monetária e de economia solidária, dados que serão investigados na pesquisa ainda em andamento.



Além disso, ainda carece de investigação como se dá a inserção dessas iniciativas na mobilização de recursos de proximidade, se elas estabelecem envolvimentos dos beneficiários dos programas de transferência monetária com a dinâmica da cidade, se forjam outras formas de participação local para atendimento das necessidades do bairro, ainda que já indique a relação de compra e acesso de produtos via empreendimentos locais, elementos essenciais para entendermos a forma como se dá o controle social popular dos recursos envolvidos.

Contudo, foi possível perceber que diferente dos primeiros Empreendimentos de Economia Solidária (EES) estimulados pelos governos petistas, na primeira década de 2000, os quais surgiram como política de geração de renda alternativa para os trabalhadores desempregados, tais como cooperativas, associações, empresas de autogestão, clubes de trocas, etc., as iniciativas recentes de “moedas sociais” locais são criadas pelas prefeituras como forma de gestão de programas de enfrentamento à pobreza local via transferência monetária e apresentam relação com a política de assistência social municipal, principalmente por causa da gestão dos benefícios, vinculada ao CadÚnico ou a critérios socialmente articulados ao Sistema Único de Assistência Social local.

Nessa aproximação inicial já foi possível observar uma tendência de expansão da monetarização da assistência social por trás do recebimento dos benefícios de transferência monetária, mas nesses casos com redirecionamento dos fundos municipais para ativar bancos comunitários e fomentar negócios, ao mesmo tempo em que se abrem mercados junto a consumidores locais, corroborando análises que afirmam que tais ações coadunam com as necessidades de valorização capitalista, mesmo quando se tratam de situações limites de aquisição de produtos e serviços para subsistência, como no caso dos programas sociais de transferência monetária local.

Historicamente, o Serviço Social brasileiro sempre fez a defesa de ações governamentais que assegurassem trabalho e renda, mas com a consciência crítica de que, mesmo como direito social, os programas de renda básica universal expõem uma face do capitalismo de gestão das crises pelo aprofundamento da precarização do trabalho, em que a substituição de empregos estáveis e com direitos por trabalho informal e intermitente somado a programas assistenciais de transferência de renda acabam por trazer em si a contradição de manter de pé grandes massas de trabalhadores a baixo custo, nos limites mínimos da sobrevida, sem ameaçar o padrão de acumulação financeirizado.

Referências

Adilson Aquino Silveira Junior. “As condições das classes trabalhadoras nas circunstâncias da crise e restauração no Brasil atual.” *Revista Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, (2019), p. 174–188, jan./jun.
Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/30889>. Acesso em 23 mai. 2024.

Ana Elizabeth Mota. "A centralidade da assistência social na segurança social brasileira nos anos 2000." In MOTA, Ana Elizabeth, coord. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 2ª ed. (São Paulo: Cortez, 2009).

Ariadne Scalfoni Rigo, Genauto Carvalho de França Filho, e Leonardo Prates Leal. "Moedas sociais nos bancos comunitários de desenvolvimento: a experiência das Conchas em Matarandiba/BA." *RIGS - Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 4, n. 2 (2015), maio/ago. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/9053>. Acesso em 1 jun. 2024.

Brasil. 2023. *Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm.

Carolina Gabriel de Paula Pupo. 2022. *Finanças solidárias no Brasil: bancos comunitários, moedas locais e a força dos lugares*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-15062022-191912/publico/2022_CarolinaGabrielDePaulaPupo_VCorr.pdf. Acesso em 1 jun. 2024.

Celia Lessa Kerstenetsky. "Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família." *Texto para Discussão CEDE*, n. 14, abril (2009). Niterói: UFF. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/>. Acesso em 18 jun. 2023.

Jorge Mattoso. "O Brasil herdado." In SADER, Emir, e GARCIA, Marco Aurélio, orgs. *Brasil, entre o passado e o futuro*. (São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010).

Luiz Arthur S. Faria et. Al. 2019. "Digitalizações de moedas sociais brasileiras e desafios de governanças comunitárias: os requisitos, os códigos e os dados." *Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, n. 67, p. 141–154. Brasília: IPEA. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10275/1/bmt_67.pdf. Acesso em 1 jun. 2024.

Marcio Pochmann. "Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI." In SADER, Emir, org. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. (São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013).

Maria Ozanira Silva e Silva e Maria Valéria Santos de A. Lima. "Antecedentes e contextualização: trajetória de desenvolvimento do Bolsa Família." In SILVA E SILVA, Maria Ozanira, coord. *O Bolsa Família: verso e reverso*. (Campinas: Papel Social, 2016).



- Mavi Rodrigues. "Assistência social e vanguardas do Serviço Social na era neoliberal." *Revista Argumentum*. Vitória, v. 8, n. 2, (2016), p. 35–50, maio/ago. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/12791>. Acesso em 23 mai. 2024.
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 2023. *Cartilha do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2023/03/o-bolsa-familia-e-um-programa-da-sociedade-brasileira-diz-lula/cartilha_bolsa_familia.pdf. Acesso em 2 mai. 2024.
- Mossicleia Mendes da Silva. "Pandemia, crise e expropriações: auxílio emergencial e contradições da focalização." *Revista Vértices*, Campos/RJ (2020). Dossiê Violência de Estado e política social. Disponível em: <https://editoraessentia.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15827>. Acesso em 2 jun. 2024.
- Paul Singer. *Introdução à economia solidária*. (São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003).
- Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo. 2019. *Lei nº 2.216 de 08 de outubro de 2019*. Diário Oficial Arraial do Cabo, 11 out. 2019, edição 49. Disponível em: https://arraialdocabo.rj.leg.br/arquivos/267/LEIS%20MUNICIPAIS_2.216_2019_0000001.pdf. Acesso em 23 mar. 2024.
- Prefeitura Municipal de Buzios. 2021. *Lei Ordinária nº 1.711 de 28 de dezembro de 2021*. Disponível em: <https://sapl.armacaodosbuzios.rj.leg.br/norma/3851?display>. Acesso em: 19 ago. 2024.
- Prefeitura Municipal de Comendador Levy Gasparian. 2023. *Lei Municipal nº 1.187 de 18 de janeiro de 2023*. Disponível em: <https://levygasparian.rj.gov.br/legislacao/leis-municipais-do-ano-de-2023/>. Acesso em: 19 ago. 2024.
- Prefeitura Municipal de Iguaba Grande. 2022. *Lei nº 1403, de 15 de março de 2022*. Disponível em: https://www.portal.iguaba.rj.gov.br/arquivos/3331/LEIS%20ORDINARIAS_1403_2022_0000001.pdf.
- Prefeitura Municipal de Itaboraí. 2021. *Lei Municipal nº 2.867 de 16 de abril de 2021*. Disponível em: <https://cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=6759&cdDiploma=20212867>. Acesso em: 19 ago. 2024.
- Prefeitura Municipal de Macaé. 2023. *Lei Ordinária nº 5.075 de 29 de setembro de 2023*. Disponível em: https://www.transparencia.cmmacae.rj.gov.br/arquivos/7658/LEI%20ORDINARIA_5075_2023_0000001.pdf. Acesso em: 19 ago. 2024.

Prefeitura Municipal de Maricá. 2013. *Lei Municipal nº 2.448 de 26 de junho de 2013*. Disponível em: <https://www.institutobancopalmas.org/wp-content/uploads/lei-moeda-social-mumbuca.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2024.

Prefeitura Municipal de Niterói. 2021. *Lei nº 3.621, de 30 de julho de 2021*. Disponível em: www.LeisMunicipais.com.br. Acesso em 23 mar. 2024.

Prefeitura Municipal de Petrópolis. 2023. *Lei nº 8.494 de 30 de janeiro de 2023*. Diário Oficial do Município de Petrópolis, ano XXXI, n. 6597, 30 jan. 2023. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/servicos-cidadao/diario-oficial?task=download.send&id=5393&catid=284&m=0>. Acesso em 20 abr. 2024.

Prefeitura Municipal de Porciúncula. 2021. *Lei Municipal nº 2.378 de 2 de julho de 2021*. Disponível em: <https://cmporciuncula.rj.gov.br/transparencia/legislacao/2487-lei-ordinaria-n-2378-2021/file#:~:text=1%C2%BA%2D%20Fica%20institu%C3%ADo%20do%20Banco,emprego%20e%20renda%20para%20as>. Acesso em: 19 ago. 2024.

Prefeitura Municipal de Saquarema. 2022. *Lei Municipal nº 2.189 de 28 de janeiro de 2022*. Disponível em: <https://transparencia.saquarema.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/LO-2189-2022.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2024.

Prefeitura Municipal de Tanguá. 2021. *Lei Municipal nº 1.297 de 28 de julho de 2021*. Disponível em: <https://tangua.rj.gov.br/home/wpcontent/uploads/2022/03/Lei-1272-2021.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2024.

Rosangela Nair de Carvalho Barbosa. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. (São Paulo: Cortez, 2007).

Sandro Pereira da Silva e Camila Amaral Pereira. 2023. *Bancos comunitários, moedas sociais e políticas públicas: da experiência pioneira do banco Palmas (Fortaleza-CE) ao modelo difusor do Banco Mumbuca (Maricá-RJ)*. Texto para discussão. Brasília: IPEA. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11737/1/TD_2843_web.pdf. Acesso em 14 fev. 2024.

Tatiana Brettas. *Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil*. (Rio de Janeiro: Consequência, 2020).





Bolsa Família: um processo em direção à Renda Básica de Cidadania no Brasil?

DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v15i2.5996>

Recibido: 28 de marzo 2025

Revisado: 7 de mayo 2025

Aprobado: 13 de julio 2025

Maria Ozanira da Silva e Silva
Brasileña. Doctora en Servicio Social. Es profesora del Programa de Pós-Graduación en Políticas Públicas (PPGPP) de la Universidad Federal do Maranhão (UFMA, Brasil).

Correo electrónico:
maria.ozanira@gmail.com
ORCID: [0000-0003-0421-9934](https://orcid.org/0000-0003-0421-9934)

Resumo: Este artigo analisa o Programa Bolsa Família no Brasil, focando em sua evolução desde a primeira versão de 2003 até a versão atual de 2023. O estudo baseia-se em uma revisão bibliográfica, documental e de campo para problematizar a implementação do programa como o maior programa de transferência de renda da América Latina. O papel do Bolsa Família no sistema de proteção social brasileiro é discutido, destacando sua contribuição para a redução da pobreza extrema, embora com um impacto limitado na desigualdade social. A análise enfatiza a natureza das transferências de renda condicionadas como um passo inicial para a construção da Renda Básica de Cidadania, apesar das limitações para sua universalização e da ausência de um plano claro para esse processo.

Palavras-chave: *Bolsa Família, Transferência Monetária, Pobreza, Renda Básica Universal. Brasil*

Bolsa Família: ¿un proceso hacia la Renta Básica de Ciudadanía en Brasil?

Resumen: Este artículo analiza el Programa Bolsa Familia en Brasil, enfocándose en su evolución desde la primera versión de 2003 hasta la versión actual de 2023. El estudio se basa en una revisión bibliográfica, documental y de campo para problematizar la implementación del programa como el mayor programa de transferencia monetaria de América Latina. Se discute el papel de Bolsa Familia en el sistema de protección social brasileño, destacando su contribución a la reducción de la pobreza extrema, aunque con un impacto limitado en la desigualdad social. El análisis subraya la naturaleza de las transferencias de renta condicionadas como un paso inicial para la construcción de la Renta Básica de Ciudadanía, a pesar de las limitaciones para su universalización y la ausencia de un plan claro para dicho proceso.

Palabras clave: *Bolsa Família, Transferencia Monetaria, Pobreza, Renta Básica Universal. Brasil*

Bolsa Família: a process toward a Citizen's Basic Income in Brazil?

Abstract: This article analyzes the Bolsa Família Program in Brazil, focusing on its evolution from the first version in 2003 to the current version in 2023. The study is based on a bibliographic, documentary, and field review to problematize the program's implementation as the largest income transfer program in Latin America. The role of Bolsa Família in the Brazilian social protection system is discussed, highlighting its contribution to the reduction of extreme poverty, albeit with a limited impact on social inequality. The analysis emphasizes the nature of conditional income transfers as a starting point for the construction of a Citizen's Basic Income, despite the limitations for its universalization and the absence of a clear plan for this process.

Key words: *Bolsa Família, Monetary Transfer, Poverty, Universal Basic Income, Brazil*

Introdução

O presente texto, sob o título: *Bolsa Família: um processo em direção à renda básica no Brasil?*, é produto parcial do Projeto de pesquisa que se encontra em fase de conclusão: *Programas de Transferência de Renda Focalizados e de Renda Básica Universal no contexto da pandemia e da pós-pandemia da Covid-19: acompanhamento e análise da realidade internacional na América Latina e Caribe, com destaque ao Brasil*, contando com a participação de pesquisadoras(es) das seguintes instituições: *Universidade Federal do Maranhão/Brasil; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Universidad de la República (Udelar)/Uruguai e Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires*. O projeto foi aprovado e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Técnológico (CNPq), órgão financiador de pesquisa no Brasil.

Em termos metodológicos, a pesquisa foi desenvolvida mediante revisão bibliográfica e documental com a complementação de pesquisa de campo em espaços institucionais onde o Programa vem sendo implementado.

O Bolsa Família, como outros programas de transferência monetária, é um programa social de extrema relevância para o Serviço Social por ser espaço de atuação profissional de assistentes sociais, sendo implementado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

O presente artigo tem como objetivo expor e problematizar o processo de implantação e desenvolvimento do Bolsa Família indicado enquanto passo inicial para construção da Renda Básica de Cidadania no Brasil. O Bolsa Família, criado na sua primeira versão em 2003, é o maior programa de transferência monetária focalizado e com condicionalidades no Brasil e na América Latina, com amplas repercussões nacionais e internacionais.

O texto segue abordando os antecedentes e o contexto de referência da versão atual do Bolsa Família, reimplantado em 2023, abordando essa versão atual, com destaque dos caminhos e limites para implantação da Renda Básica de Cidadania no Brasil para então apresentar algumas reflexões centrais a título de conclusão.

Antecedentes e contexto da versão do Bolsa Família reimplantado em 2023

Na abordagem desse item, proponho abordar a proteção social tomando como referência o Bolsa Família na contemporaneidade brasileira. O Bolsa Família, concebido na sua versão instituída em 2023, é o mais amplo programa social de transferência monetária situado no Sistema de Proteção Social no Brasil. Criado no início do terceiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2023/2026), consolida a prevalência de programas de transferência monetária como política de proteção social no Brasil. Em dezembro de 2023, foram 21,3 milhões de famílias atendidas, sendo o investimento no mesmo ano da ordem de R\$14,25 bilhões (Ministério do Desenvolvimento e Assistên-

cia Social, Família e Combate à Fome 2023). É implementado nos 2.570 municípios brasileiros.

A presente reflexão é produto de revisão bibliográfica e documental, consulta à sites, mas principalmente tem como referência minha inserção acadêmica no âmbito da pesquisa e do acompanhamento dos programas de transferência monetária implementados no Brasil, desde a primeira experiência implantada na cidade de Campinas, São Paulo, em 1995. É principalmente produto do projeto de pesquisa mencionado na introdução do presente texto.

Compreender o presente do maior programa de transferência monetária do Brasil e da América Latina, o Bolsa Família, requer situá-lo na dinâmica do surgimento e desenvolvimento dos programas de transferência monetária no Brasil. Os programas de transferência monetária nessa reflexão são situados no contexto do Sistema de Proteção Social Brasileiro, entendidos como uma transferência em dinheiro para pessoas ou famílias, selecionadas por critério de renda, de localização geográfica ou situação de pobreza.

É a partir de 1991 que esses programas vêm assumindo prevalência no campo da proteção social no Brasil. Um Projeto de Lei de autoria do então senador petista Eduardo Suplicy (2023) foi a primeira proposta de programa de transferência monetária formulada no Brasil. Destinava-se a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, com renda de até três salários-mínimos. Todavia, o ano de 1995 foi o marco temporal que marcou o início da implementação dos programas de transferência monetária em nível municipal, denominados de renda mínima. Inicialmente implantados em Campinas, Santos e Ribeirão Preto em São Paulo, sendo criado no mesmo ano o Programa Bolsa Escola em Brasília, Distrito Federal. No mesmo contexto dos programas municipais, foram criados e implementados programas em nível de alguns Estados brasileiros, alcançando 45 programas municipais e 11 estaduais (Silva, Yazbek y Giovanni 2012).

Prosseguindo o processo de implementação de programas municipais e estaduais, em 1996, foram criados, em nível nacional, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), destinado a tirar crianças e adolescentes do trabalho precoce e encaminhá-los para a escola. No mesmo ano, foi instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos com mais de 65 anos de idade e a pessoas com deficiências, incapazes para o trabalho, ambos vivendo em famílias com renda per capita mensal de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Em 2003, foi criada a primeira versão do Bolsa Família, programa que em pouco tempo passou a ser implementado em todos os municípios brasileiros. (Silva, Yazbek y Giovanni 2012).

O Bolsa Família se tornou o maior programa de transferência monetária focalizado e com condicionalidades do Brasil e da América Latina, com amplas repercussões nacionais e internacionais, sendo que em 2004, foi sancionado pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva o *Programa Renda Básica de Cidadania* e o Bolsa Família foi indicado o primeiro passo para instituição da Renda Básica de Cidadania no Brasil. Em consequência, o Brasil passa a contar com a primeira proposta de Renda Básica Universal, destinada a todos os



brasileiros e estrangeiros legais residentes no país há mais de cinco anos, com a concessão de um benefício para atender despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, saúde e educação, todavia, esse Programa não foi implementado. A proposta seria iniciar pelos mais pobres, tendo o Bolsa Família como passo inicial e sendo exigida a disponibilidade de recursos, portanto, sujeito à decisão política do Executivo. Todavia, essa medida teve o mérito de iniciar, no Brasil, o debate sobre Renda Básica Universal e Incondicional.

O ano de 2021 marcou a ampliação desse processo, a partir de quando já podemos considerar a prevalência dos programas de transferência monetária focalizados, constituindo o eixo central da proteção social no Brasil. Tem-se o que foi denominado uma *Rede de Proteção Social*, composta por Programas de Transferência Monetária (PTM) focalizados em famílias pobres e extremamente pobres, na sua maioria com condicionalidades.

Em 2023, após um ano de interrupção, quando o Bolsa Família foi substituído pelo Auxílio Brasil¹, foi criada a versão atual do Bolsa Família, objeto de nossas considerações nessa exposição,

O processo da criação e implementação de programas de transferência monetária passa a ser objeto de demanda da sociedade organizada e do Parlamento, a partir de 2020, na busca de mitigar as consequências socioeconômicas da pandemia da Covid-19. Nesse período, o então Presidente do Brasil, Jair Bolsonaro (2019-2022), pressionado por movimentos de várias associações civis, economistas, cientistas sociais e pessoas afetadas pela pobreza e pelo desemprego, lançou, em 7 de abril de 2020, um programa de transferência monetária denominado *Auxílio Emergencial*, versão 2020, chegando a atender, segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, a 68.234.466 pessoas e, posteriormente, a versão 2021, reduziu para quase a metade o atendimento, alcançando somente 39,3 milhões de pessoas, segundo o Ministério da Cidadania do Governo Federal. O Benefício Emergencial foi altamente focalizado, tendo como objetivo mitigar a situação crescente de desemprego, de perda de renda e avanço da pobreza e da fome em segmentos desempregados e trabalhadores informais sem qualquer proteção social por parte do Estado, tendo sido implementado até outubro de 2021 (Silva 2022a, 2022b).

Finda a vigência do Auxílio Emergencial, foi instituído o Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família, programa criado e utilizado por motivação político-partidária do então presidente Jair Bolsonaro, candidato à reeleição. Todavia, foi eleito Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo no início do seu terceiro mandato enquanto presidente do Brasil, em 2023, desativado o Auxílio Brasil e instituída nova versão do Bolsa Família, sobre o qual prossigo discorrendo. Para isso, foco inicialmente o Bolsa Família criado em 2003 para prosseguir abordando a nova versão do Bolsa Família, procurando dimensionar o que vem mudando no desenvolvimento histórico do Programa no decorrer de mais de vinte anos de sua implementação, sobretudo destacando o protagonismo do Bolsa Família enquanto o mais am-

¹. O Auxílio Brasil foi um programa nacional de transferência monetária criado em 2021 na gestão do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) para substituir o Bolsa Família, programa criado em 2003 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores, seu maior adversário político.

plo e principal programa social situado no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

A versão atual do Bolsa Família: caminhos e limites para instituição da renda básica de cidadania no Brasil

O Bolsa Família, o maior programa de transferência monetária da América Latina e do Brasil, foi instituído oficialmente, pela Lei Federal n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Teve como órgão gestor nacional o então Ministério da Cidadania que, a partir de 2023, passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), contando com a participação partilhada dos Estados, Municípios e Distrito Federal, cada nível de governo com atribuições específicas. A implementação, até novembro de 2021, quando foi substituído pelo Auxílio Brasil, foi descentralizada nos 5.570 municípios brasileiros. A proposta central era combater a pobreza e a desigualdade, mediante o objetivo de garantir uma transferência monetária para complementar a renda de famílias em extrema pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 89,00 mensais (US 16,89)² e, na pobreza, com renda familiar per capita mensal entre R\$ 89,01 a R\$ 178,00, (US 33,78) com crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

A primeira versão do Bolsa Família foi estruturada em três eixos: *transferência monetária* para complementação de renda, destinada ao alívio imediato da pobreza; *condicionalidades*, entendidas como acesso a direitos de saúde e educação para as futuras gerações romperem o ciclo da pobreza, e *articulação com outros programas e ações*, para estimular o desenvolvimento das famílias.

As condicionalidades na educação demandavam aos responsáveis pelas famílias manter a matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola, com frequência escolar mensal de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Na saúde, as crianças de 0 a 6 anos deviam ser vacinadas, conforme calendário do Ministério de Saúde, ter o peso e a altura acompanhados e as mulheres grávidas deviam fazer o pré-natal.

O valor monetário transferido para cada família mensalmente era o somatório de vários tipos de benefícios³, definidos conforme a composição da família (número de pessoas, idades, presença de gestantes, etc.), tendo sido o valor médio do benefício de R\$ 191,18, (US 36,29) em julho de 2021.

O Bolsa Família, dado seu caráter massivo, atendendo a cerca de 14 milhões de famílias, aproximadamente 50 milhões de pessoas, foi objeto de atenção dos candidatos à presidência do Brasil. Isso também em razão da contribuição para dinamização das economias, principalmente nos pequenos municípios, o maior quantitativo de municípios brasileiros, além de sua funcionalidade para mitigar a pobreza e a extrema pobreza elevada e em crescimento

². Cotação do dia 7 de junho de 2024 (<https://www.bcb.gov.br/conversao>).

³. O Programa adotava um conjunto variado de benefícios, tais como: Benefício Básico; Benefícios Variáveis; Benefício Variável Vinculado ao Adolescente e Benefício para Superação da Extrema Pobreza.



na realidade dos anos 2020 a 2022. Ademais, era um programa com amplo apoio popular, portanto com largo potencial para legitimar governos.

4. O denominado Golpe 2026 consistiu na demissão de Dilma Rousseff, presidente eleita, tendo a presidência do Brasil sido assumida pelo seu vice, Michel Temer.

Por conseguinte, o significado do Bolsa Família, mesmo no contexto do golpe institucional 2016⁴, no período do governo do presidente Michel Temer (1996-1998), inclusive por ser uma conjuntura marcada por recessão, desemprego e elevação da pobreza, não sofreu interferência na sua continuidade. Em 2019, a presidência da República é assumida por Jair Messias Bolsonaro, sustentado por um discurso *moralizador, antidemocracia* e pelo desmonte de direitos sociais e redução e *limpeza* de programas sociais direcionados aos pobres, orientado pela radicalização da concepção conservadora de focalização, chegando a assumir um discurso de criminalização, individualização e responsabilização dos pobres pela sua situação e pela superação da pobreza. Mesmo com essa guinada conservadora, o referido presidente, soube aproveitar o potencial de legitimação política do Bolsa Família, chegando a prometer, na sua campanha eleitoral, a manutenção do Bolsa Família, propondo, inclusive, um décimo terceiro benefício a ser pago a partir de dezembro de 2019, o que só ocorreu no primeiro ano de seu governo. Todavia, passa a adotar medidas restritivas ao Bolsa Família e amplo processo de revisão e controle das famílias beneficiárias. Nesse processo, desloca o Bolsa Família do Ministério da Cidadania, para órgãos responsáveis pela economia. Adota ações denominadas *pente fino* para retirar do Programa aqueles que considerava não atender aos critérios estabelecidos para inserção, porém sem transparência e sem dizer o que considerava *irregularidades*.

A dinâmica de desqualificação, de adoção de medidas restritivas e de redução orçamentária foi o início de um processo que culminou com a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil em novembro de 2021. Desse modo, o governo Bolsonaro atribuiu ao Ministério da Economia a incumbência de criar um programa com ampla abrangência para substituir o Bolsa Família e mitigar a situação de pobreza, de fome e de desproteção social agravada na pandemia da Covid-19. A justificativa era elevar o valor monetário do benefício concedido pelo Bolsa Família, como se para isso fosse necessário criar um outro programa, inclusive o valor monetário dos benefícios do Bolsa Família não chegou, sequer, a ser atualizado nos três anos do governo Bolsonaro.

Em resumo, o potencial legitimador de um programa de transferência monetária massivo, como o Bolsa Família; a necessidade de consolidar a aceitação popular já demonstrada com o Benefício Emergencial; o desejo de garantir sua reeleição em 2022 e a determinação para tirar do ideário social, no Brasil e no exterior, a designação *Bolsa Família*, marca do Partido dos Trabalhadores, maior adversário político de Bolsonaro, foi, possivelmente a principal determinação que o levou a desconsiderar os então 18 anos de experiência de um programa social exitoso, de larga aceitação nacional e referência internacional e criar o *seu programa*. Nesse contexto quem foi eleito presidente do Brasil em 2022, iniciando seu terceiro mandato em 2023, foi Luiz Inácio Lula da Silva que, cumprindo proposta da campanha eleitoral, desativa

o Auxílio Brasil e reincorpora no Sistema de Proteção Social Brasileiro uma nova versão do Bolsa Família.

Nesse processo, a versão atual do Bolsa Família foi criada como o primeiro passo para chegar-se a uma renda básica universal e incondicional. Como sua versão anterior, é situado no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social enquanto um conjunto de programas federais, arranjos institucionais e mecanismos para conceder assistência social em dinheiro e em serviços, aposentadorias e programas de mercado (Banco Mundial y Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento 2020). Trata-se de uma reconstrução da versão anterior que se apresenta sob realidade sociojurídica, econômico-política e ideocultural distinta de 2003 (Rede Brasileira de Renda Básica 2023).

Mediante Medida Provisória n. 1.164, de 2 de março de 2023, no seu artigo primeiro, foi instituída a versão atual do Bolsa Família, no âmbito do MDS, em substituição ao Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021, sendo que o § 1º determina que o Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição e no § 1º do art. 1º da Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

O Bolsa Família é concebido como uma transferência monetária direta e condicionada de renda, tendo como objetivos:

- I - Combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
- II - Contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e
- III - Promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza. (Medida Provisória n. 1.164 2023, art. 3º).

É direcionado a famílias em situação de pobreza cuja renda per capita familiar mensal seja, no máximo, R\$ 218,00 (US 41,38) e que esteja inscrito no Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal, com os dados corretos e atualizados.

O Art. 6º do Decreto n. 11.566 que regulamenta a Medida Provisória n. 1.164 que institui a versão atual do Bolsa Família define um conjunto de benefícios pagos mensalmente, assim configurados:

- I *Benefício de Renda de Cidadania* pago para integrantes das famílias beneficiárias no valor de R\$142,00;
- II *Benefício Complementar* destinado às famílias cuja soma dos Benefícios de Renda de Cidadania seja inferior a R\$600,00;



III *Benefício Primeira Infância* no valor de R\$150,00 por criança com idade entre zero a seis anos;

IV *Benefício Variável Familiar* no valor de R\$50,00 pago a integrantes da família beneficiária com gestantes, crianças com idade entre sete e doze anos incompletos e adolescentes com idade entre doze e dezoito anos incompletos.

As famílias beneficiárias dispõem de um cartão para saque do benefício e o pagamento segue Calendário divulgado previamente. O Agente Pagador é a Caixa Econômica Federal (CEF) que disponibiliza Cartão bancário e para saque é aberta automaticamente conta poupança social em nome do responsável da família, preferencialmente a mulher.

Convém registrar que tanto a Medida Provisória como o Decreto não indicam a periodicidade de reajuste financeiro dos benefícios. Esse é um aspecto que vem sendo questionado desde a primeira versão do Bolsa Família, pela possibilidade de uso político do Programa e pela dependência da vontade do Executivo. Todavia, o Bolsa Família mantém articulação com outras políticas, tais como: Política de Assistência Social, Esporte, Ciência e Trabalho. Ademais, os beneficiários têm prioridade para acessar outros programas, como gratuidade de medicamentos com a ampliação da Farmácia Popular, gratuidade das mensalidades do Programa Minha Casa, Minha Vida, gratuidade de taxas de concursos públicos. Mais recentemente os beneficiários do Bolsa Família têm prioridade para inserção no Programa Pé de Meia, criado pela Lei n. 14.818, de 16 de janeiro de 2024 que é um incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança destinado aos estudantes matriculados no ensino médio público.

Outro aspecto que merece ser considerado é a manutenção de condicionalidades, conforme art. 10º da Medida Provisória n. 1.164 que determina que a manutenção da família como beneficiária do Bolsa Família dependerá, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos na referida Medida Provisória e em regulamento, do cumprimento, pelos integrantes das famílias, de condicionalidades relativas:

I - Realização de pré-natal;

II - Cumprimento do calendário nacional de vacinação;

III - Acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos; e

IV - Frequência escolar mínima de:

a) sessenta por cento, para os beneficiários de quatro anos a seis anos de idade incompletos; e

b) setenta e cinco por cento, para os beneficiários de seis anos a dezoito anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica. (Medida Provisória n. 1.164, 2023, art. 10º).

As condicionalidades da versão atual do Bolsa Família são praticamente as mesmas de sua versão anterior. Não resta dúvida que matrícula e frequência à escola, acesso ao calendário vacinal e acompanhamento nutricional para crianças e adolescentes bem como a realização de pré-natal pelas gestantes são medidas importantes para o bem-estar das famílias beneficiárias. O que questiono é seu caráter punitivo pela indicação da possibilidade de cancelamento do benefício pela ocorrência de descumprimento das condicionalidades fixadas. Entendo que as condicionalidades deveriam dar lugar a ações educativas e, sobretudo à disponibilização desses serviços nas localidades de residência das famílias beneficiárias.

Podemos ter *condicionalidades consideradas fracas* por incluir o acompanhamento das famílias, buscando identificar as causas do descumprimento de condicionalidades associadas à disponibilização de oportunidades que favoreçam seu cumprimento. Essa foi a opção da primeira versão do Bolsa Família que só desligava famílias em descumprimento de condicionalidades após seguidos descumprimentos, além da disponibilização de condições que favoreciam às famílias a voltarem a cumprir às condicionalidades. Sobre a versão atual do Bolsa Família, o que se vem assistindo é uma ênfase atribuída ao cumprimento das condicionalidades e ao seu caráter punitivo, enfatizando o desligamento do Programa quando do seu descumprimento. Então pergunto: estaremos diante da adoção de *condicionalidades fortes*?⁵ Nesse aspecto, na dinâmica de implementação da versão atual do Bolsa Família, vem chamando à atenção a ampla divulgação na imprensa, da adoção pelo governo federal do denominado *pente fino* em relação às famílias cadastradas como famílias unipessoais cuja ampliação ocorreu durante o período eleitoral para a presidência da República, no segundo semestre de 2022. Vem ocorrendo a reformulação do CadÚnico do Governo Federal e a demanda para as famílias beneficiárias do Bolsa Família atualizarem seus cadastros.

Tais situações ocorrem quando o programa de transferência monetária é focalizado em determinados grupos da população, como o Bolsa Família.

Considerando as informações que caracterizam a versão atual do Bolsa Família, além das considerações sobre as condicionalidades, a Rede Brasileira de Renda Básica destaca outros aspectos que devem ser considerados, entre estes, chama atenção para que nem a Medida Provisória n. 1.164 que institui a versão atual do Bolsa Família, nem o Decreto n. 11.566 que regula o Programa explicitam quais seriam os degraus de avanço do Bolsa Família em direção à Renda Básica, inclusive não é indicada uma área responsável pela programação dos degraus a serem percorridos para o alcance da Renda Básica de Cidadania (Rede Brasileira de Renda Básica, 2023).

Pelo debate posto, verifico que mesmo que a Medida Provisória cite o parágrafo único do artigo 6º, da Constituição Federal que determina que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência monetária, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária, conforme mencionado

⁵. Veja uma discussão sobre concepções e controvérsias a respeito de condicionalidades em programas de transferência monetária (Bentura et al. 2018).



por RBRB (2023), não há indicação nos instrumentos legais na versão atual do Bolsa Família a respeito de como o processo ocorrerá.

Conclusão

As reflexões desenvolvidas demonstram o amplo protagonismo dos programas de transferência monetária focalizados no contexto do Sistema Brasileiro de Proteção Social, com especial destaque ao Bolsa Família. Protagonismo esse que foi ampliado desde 2021 em razão da pandemia da Covid-19 pela elevação do desemprego; do trabalho informal, mal remunerado sem proteção social; elevação da pobreza e da fome.

O que vem alimentando essa realidade são as funções que esses programas assumem no campo da dinamização da economia, principalmente dos pequenos municípios; por se constituírem medidas para alívio da pobreza e pelo seu caráter massivo. Todavia, focalizados na população pobre e extremamente pobre, mesmo atenuando necessidades básicas para sobrevivência, esses programas são incapazes de alterar o quadro da pobreza e das desigualdades sociais.

Quando tratamos de programas de transferência monetária convém considerar que temos pelo menos dois grupos desses programas que guardam diferenciação nos seus fundamentos, nos conteúdos e nos objetivos. De um lado, temos os Programas de Transferência Monetária Focalizados, com ou sem condicionalidades, que representam o grupo de programas até então implementados no Brasil. De outro lado, temos a Renda Básica Universal. Os primeiros têm como função mitigar a pobreza e atender a situações emergenciais. A proposta da Renda Básica Universal é contribuir para redistribuição da riqueza socialmente produzida e para a promoção da justiça social. Por conseguinte, cada grupo de programas referencia-se em orientações político-ideológicas diversas, isso porque os programas de transferência monetária não são formulações neutras, orientando-se por percepção de mundo, de sociedade, de cidadania e de pobreza.

No âmbito dos programas de transferência monetária, tem-se, por vezes, o avanço de atitudes que responsabilizam os pobres pela sua situação e pela superação da situação de pobreza em que vivem, como se a pobreza fosse uma opção, desconsiderando que pobreza e riqueza são produtos estruturais da forma como a sociedade se organiza para produzir e para distribuir os frutos de sua produção. Propondo-se a quebrar esse paradigma, é criado a versão 2023 do Bolsa Família que, mesmo com limites próprios de tais programas, representa um avanço na proteção social dos pobres enquanto garantia de renda que contribua para o direito à vida, mesmo que em nível de sobrevivência. Todavia, não tem se verificado o direcionamento do Bolsa Família rumo à construção da Renda Básica de Cidadania, mesmo sendo este um dos pressupostos indicados nos mecanismos legais da sua criação.

Referências

- Banco Mundial y Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2022. *Proteção Social para o Brasil do Futuro: enfrentar mudanças com inclusão e resiliência*. Washington. Acceso el 14 de fevereiro de 2025. <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/protecao-social-para-brasil-futuro>
- Bentura, José Pablo, Maria Laura Vecinday Garrido, Ximena Baráibar Ribeiro, Fatima Otormín, Mariela Pereira, Alejandro Mariatti y Yoana Carballo. 2018. «Exigências de Condicionalidades. Significados, alcances y controvérsias en el debate». En *Mito y realidade em el enfrentamento de la pobreza em América Latina: estudo comparado de los Programas de Transferência de Renta em Brasil, Argentina e Uruguay*, coord. por Maria Ozanira da Silva e Silva e Silvia Fernández Soto, 217-239. Buenos Ayres: Espacio Editorial.
- Decreto n. 5.209/2004, de 17 de setembro de 2004, regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências (DOU de 29 de setembro de 2004). Acceso el 14 de fevereiro de 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm.
- Decreto n. 11.566/2023, de 16 de junho de 2023, regulamenta a Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, para disciplinar a gestão dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e a administração de seus pagamentos (DOU de 16 de junho de 2023). Acceso el 14 de fevereiro de 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11566.htm.
- Medida Provisória n. 1.164/2023, de 2 de março de 2023, institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento (DOU de 2 março de 2023). Acceso el 14 de fevereiro de 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1164.htm
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 2023. *Bolsa Família tem em 2023 a maior média de famílias atendidas, de investimento federal e de valor de benefício da história do programa*. Brasília, DF. Acceso el 14 de fevereiro de 2025. <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-tem-em-2023-a-maior-media-de-familias-atendidas-de-investimento-federal-e-de-valor-de-beneficio-da-historia-do-programa#:~:text=Em%202022%2C%20o%20benef%C3%ADcio%20m%C3%A9dio, R%24%2014%2C25%20bilh%C3%B5es.>



Lei n. 10.835/2004, de 8 de janeiro de 2004, Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências (*DOU* de 9 de janeiro de 2004) Acceso el 6 de julho de 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm.

Lei n. 10.836/2004, de 9 de janeiro de 2004, cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências (*DOU* de 12 de janeiro de 2004). Acceso el 14 de fevereiro de 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm.

Lei n. 14.284/2021, de 29 de dezembro de 2021, institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências (*DOU* de 30 de dezembro de 2021). Acceso el 6 de julho de 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm.

Lei n. 14.818/2024, de 16 de janeiro de 2024, institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020 (*DOU* de 17 de janeiro de 2024). Acceso el 6 de julho de 2025. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14818-16-janeiro-2024-795255-publicacaooriginal-170861-pl.html>.

Rede Brasileira de Renda Básica. 2023. *Relação escalável entre Transferência de Renda Condicionada para Renda Básica de Cidadania: Debate sobre o conteúdo da MP 1164/20023 e emendas parlamentares para sua aprovação*. São Paulo. Mimeo.

Silva, Maria Ozanira da Silva e. 2022a. “*Bolsa família* program and the “auxílio brasil” program: advances and setbacks for the construction of a Basic Income in Brazil. São Luís. Mimeo.

Silva, Maria Ozanira da Silva e. 2022b. *Programas de Transferência Monetária em implementação no Brasil, Pré e Durante a Pandemia da Covid-19: uma abordagem da realidade nacional*. São Luís. Mimeo.

Silva, Maria Ozanira da Silva e, Maria Carmelita Yazbek y Geraldo di Giovanni. 2012. *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos Programas de Transferência de Renda*. 6a ed. São Paulo: Cortez.

Suplicy, Eduardo. 2023. «Meu sonho de renda básica universal está cada vez mais real». *Folha de São Paulo*, 6 de maio. Acceso el 14 de fevereiro de 2025. <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/05/meu-sonho-de-renda-basica-universal-esta-cada-vez-mais-real.shtml>.