

# ACS

Alternativas en Ciencias Sociales  
Vol. 1, Núm. 2, enero - junio (2025)  
Version Electrónica



Universidad  
Nacional de  
Cajamarca  
*"Norte de la Universidad Peruana"*



ISSN: 3028-9890 (en línea)



# ACS

## Alternativas en Ciencias Sociales

---

**Revista Científica de la Universidad Nacional De Cajamarca**

Volumen 1, N° 2, enero – junio 2025

**Editado y publicado por:**

© Universidad Nacional de Cajamarca

Facultad de Ciencias Sociales

Av. Atahualpa 1050, Pabellón 1 O, Ciudad Universitaria

Cajamarca, Perú

Teléfono: +51 976 801 889

Web: <https://www.unc.edu.pe/>

Email: [alternativa\\_sociales@unc.edu.pe](mailto:alternativa_sociales@unc.edu.pe)

Diseño y diagramación: Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional  
UNC

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-09060

ISSN: 3028-9890 (en línea)

Prohibida la reproducción parcial o total sin autorización de la Universidad Nacional de Cajamarca.

Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor(a) y no necesariamente reflejan la postura de la Universidad.



## Créditos de la portada

---

### Concepto general

Fredy Aldo Macedo Huamán

### Edición gráfica y diseño

Emerson Miguel David

Vázquez Zepeda

### Fotografía

Hugo Jave Escuadra

Leny Baneza Abanto Medina

Mayra Noelita Zelada Bazán

### Bancos de imágenes

Pexels, Pixabay, Wikipedia

## Equipo editorial

### **Directora**

**Dra. Doris Castañeda Abanto**

Universidad Nacional de Cajamarca

Cajamarca – Perú

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8709-0832>

### **Editor en Jefe**

**Dr. Fredy Aldo Macedo Huamán.**

Universidad Nacional Rosario Castellanos

Ciudad de México – México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8102-1270>

### **Comité Editorial**

**Dr. Homero Bazán Zurita**

Universidad Nacional de Cajamarca

Cajamarca – Perú

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8118-4689>

**M.Yeison B. Vasquez Castillo**

Universidad Nacional de Cajamarca

Cajamarca – Perú

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8744-2941>

### **Comité Científico**

**Dra. Gregoria Rodríguez Muñoz**

Universidad Autónoma del Estado de México

Texcoco - México

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5832-425X>

**Dr. Pablo Vega Centeno**

Pontificia Universidad Católica del Perú

Lima – Perú

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0880-3196>

**Dr. Camilo Valqui Cachi**

Universidad Autónoma de Guerrero  
Chilpancingo de los Bravo – México  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3064-1602>

**Dr. J. Arturo Yáñez Romero**

Instituto Nacional de Ciencias Penales  
Ciudad de México – México  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4337-9036>

**Dr. Adam Holesch**

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals  
Barcelona – España  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5911-6409>

**Dr. Yoner J. Romero Cueva**

Universidad Privada del Norte  
Cajamarca – Perú  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3506-5966>

**Apoyo técnico****M.C. Gilmer Cayotopa Jara**

Universidad Nacional de Cajamarca  
Cajamarca – Perú  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0778-7224>

# Índice

## Editorial

Saber y sentido en la encrucijada: un esclarecimiento inacabado desde las ciencias sociales **7**

*Fredy Aldo Macedo Huamán*

## Artículos

Conflictos mineros y ordenamiento territorial en Cajamarca: balance y perspectivas **17**

*José Vidal Chávez Cruzado*

La estrategia del presupuesto basado en resultados y su relación con el ejercicio del gasto público. Un análisis desde algunas entidades federativas en México, 2016-2023 **56**

*Juan A. Ramírez Torres y Juan E. Martínez Cruz*

Relación entre inteligencia emocional y aprendizaje del inglés en estudiantes de secundaria en Cajamarca, 2022 **75**

*Edgard José Gálvez Mendoza*

## Notas de investigación

El orden y el creorden como expresión de “El capital como poder” en la perspectiva de Bichler y Nitzan **91**

*Elfer G. Miranda Valdivia y Froylán E. Miranda Lozano*

## Análisis y debate

Historia y movilización democrática. Repensando el sentido público de las ciencias sociales desde la historia (Entrevista con Cecilia Méndez) **109**

*Fredy Aldo Macedo Huamán*



**Reseña**

Martín Hidalgo Bustamante. ¿Cuándo se jodió el Congreso?  
Planeta, 2023, 320 pp. **131**

*Herico Gabriel More Muñoz*

Almudena Fernández (autora principal), Bajo Presión:  
Recalibrando el Futuro del Desarrollo en América Latina y el  
Caribe. Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025.  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),  
2025. **133**

*América Elvira Hernández Veráztica*



# Saber y sentido en la encrucijada de época: un esclarecimiento inacabado desde las ciencias sociales

## Knowledge and meaning at the crossroads of time: an unfinished clarification from the social sciences

**Fredy Aldo Macedo Huamán**  
Universidad Nacional  
Rosario Castellanos  
Ciudad de México, México  
fredy.macedo@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-8102-1270

**DOI:** <https://doi.org/10.70467/acs.v1n2.1>

**Recibido:** 30 de junio de 2025

**Aceptado:** 1 de julio de 2025

**Sección:** Presentación editorial

**Cómo citar:** Macedo H., F.A. (2025). Saber y sentido en la encrucijada de época: un esclarecimiento inacabado desde las ciencias sociales. *Alternativas en Ciencias Sociales*, 1(2), 7-16.

**Abstract.** This editorial presentation analyzes the historical moment we are experiencing as a crossroads of an era, marked by several systemic crises –democratic erosion/regression, sophisticated authoritarianism in its use of digital technology, socio-environmental decline, and creative resistance– that go beyond the inherited interpretive frameworks. It then examines the pieces of the journal issue (mining conflicts, public budgets, emotional intelligence, critical theories in political economics, and a revision of historiographical narratives) and, from a critical-prospective viewpoint, advocates for the assumption of social sciences as producers of meaning. It also proposes seven thematic lines for future approaches: democracies in transition, democratic security, cosmopolitan pedagogies, civil capacities, post-neoliberal economies, citizen diplomacy, and civic technologies. Thus, ACS journal is configured as a platform committed to democratic reimagining and the construction of alternative horizons.

**Keywords:** public policy; sustainable development; education; social research; research trends.



**Resumen.** Esta presentación editorial analiza el momento histórico que se vive como *encrucijada de época*, marcada por varias crisis sistémicas –erosión/regresión democrática, autoritarismos sofisticados en su recurso a lo digital, declives socioambientales y resistencias creativas– que desbordan los marcos interpretativos heredados. Luego, examina las contribuciones del número de la revista (conflictos mineros, presupuesto público, inteligencia emocional, teorías críticas en lo político-económico y examen de narrativas historiográficas) y reivindica desde una perspectiva crítico-prospectiva la asunción de unas ciencias sociales como productoras de sentido. También propone siete líneas temáticas para futuros abordajes: democracias en transición en contextos complejos, seguridad democrática en clave humanista, pedagogías cosmopolitas, capacidades civiles, economías post-neoliberales, diplomacia ciudadana y tecnologías cívicas. Así, la revista ACS se configura como plataforma comprometida con la reimaginación democrática y la construcción de horizontes alternativos.

**Palabras clave:** política pública; desarrollo sustentable; educación; investigación social; tendencias de investigación.

## 1. Contexto y desafíos de época

¿Qué elementos justifican definir nuestro tiempo como una encrucijada de época? La metáfora no es casual ni meramente evocativa: responde a la convergencia inédita de diversas crisis sistémicas que operan simultáneamente y se potencian entre sí, configurando un momento histórico donde las decisiones colectivas que tomemos –como sociedades, comunidades académicas o ciudadanos– influirán sobre trayectorias civilizatorias de largo alcance. Nos encontramos en medio de una intersección paradójica entre fuerzas regresivas y potencialidades crítico-progresivas que emergen con una simultaneidad de alcance global: desde la erosión/desestabilización democrática hasta los movimientos de resistencia creativa, desde la crisis climática hasta las innovaciones en participación ciudadana, desde la proliferación de autoritarismos hasta el surgimiento de nuevas formas de solidaridad social y escrutinio crítico-político.

Esta convergencia multidimensional no constituye una crisis más en la historia, sino una reconfiguración probablemente profunda de las condiciones materiales, políticas y simbólicas que estructuran nuestro mundo común. La *encrucijada* sugiere que no somos meros espectadores de transformaciones externas, sino participantes activos de un proceso donde nuestras elecciones intelectuales, éticas y políticas contribuyen a construir futuros posibles o, en sentido contrario, pueden profundizar el deterioro colectivo. Lo *epocal* radica precisamente en que los marcos interpretativos heredados –categorías



analíticas, planteos conceptuales, herramientas metodológicas–, en buena medida, resultan insuficientes para comprender y orientar la acción en este territorio emergente.

Ante este panorama, las ciencias sociales enfrentan una doble exigencia que define su responsabilidad intelectual contemporánea: por un lado, deben desarrollar herramientas conceptuales capaces de aprehender la complejidad sistémica de esta encrucijada sin reducirla a esquemas interpretativos preestablecidos; por otro, necesitan articular sus hallazgos analíticos con formas de intervención que contribuyan a la construcción efectiva de alternativas. A mi criterio, esta tensión entre comprensión y acción no constituye un dilema a resolver, sino un factor clave que revitalizaría el quehacer científico-social siempre que se asuma de un modo reflexivo. Así, la pregunta central que emerge es cómo las disciplinas sociales pueden mantener su rigor metodológico y capacidad crítica mientras se involucran creativamente en los procesos de reconfiguración epocal que estudian, evitando caer en el refugio academicista y la instrumentalización política. La respuesta a esta interrogante exige repensar no sólo *qué* investigamos, sino *cómo* y *para qué* lo hacemos, reconociendo que el conocimiento social se produce siempre en relación dialéctica con las condiciones existentes que busca comprender.

Una revista como ACS, que articula rigor académico con relevancia pública, no sólo examina las tendencias de su entorno (en parte, al exponer los contenidos de sus números), sino que se posiciona reflexivamente ante el presente, vinculando revisión histórica con prospectiva crítica. Esta aproximación permite detectar la emergencia de fenómenos coyunturales y situarlos en marcos más amplios que esclarezcan su sentido, tensiones internas y resonancia histórica.

## 2. Contenidos y aproximaciones del número

Antes de desarrollar una reflexión sobre el escenario contemporáneo y sus posibles horizontes de sentido, conviene detenerse en los principales contenidos reunidos en este número, que ilustran la diversidad de aproximaciones críticas que caracterizan el quehacer de las ciencias sociales.

El número inicia con un estudio histórico-crítico sobre los conflictos mineros en Cajamarca. A través de cuatro etapas –desde los derrames de mercurio en los noventa hasta los desafíos hídricos actuales– Chávez analiza la tensión entre extractivismo y sostenibilidad, proponiendo la diversificación económica como camino hacia una gobernanza territorial fortalecida en Cajamarca. De este análisis pueden desprenderse rutas prometedoras, aunque en línea con él también podría invitarse a profundizar



aspectos cruciales como: la incorporación de saberes locales y epistemologías comunitarias en la periodización histórica, el fortalecimiento de espacios autónomos de mediación entre actores territoriales, y el diseño de estrategias concretas de financiamiento para la diversificación económica. La propuesta de articular agricultura de altura, turismo comunitario y manejo forestal en una economía circular, estaría por verse si dialoga (o no) creativamente con las posibilidades de una minería sustentable; lo cual sugeriría un tránsito del análisis del conflicto hacia rutas operativas de una gobernanza democratizada y mejor afirmada en lo institucional. Por otra parte, una pregunta central que emerge del trabajo es si las capacidades sociopolíticas locales estarían a la altura de estos desafíos multidimensionales; lo cual remite a sopesar el modelo político-institucional que requiere un territorio estratégico como Cajamarca para potenciar su riqueza histórico-cultural, económica y eco-dinámica.

La segunda contribución, de Ramírez y Martínez, examina la relación entre Presupuesto basado en Resultados y disciplina en el gasto público en México (2016-2023), revelando una correlación inversa significativa entre sistemas de evaluación del desempeño y desviaciones presupuestarias. Si bien el análisis correlacional aporta evidencia valiosa sobre el vínculo entre disciplina presupuestal y madurez institucional, su concentración en casos extremos limita la generalización de hallazgos. Por ello, el estudio invita a explorar entornos intermedios, incorporar diseños multivariados y metodologías cualitativas que capturen las negociaciones políticas detrás de las cifras. La tensión entre lógica técnica y dinámicas políticas sugiere la necesidad de cuestionar los límites de la evidencia cuantitativa (tan cercana a marcos como la NGP) e incorporar las voces de funcionarios, legisladores y sociedad civil. Esta línea de investigación podría escalar hacia abordajes macro-institucionales que revelen desde lo interdisciplinar la complejidad del rubro presupuestario, más dinámico e interconectado de lo que sugieren los análisis puramente técnicos.

El tercer artículo, elaborado por Gálvez, retoma la dimensión afectiva en educación, explorando la correlación entre inteligencia emocional y aprendizaje del inglés en estudiantes de secundaria de la zona cajamarquina. Aunque la correlación resulta de baja magnitud, el estudio subraya que las emociones son tan centrales como las metodologías en el logro académico. Las limitaciones del diseño correlacional –que no permite inferir causalidad ni descartar variables intervinientes– abren oportunidades para investigaciones mixtas, seguimientos longitudinales y análisis multivariados que desentrañen las relaciones complejas entre factores socioemocionales, pedagógicos y contextuales. Desde una perspectiva sistémica, también surge la pregunta sobre cómo los sistemas educativos pueden fortalecer visiones integradoras que articulen dimensiones

emocionales, analítico-críticas, ético-cívicas y relacional-dialógicas en el aprendizaje.

Las notas de Miranda y Miranda sobre la teoría de Bichler y Nitzan constituyen un ejercicio reflexivo que sitúa *El capital como poder* en los debates sobre financiarización, hegemonía y crisis sistémicas. Más que elaborar una síntesis, reconstruyen críticamente conceptos como capitalización diferencial, creorden, sabotaje estratégico y holograma social, evaluando su capacidad para desentrañar cómo el capital dominante reconfigura todas las esferas sociales. Las notas también dejan traslucir ciertos límites: la ausencia de ejemplos empíricos latinoamericanos y la insuficiencia de una teoría monetaria que integre la acción de bancos centrales. Para superar estas limitaciones, los autores podrían confrontar la teoría con estudios de caso del Sur global, por ejemplo, y diseñar herramientas metodológicas que operativicen conceptos como el “holograma social”, transitando de la provocación conceptual hacia instrumentos de diagnóstico en torno a las realidades capitalistas actuales.

El número culmina con una conversación con la historiadora Cecilia Méndez, quien cuestiona narrativas estatales y reivindica el protagonismo de ciudadanos comunes en la construcción republicana a través de conceptos como “república plebeya” y “violencias fundacionales”. Su apuesta por una historia pública comprometida con la sociedad civil interpela a diversos públicos: así, los investigadores especializados encontrarán en esa entrevista un modelo compatible con una interdisciplinariedad rigurosa; los profesionales del campo renovarán su responsabilidad de traducir debates críticos a políticas culturales; los estudiantes universitarios descubrirán el valor de categorías teóricas como pistas para investigaciones sociopolíticas situadas; los jóvenes en formación accederán a un relato histórico vivo que trasciende fechas y héroes oficiales; los ciudadanos percibirán la historia como vía para cuestionar silencios, reclamar derechos y afirmar su cultura democrática como sujetos políticos (López y Schugurensky, 2023; Wagner y Kössler, 2022). A mi modo de ver, esta conversación convoca a distintas corrientes progresistas y abiertas a democratizar el conocimiento histórico, impulsar una historia pública genuina y tejer alianzas fundamentadas en la pluralidad de memorias, bajo el planteo de que comprender nuestro pasado es un paso ineludible para construir democracias más justas, esclarecidas e inclusivas.

### 3. Horizontes compartidos y vías de respuesta

Como puede detectarse, las aproximaciones investigativas contemporáneas se desarrollan tanto desde agendas propias como en diálogo con sus contextos sociopolíticos. Aunque en ocasiones estas dimensiones se bifurcan, también existen procesos históricos que las



articulan bajo dinámicas comunes, más allá de las elaboraciones específicas de sus autores y entornos intelectuales. En una vena muy familiar a lo dicho aquí, Stathis Gourgouris responde a por qué escribió su “Nothing Sacred” (2024) (véase en Glasberg, 2024):

Escribí este libro por la necesidad de comprender y explicar con un lenguaje claro cómo el humanismo y la democracia –dos nociones que son muy difamadas y consideradas carentes de significado– son esenciales para cualquier proyecto serio de emancipación humana con respecto a condiciones opresivas y debilitantes. ...con el propósito explícito de desafiar y, en última instancia, superar la tiranía de la especialización del conocimiento y la creciente incapacidad de los académicos expertos para abordar los amplios problemas de nuestro mundo.

Siempre existe el peligro de no centrarse en los problemas inmediatos al contemplar el amplio horizonte. Por otro lado, no se puede ser un pensador y docente responsable sin salir de la propia zona de confort, sin atreverse a imaginar maneras de conectar el tiempo profundo a largo de siglos y el espacio amplio vía geografías y diferencias culturales. Para cambiar las condiciones en nuestro sombrío mundo, debemos imaginar escenarios que aún no existen, pero sólo podemos hacerlo aprendiendo de aspectos de la historia que trascienden lo reconocido de un modo convencional, y reconvocándolos. (Traducción propia)

En este contexto, las ciencias sociales no pueden limitarse a la descripción o el análisis distante; están llamadas a asumir su responsabilidad como productoras de sentido y fuentes de alternativas, contribuyendo a que esta encrucijada se resuelva en direcciones constructivas antes que regresivas. En modo alguno sugiero que las ciencias sociales aspiren a liderar las respuestas a los desafíos globales, ni mucho menos, pero sí pueden incorporarse junto a diversos actores y orientaciones –líderes, políticos, promotores, ciudadanos organizados– como agentes de mediación, estímulo y direccionalidad que contribuyan a elevar la calidad del debate público y a fortalecer las capacidades colectivas de aprendizaje y reconducción social.

Vivimos una época marcada por la intensificación de fuerzas antidemocráticas y oscurantistas, la erosión de derechos que parecían conquistas garantizadas, y el avance de ideologías nativistas y nacional-populistas que desafían los consensos básicos de la convivencia pluralista. Para poner algunos casos, Estados Unidos, Rusia, China, Turquía, Hungría e Israel, desde sus propios contextos, exhiben expresiones acentuadas de autoritarismo (Applebaum, 2024), retrocesos institucionales y discursos que

promueven exclusión e intolerancia, incluyendo derivas extremas como el genocidio y el fomento del miedo. Ante ello, la democracia, lejos de consolidarse como horizonte universal, enfrenta tensiones que afectan seriamente su capacidad de responder a los anhelos de justicia, igualdad y dignidad.

Esta crisis se manifiesta también en el asedio sistemático a la educación, la ciencia y la libertad de expresión, junto a la libertad académica, desde la censura hasta la deslegitimación de voces críticas en espacios públicos, culturales y universitarios. Los ejemplos son múltiples: retrocesos en derechos reproductivos, recortes amplios y condicionamientos financieros a programas sociales, educativos e investigativos, represión de la disidencia, control informativo, asedio perturbador de la cultura democrática (vía la desinformación en redes sociales, posverdad o *fake-news*; el uso de mecanismos digitales para influenciar sobre aspectos electorales o climas informativos entre los votantes) (Urbinati, 2023; Benner, 2024), desestabilización democrática, criminalización de migrantes y construcción de muros materiales y simbólicos. La pandemia de COVID-19, sólo unos pocos años atrás, exacerbó estas tendencias; sirviendo como pretexto para recortar libertades y reforzar dispositivos de vigilancia estatal.

En América Latina, la región experimenta una ola de regresión democrática, con gobiernos que apelan al orden autoritario ante crisis económicas, legales y sociales, mientras se acentúan las desigualdades y se fragilizan los espacios de deliberación ciudadana. Sin embargo, esta misma encrucijada alberga expresiones eventualmente inéditas de resistencia creativa: movimientos juveniles por la justicia climática, experiencias de democracia participativa digital, redes de solidaridad en periferias urbanas e iniciativas de economía social y solidaria. La complejidad de nuestro tiempo reside en que las fuerzas regresivas coexisten con potencialidades significativas de cambio que reclaman nuevas categorías de análisis y marcos conceptuales, o el replanteo de las habitualmente adoptadas, capaces de captar tanto amenazas como oportunidades de una reconfiguración social constructiva.

Frente a este panorama paradójico, la urgencia de una mirada crítica y ética desde las ciencias sociales es ineludible. La responsabilidad intelectual no se limita al análisis desapasionado; requiere compromiso activo para desentrañar las dinámicas profundas del presente e imaginar alternativas. Los científicos sociales deben cultivar enfoques multifocales e inter-sistémicos que superen la fragmentación disciplinaria y capten la complejidad actual, además de asumir con sentido contributivo su vínculo con las institucionalidades-culturas democráticas donde se insertan personas y ciudadanos concretos. Como plantea al respecto Gupta (2017):



Si la democracia conlleva una preocupación por 'los otros' y permite errar, ya estamos hablando de 'ciudadanía'; la ética es sin duda la piedra angular de la ley y la gobernanza democrática. Las constituciones democráticas y los códigos penales parten de la premisa aceptar a 'los otros' como agentes éticos, ontológicamente similares a nosotros, complementos de nuestro propio ser.

Cuando 'los otros' se convierten en un asunto central, cuando aceptar 'errores' se vuelve rutinario, estamos de hecho hablando de ciudadanía; los científicos sociales intentan fortalecer la ciudadanía, porque al hacerlo consolidan sus respectivas disciplinas. La fortaleza de una democracia puede ser juzgada por la fortaleza y profundidad de sus ciencias sociales. De modo que la libertad de elección, la franqueza frente a 'los errores' y la comprensión de que los otros impactan en el yo, son condiciones disponibles sólo para los ciudadanos en las democracias. (p. 10) (Traducción propia)

Esta tarea implica evitar diagnósticos simplistas y posturas sesgadas, adoptando una perspectiva que construya sentido colectivo integrando disenso y consenso. Ello requiere un diálogo productivo entre posiciones divergentes sin abandonar la búsqueda de objetivos comunes. Es un enfoque que acepta la tensión creativa entre la pluralidad de visiones y la necesidad de acuerdos mínimos para la acción colectiva. Aquí, el disenso es condición para el conocimiento y la acción política, mientras que el consenso no significa uniformidad, sino la construcción gradual de entendimientos parciales que faciliten la colaboración en contextos diversos.

#### 4. Perspectivas y agendas investigativas

Mirando hacia adelante, proponemos estas líneas temáticas para orientar futuras contribuciones a la revista:

- **Democracias en transición e innovación institucional:** centrada en la adaptación creativa de marcos liberal-democráticos mediante mecanismos de participación ciudadana que complementen las estructuras representativas, explorando consejos deliberativos, presupuestos participativos y redes de economía social.
- **Seguridad democrática y desmontaje de autoritarismos:** aborda alianzas entre élites autoritarias y redes criminales, y la construcción de institucionalidades de seguridad compatibles con derechos humanos, incluyendo seguridad ciudadana, justicia transicional y paz territorial.
- **Pedagogías cosmopolitas y formación ciudadana crítica:** cuestiona localismos excluyentes y derivas deshumanizantes, promoviendo valoración crítica de lo local en diálogo con perspectivas universalistas,

alfabetizaciones globales, educación intercultural y formación en derechos humanos.

- **Fortalecimiento de capacidades civiles y profesionalización pública:** orientada al desarrollo de competencias organizativas ciudadanas y su articulación con liderazgos sociopolíticos comprometidos, explorando esquemas que vinculen formación profesional con compromiso social.
- **Economías híbridas y transiciones post-neoliberales:** investiga modelos que integren mercado regulado, sector público fortalecido y economía social solidaria, incluyendo empresas públicas eficientes, cooperativismo moderno, movilidad humana, turismo socio-constructivo, políticas industriales verdes y sistemas tributarios progresivos que redistribuyan riqueza e incentiven productividad y sostenibilidad ambiental.
- **Diplomacia ciudadana y gobernanza multinivel:** analiza cómo actores subnacionales (gobiernos locales, universidades, organizaciones civiles) desarrollan labores para-diplomáticas y redes transnacionales que fortalezcan la inserción internacional democrática, con intercambios sur-sur/sur-norte, cooperación técnica horizontal y multilateralismo desde abajo.
- **Tecnologías cívicas y democratización digital:** estudia la apropiación ciudadana de tecnologías digitales para fortalecer participación democrática, transparencia y organización social, evitando tecnocracia despolitizada y resistencia anti-tecnológica, en contraste con usos autocráticos. Incluye plataformas de participación digital, gobierno abierto, periodismo ciudadano, redes sociales para movilización cívica y alfabetización digital crítica para empoderar democráticamente a las comunidades.

ACS es una plataforma intelectual y cívico-pública que acoge la pluralidad de enfoques, la confrontación argumentada y la conexión entre saberes académicos y prácticas sociales. La época actual nos llama a una responsabilidad intelectual y ética con preguntas clave: ¿cómo reimaginar la democracia y sostener la crítica frente al dogma? ¿Qué significa defender la libertad de pensamiento ante la presión político-partidista y la mercantilización del saber que amenazan la autonomía universitaria? ¿Cómo pueden las ciencias sociales reinventarse para construir horizontes de libertad y sentidos compartidos?

Convocamos a estudiantes, investigadores, activistas, funcionarios y ciudadanos comprometidos a cuestionar sus prácticas: ¿cómo desentrañar las lógicas dominantes y procesos sociopolíticos emergentes? ¿Cómo convertir nuestras metodologías en herramientas para democratizar el conocimiento? ¿Qué implica asumir responsabilidad intelectual cuando la neutralidad académica puede sostener el *statu quo*? ACS invita a situarse en este cruce, a interrogar el presente, conscientes de que toda época es



inacabada y abierta a la disputa por el sentido. No es sólo un nombre, sino una apuesta intelectual y ético-pública por una ciencia social que imagine futuros inéditos, abra grietas en consensos naturalizados y construya puentes entre rigor analítico e imaginación crítico-política.

Desde aquí, el futuro se construye en cada investigación que desafía marcos establecidos, en cada reflexión que amplía posibilidades y en cada diálogo que prefigura formas más democráticas de producción de conocimiento. Esta revista es un laboratorio de ideas, foro de encuentro entre saberes diversos y plataforma para la experimentación conceptual que vincula teoría y urgencias contemporáneas. La propuesta es clara: sumarse a esta aventura colectiva del pensamiento, siendo protagonistas de un proceso que va más allá de la academia para abrir caminos hacia alternativas. El futuro de la humanidad está en disputa y dependerá de la lucidez, valentía y creatividad con que enfrentemos los desafíos actuales. Las ciencias sociales deben asumir un papel activo como interlocutoras de una búsqueda intelectual y propositiva que impulse un viraje en el rumbo colectivo. La travesía está abierta: el desafío de imaginar y construir alternativas recae en quienes leen críticamente, investigan, enseñan, aprenden, debaten y actúan

### Referencias bibliográficas

- Applebaum, A. (2024). *Autocracia, S.A. Los dictadores que quieren gobernar el mundo*. Debate.
- Benner, E. (2024). *Aventuras en democracia. El turbulento mundo del poder popular*. Crítica.
- López F., R. y Schugurensky, D. (2023). History education and democracy. En C.J. Gómez (Ed.), *Re-imagining the teaching of European history. Promoting civic education and historical consciousness* (pp. 13-24). Taylor & Francis.
- Glasberg, E. (2024). A call to action for reimagining humanism and democracy [Interview with Stathis Gourgouris]. *Columbia News* (Columbia University). <https://news.columbia.edu/news/call-action-reimagining-humanism-and-democracy?>
- Gupta, D. (2017). Social science and democracy. *Global Dialogue* (Magazine of the International Sociological Association), 5(3), 8-10. <https://globaldialogue.isa-sociology.org/uploads/imagen/1642-v5i3-english.pdf>
- Urbinati, N. (2023). *Democracia desfigurada. La opinión, la verdad y el pueblo*. Prometeo.
- Wagner, P. y Kössler, T. (2022). Moulding democratic citizens: democracy and education in modern European history-an introduction. *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, 29(6), 859-883.



# Conflictos mineros y ordenamiento territorial en Cajamarca: balance y perspectivas

## Mining conflicts and land use planning in Cajamarca: balance and perspectives

**José Vidal Chávez  
Cruzado**

Universidad Nacional de  
Cajamarca Perú  
josechavez@unc.edu.pe  
ORCID: 0000-0001-5813-  
515X

**DOI:**  
<https://doi.org/10.70467/acs.v1n2.2>

**Recibido:** 5 de abril de 2025  
**Aceptado:** 28 de junio de 2025

**Sección:** Artículos

**Cómo citar:** Chávez C., J.V. (2025). Conflictos mineros y ordenamiento territorial: balance y perspectivas. *Alternativas en Ciencias Sociales*, 1(2), 17-55.

**Abstract.** The article examines mining conflicts and territorial planning in Cajamarca, Peru, revealing tensions between extractivism and sustainability. Using a descriptive-analytical, historical-critical approach supported by documentary review and interviews, it identifies four phases: 1993-2000 (land acquisitions and the Choropampa mercury spill); 2001-2010 (environmental mobilizations around Quilish and Combayo); 2011-2020 (mass protests against the Conga project); and 2021-2025 (climate change, water security, and Colpayoc). It highlights key instruments –Ecological and Economic Zoning, Specialized Studies, Integrated Territorial Diagnosis, and the Territorial Planning Plan– whose effectiveness is constrained by nascent regulations and overlapping authorities. Finally, it argues that diversifying the regional economy through agriculture, tourism, and forest management, alongside stronger governance and genuine dialogue, is essential for balanced development.

**Keywords:** mining conflicts; land use planning; socio-environmental legislation; sustainable development; community-company relations.

**Resumen.** El artículo explora los conflictos mineros y el ordenamiento territorial en Cajamarca, Perú; desde lo cual se revela una tensión entre extractivismo y sostenibilidad. Con un enfoque descriptivo-analítico e histórico-crítico, apoyado en una revisión documental y entrevistas, identifica cuatro etapas: 1993-2000 (compra de tierras y derrame de mercurio), 2001-2010 (movimiento ambientalista con Quilish y Combayo), 2011-2020 (protestas masivas contra el proyecto Conga) y 2021-2025 (cambio climático, seguridad hídrica y Colpayoc). Señala a la Zonificación Ecológica y Económica, los Estudios Especializados, el Diagnóstico Integrado y el Plan de Ordenamiento Territorial como instrumentos clave, aunque su efectividad se ve limitada por una normativa incipiente y la superposición de competencias. Por último, concluye que diversificar la economía regional –agropecuaria, turismo y gestión forestal–, junto a una gobernanza fortalecida y un diálogo genuino, es esencial para alcanzar un desarrollo equilibrado.

**Palabras clave:** conflictos mineros; ordenamiento territorial; legislación socioambiental; desarrollo sustentable; relaciones empresa-comunidad.

## 1. Introducción

La región Cajamarca, ubicada en el norte del Perú, constituye un caso paradigmático en relación a los complejos desafíos que enfrentan los territorios con abundantes recursos minerales. Desde la década de 1990, la minería a gran escala, especialmente la extracción de oro liderada por Yanacocha –una de las empresas mineras más grandes de Latinoamérica<sup>1</sup>–, ha transformado profunda y directamente las dinámicas socioeconómicas y ambientales de esa región. Este proceso ha generado conflictos socioambientales recurrentes, que ponen de manifiesto las tensiones existentes entre el modelo de desarrollo extractivista y las demandas de las comunidades locales por la sostenibilidad ambiental y la justicia social.

Durante más de tres décadas, estos conflictos socioambientales han evolucionado tanto en intensidad como en sus formas de expresión, impulsados por causas estructurales profundas: la percepción de daños ambientales irreversibles –particularmente, sobre fuentes de agua–, la distribución desigual de los beneficios económicos, la débil institucionalidad ambiental y la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana. Las comunidades afectadas protagonizaron

---

<sup>1</sup> Dicha empresa está ubicada en Cajamarca, Perú, y es considerada la mayor mina de oro a cielo abierto de Sudamérica; inició operaciones en 1993 y es actualmente propiedad de Newmont Corporation. Su producción ha superado los 38 millones de onzas de oro, y su área de concesión abarca unas 30,000 hectáreas.

episodios emblemáticos que marcaron la memoria colectiva, como el derrame de mercurio en Choropampa (2000), la defensa del Cerro Quilish (2004) y las masivas protestas contra el proyecto Conga (2011-2012), que se convirtieron en hitos de resistencia frente a los proyectos extractivos, con resonancia nacional e internacional.

Frente a este escenario, el Ordenamiento Territorial (OT) –como política pública de ordenación y gestión territorial– ofrece instrumentos clave para abordar estas tensiones desde una perspectiva integral. En Cajamarca, el Gobierno Regional impulsó la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y viene promoviendo la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), con el propósito de armonizar las actividades económicas con la protección ambiental y las necesidades del desarrollo regional.

No obstante, estos esfuerzos han enfrentado serias limitaciones. Entre ellas destacan la histórica inexistencia de una ley específica sobre ordenamiento territorial –vacío que empieza a abordarse con la reciente promulgación de la Ley N.º 32279, Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), actualmente en proceso de reglamentación–. Además, persisten problemas como la superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno y la débil articulación efectiva entre los instrumentos de planificación existentes.

Este documento ofrece un análisis crítico de los conflictos mineros y los procesos de OT en Cajamarca; examinando su evolución histórica, la configuración de actores implicados y los marcos normativos que los sustentan. Bajo este análisis, se examinan las tensiones estructurales entre las dinámicas extractivas y las aspiraciones territoriales de desarrollo sostenible, por lo cual se revelan oportunidades para transitar hacia un modelo más equilibrado que diversifique la base económica regional mediante el fortalecimiento de los sectores agropecuario, turístico y forestal, sin excluir el impulso de una minería más responsable e inclusiva.

A partir de esta lectura, el estudio propone lineamientos concretos para fortalecer la gobernanza territorial, mejorar los mecanismos de participación ciudadana y abrir cauces institucionales que permitan responder de manera más democrática y contextualizada a los desafíos del desarrollo. Cajamarca, como espacio emblemático de disputas entre crecimiento económico, conservación ambiental y justicia social, se plantea aquí no sólo como un caso de estudio, sino como un escenario estratégico para repensar la gestión del territorio en clave de

sostenibilidad, equidad y legitimidad política.

## 2. Marco conceptual y metodológico de la investigación

### 2.1. ¿Qué se entiende por conflictos mineros?

El conflicto ha sido abordado desde múltiples paradigmas y corrientes teóricas que lo sitúan en distintos planos de análisis –desde lo micro hasta lo macro– y lo interpretan a través de lentes como la psicología, la ecología o la sociología. En términos generales, el conflicto representa una divergencia de intereses entre dos o más partes cuyas aspiraciones no pueden satisfacerse de manera simultánea; es decir, representa un determinado estado de las cosas. En precisión de éste, Silva (2008) señala: “¿De cuál estado? De una situación de divergencia social, de una relación contradictoria (disputa) sostenida por personas o grupos sociales separados, que poseen intereses y/o valores diferentes” (p. 36).

Sin embargo, como refiere Nel Lo (2007):

...[los] conflictos llevan a colegir que se trata de un fenómeno que responde a razones de carácter estructural que se compadecen mal con las visiones reduccionistas que lo interpretan simplemente ya como la reacción egoísta de unos pocos que –patrimonializando su espacio de residencia y sus recursos– actúan sin ninguna consideración del interés general, ya como un síntoma de democracia de base destinada a defender una mayor equidad social, territorial y ambiental. (p. 30)

En este sentido, un tipo específico de conflicto son los *conflictos mineros*, que surgen en torno a la actividad extractiva en ese rubro. Estos conflictos socioambientales emergen debido a la explotación de recursos minerales y enfrentan a comunidades locales, empresas mineras, gobiernos y otros actores involucrados. Sus causas principales incluyen impactos ambientales negativos, violaciones de derechos humanos, distribución desigual de los beneficios económicos y la ausencia de consulta previa a las poblaciones afectadas (Bebbington et al., 2008). Aunque la minería impulsa el crecimiento económico en muchos países, también genera tensiones cuando las externalidades negativas recaen desproporcionadamente sobre las comunidades más vulnerables.

En concordancia con esta línea, los conflictos mineros se caracterizan por la existencia de intereses contrapuestos entre las empresas privadas y las comunidades afectadas directa o indirectamente, dado que la actividad minera impacta su territorio y transforma su entorno. Según



Arana (2002b), la historia de estos conflictos, desde la perspectiva de la resolución, se despliega en diversas etapas: latencia, manifestación, búsqueda de espacios de mediación, intervención de mediadores, endurecimiento de posiciones y finalmente la resolución del conflicto. Estas fases se constituyen en mecanismos de consenso y búsqueda de soluciones a problemas que han superado el diálogo previo al surgimiento del conflicto, y que ameritan ser abordados desde enfoques sociológicos y jurídicos, capaces de reconocer la multidimensionalidad de las tensiones involucradas.

La conflictividad minera en el Perú demuestra que la mayoría de los reclamos no expresan una oposición directa a la actividad minera, sino que se centran en la exigencia de compensaciones por impactos ambientales, el cumplimiento de compromisos asumidos por las empresas y la demanda de inversiones sociales que mejoren las condiciones de vida de las comunidades; es decir, los conflictos mineros no surgen únicamente debido a impactos ambientales o disputas territoriales, sino por un entramado de factores que incluyen la inequitativa repartición de los ingresos mineros, la idea de que el Estado favorece a las empresas y las pugnas por administrar los fondos públicos destinados a las regiones.

Al respecto, Arce y Nieto-Matiz (2024) refieren que los actores estatales responden tanto con medidas violentas como no violentas a las resistencias comunitarias contra proyectos mineros; además agregan a ello que estas acciones coercitivas aumentan cuando las comunidades tienen mayor capacidad de movilización y los yacimientos brindan un alto potencial económico para extraer recursos. Por su parte, Arellano (2011) señala que contrariamente a su objetivo inicial, la Nueva Estrategia de las Industrias Extractivas (NEIE) intensificó los enfrentamientos, al motivar a comunidades y autoridades a emplear la movilización social como herramienta para exigir una mayor porción de los beneficios económicos generados por la extracción de minerales; aunque, es preciso mencionar que las demandas varían según la región. Como refiere Mendoza (2017) en el norte, como en Cajamarca, predomina la preocupación ambiental y el rechazo a ciertos proyectos, mientras que en el sur se priorizan los beneficios económicos y sociales. Esta diversidad muestra que no se trata de que lo que predomine sea una oleada antiminera, sino de poblaciones que buscan garantías y justicia frente a los efectos de la minería. Por lo tanto, como afirma Paredes (2017), los conflictos mineros en el Perú no sólo reflejan rupturas institucionales, sino que también inauguran espacios de disputa sobre la gobernanza del territorio y la coproducción del mismo, con impactos sociales y ambientales profundos.

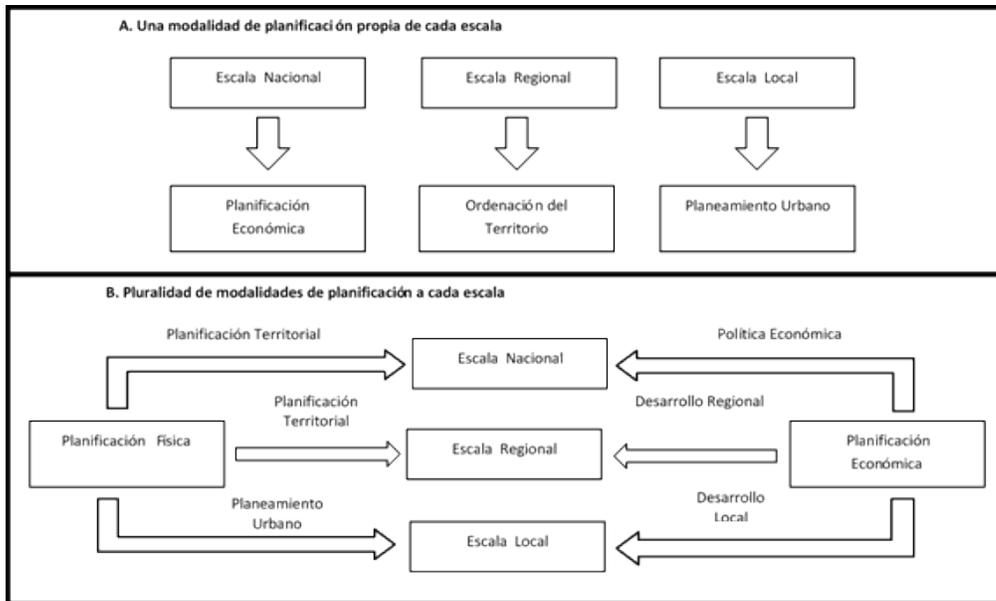
## 2.2. Ordenamiento Territorial (OT)

Existe una ligera diferencia entre ordenación territorial y ordenamiento territorial. Ésta se debe principalmente al uso regional y enfoque: el primero es más utilizado en España y algunos países de Europa, mientras que el segundo es más común en Latinoamérica (Perú, Colombia, Argentina, entre otros). Sin embargo, ambos conceptos están estrechamente relacionados con la planificación del espacio geográfico. Por ello, no se puede hablar de ordenamiento territorial, sino se entiende primero el sistema territorial como una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad y que se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico (Gómez, 2007, p. 43). En efecto, el OT tiene que ver con un modelo territorial; por ello, la ordenación territorial según la Carta Europea de OT de 1983 considera que “es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (p. 2). El OT, como además señalan Chinchay y Scurrah (2024), constituye una herramienta fundamental para armonizar las dinámicas humanas con los principios del desarrollo sostenible. Es concebido no sólo como un instrumento de planificación, sino como una institución que regula y orienta la organización de las actividades humanas en el espacio, con miras a garantizar una ocupación racional del territorio y una gestión equilibrada de sus recursos.

En este sentido, el OT contempla, en última instancia, tres tipos básicos y genéricos de intervención: “legislar, planificar y ejecutar los planes aprobados” (Pujadas y Font, 1998, p. 13). Bajo esta lógica, la escala y los contenidos operan como modalidades esenciales para impulsar un proceso integral de ordenación territorial, desde una doble perspectiva: económica y física. Mientras la primera se presenta como orientadora e indicativa, la segunda reviste carácter vinculante; por lo se plantea determinar el alcance normativo y operativo de las acciones planificadas.

**Figura 1**

*Modalidades de intervención según escalas geográficas*



*Nota:* en la figura se muestra las modalidades y pluralidad de planificación por escalas, desde la nacional hasta la local. *Fuente:* Pujadas y Font, 1998.

Desde tal perspectiva, la ordenación territorial es competencia nacional y regional; sin embargo, cuando existen desequilibrios respecto a los usos del suelo para desarrollar actividades económicas, ello debe abordarse mediante una política territorial regional (Pujadas y Font, 1998) destinada a corregir los desequilibrios económicos interregionales que se consideren excesivos, y a potenciar el desarrollo económico de las áreas atrasadas. Sobre ello, Crissi (2021) propone un modelo conceptual para abordar el OT, con el fin de integrar dimensiones como la inteligencia territorial, la gobernanza participativa y la sostenibilidad; esto implica conocer y describir los territorios desde múltiples direcciones, e identificar sus problemáticas y oportunidades, así como promover la participación activa de la sociedad como elemento central para una planificación eficaz.

Por su parte, Salazar (2024) examina críticamente los marcos regulatorios de OT que en América Latina han evolucionado históricamente, y observa una transición que va desde enfoques fragmentados centrados en lo económico, urbano o ambiental hacia concepciones más integradoras que promueven la sostenibilidad, la equidad y la institucionalidad; no obstante, también subraya los retos significativos en la implementación efectiva de estas políticas, en especial en lo que respecta a capacidades públicas y alineación presupuestaria.

Sin embargo, cuando se habla de planificación territorial en términos de Indovina (2004), aquello alude a una decisión política; es decir, que se entiende como el acto de gobierno colectivo asistido técnicamente –quién *decide* y quién *ayuda* a decidir–. En ese sentido, tal proceso es también gobernar la transformación con visión de futuro y es herramienta para construir un futuro colectivo; lo que “...implica prever cuáles son las tendencias, los procesos, y sobre esta base construir el escenario que nos parezca el más adecuado” (Indovina, 2004, p. 2). Aun así, este enfoque excluye la planificación flexible (estratégica), al considerar que resulta insuficiente para anticipar el futuro. Su carácter de corto plazo, la constante rotación de actores involucrados y la falta de fuerza normativa –al no ser vinculante– impiden que se adapte a la velocidad de las transformaciones territoriales. En este marco, Chiarella y Yakabi (2016) analizan las distinciones y complementariedades entre la planificación del desarrollo territorial y el OT. La primera se orienta hacia una visión holística del desarrollo económico y social, mientras que la segunda tiene como objetivo principal la regulación del uso del suelo y la protección del entorno natural.

La planificación territorial como proceso para el Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT), según Gómez Orea (2007), tiene cuatro fases: una fase preparatoria, otra de fase de información y diagnóstico, una fase de planificación y por último una fase de gestión, pero se asume que en todas estas etapas o fases siempre existe un proceso de participación ciudadana. Por su parte, Pujadas y Font (1998) plantean tres fases a seguir para la elaboración del plan territorial: una primera fase de análisis territorial, la segunda fase de diagnóstico territorial y una tercera fase de elaboración de propuestas y determinaciones; este conjunto de fases da como resultado el modelo territorial para el desarrollo regional. Efectivamente, caracterizar de modo adecuado la situación actual, ayuda a formular coherentemente los fines y objetivos, que permiten establecer las determinaciones del plan de OT.

Gamio y Mallea (2022) señalan que, si bien la función de los Planes de Ordenamiento Territorial es clara y relevante –al constituirse en instrumentos normativos esenciales para orientar el desarrollo y regular el uso del espacio en ámbitos urbanos y rurales–, éstos enfrentan notables restricciones en su implementación práctica. Aun así, a pesar de su marcado carácter público y multifacético, su eficacia continúa siendo limitada como para destacar un caso en el Perú; país en donde se requiere un respaldo jurídico robusto y una colaboración interdisciplinaria a fin de equilibrar las demandas de desarrollo, inversión y sostenibilidad. En consecuencia, el OT, como proceso técnico, administrativo y político, debe fundamentarse en un marco normativo de carácter vinculante.



### 3. Metodología

Esta investigación adopta un enfoque descriptivo-analítico, orientado a comprender la evolución de los conflictos mineros en la región Cajamarca ocurridos entre 1993 y 2024. Se empleó el método histórico-crítico, lo que permitió reconstruir los principales acontecimientos en una línea de tiempo, identificar patrones de conflictividad y analizar las relaciones entre los actores sociales, las empresas mineras y el Estado. Para ello, se recurrió a diversas técnicas de recolección de información, entre ellas: el análisis documental, la revisión bibliográfica y la entrevista semiestructurada. El análisis documental abarcó el examen de normativas legales, instrumentos de gestión territorial –como la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), el Diagnóstico Integral del Territorio (DIT) y los Estudios Especializados (EE)–, además de informes de organizaciones no gubernamentales, reportes periodísticos y literatura académica. Se entrevistó a actores clave del territorio, incluyendo líderes sociales, representantes de empresas mineras, técnicos del gobierno regional y especialistas en gestión ambiental y OT vinculados a ONGs.

El análisis de la información se llevó a cabo mediante la técnica de análisis de contenido, mediante la cual se identificó categorías temáticas emergentes relacionadas con las etapas del conflicto minero, los factores sociales y políticos involucrados, y la implementación de instrumentos de planificación territorial. Se priorizó la triangulación de fuentes para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos; asimismo, se adoptó una perspectiva crítica y situada, que reconoce los desequilibrios de poder entre los actores implicados y la importancia de los saberes locales en la gestión del territorio. En conjunto, la metodología aplicada permitió construir un análisis riguroso, contextualizado y orientado a la propuesta de alternativas de desarrollo territorial sostenibles para Cajamarca.

### 4. Ciclos de conflictividad minera en Cajamarca: dinámicas estructurales y actorales

Para contextualizar adecuadamente los ciclos de conflictividad minera en Cajamarca, es crucial examinar tres dimensiones interrelacionadas: las causas estructurales que los originan, las consecuencias que generan en múltiples niveles, y el papel protagónico del movimiento ambientalista como fuerza de resistencia y propuesta.

Al indagar sobre el origen de estos conflictos, se identificaron tres causas estructurales profundamente entrelazadas: la limitada responsabilidad social empresarial (RSE) por parte de las compañías mineras, los impactos ambientales que transforman drásticamente los



ecosistemas locales, y una distribución de beneficios percibida por las comunidades como desigual e injusta.

A estos factores se suman dinámicas agravantes como la ausencia de canales efectivos de diálogo y una relación profundamente marcada por la desconfianza entre las empresas y las comunidades. Sobre lo anterior, coinciden en sus puntos de vista líderes comunales, representantes de ONG, funcionarios y trabajadores mineros. A ello hay que agregar que ciertos factores contextuales –como la politización de las protestas y la escasa generación de empleo directo– también configuran el paisaje conflictivo. En el lenguaje cotidiano de la población, estas demandas adquieren forma concreta en tres exigencias persistentes: “chamba” (empleo digno), “obras” (inversión en infraestructura y servicios básicos), y “cuidado del ambiente” (protección ecológica). Estas expresiones populares resumen con claridad la tensión entre las expectativas socio-territoriales y las prácticas extractivas, al punto de asentar un imaginario colectivo de resistencia y reclamo.

De los conflictos mineros derivan una serie de consecuencias profundas; entre ellas, una crisis de gobernabilidad evidenciada en la inestabilidad institucional, una recesión económica caracterizada por la terciarización forzada y riesgos de desinversión, parcialmente contrarrestados por la vigencia de garantías jurídicas. Frente a esta problemática, el Estado emprendió un proceso evolutivo de institucionalización en la gestión de conflictos sociales.

Inicialmente se creó la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos,<sup>2</sup> la cual fue transformada en 2005 en la Unidad de Análisis de Conflictos.<sup>3</sup> En paralelo, el Ministerio de Energía y Minas estableció la Dirección General de Gestión Social.<sup>4</sup> En 2007, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) incorporó la Secretaría de Coordinación, seguida por la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (DS N.º 010-2010-PCM); todo lo cual culminó en 2012 con la conformación de la actual Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (DS N.º 106-2012-PCM), que se mantiene operativa hasta el presente.

Según los informes mensuales de la Defensoría del Pueblo, entre 2004 y 2024 se han registrado en promedio 47 conflictos al año. En la Región Cajamarca, las provincias con mayores niveles de conflictividad son Cajamarca, Hualgayoc, San Ignacio, Celendín y Cajabamba (véase la Figura 2). Estos conflictos han atravesado diversas etapas: algunos se

<sup>2</sup> Resolución Ministerial N° 248-2004-PCM.

<sup>3</sup> Decreto Supremo N° 056-2005-PCM.

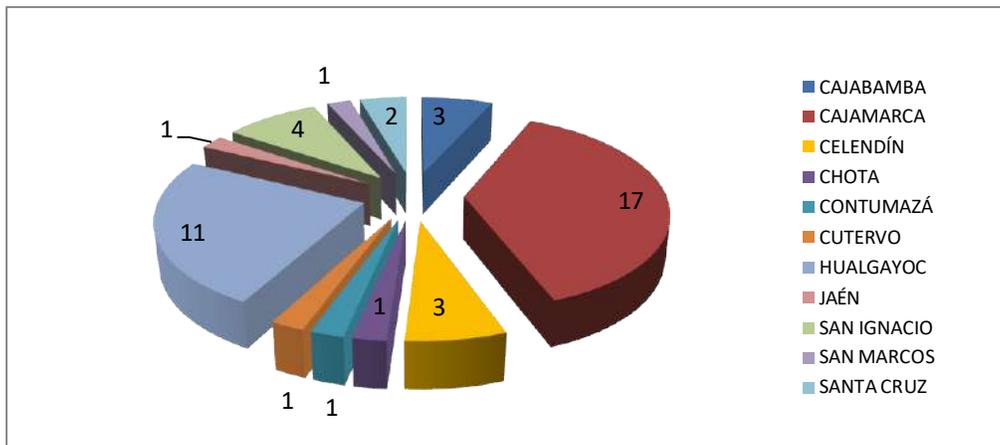
<sup>4</sup> Decreto Supremo N° 066-2005-EM.



han mantenido activos durante largos periodos; mientras otros han transitado entre estados de latencia y reactivación, lo que evidencia una dinámica territorial compleja y persistente.

**Figura 2**

*Conflictos Mineros 2004-2024*



*Nota:* en la figura se observa el número de conflictos mineros entre el 2004 y 2024; los datos son acumulados, según la fase de los conflictos, ya sean activos o latentes (fase temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento, diálogo). *Fuente:* elaboración propia, con base en los informes mensuales de la Defensoría del Pueblo.

A lo largo de los 32 años de actividad minera en Cajamarca, los conflictos socioambientales pueden periodizarse en cuatro etapas diferenciadas o ciclos de conflictividad:

- **1993-2000**, caracterizada por conflictos localizados vinculados a la compra de tierras, derrames de mercurio y contaminación de fuentes hídricas;
- **2001-2010**, marcada por el surgimiento de un movimiento ambientalista articulado y casos emblemáticos como la defensa del Cerro Quilish y las primeras alertas sobre el proyecto Conga;
- **2011-2020**, definida por una escalada de confrontación con protestas masivas en contra de megaproyectos extractivos, así como por reclamos persistentes debido a pasivos ambientales no remediados;
- **2021-actualidad**, atravesada por nuevas demandas –como la lucha contra el cambio climático y la defensa de la seguridad hídrica–, el uso estratégico de redes sociales y la reconfiguración del conflicto en escenarios de fragmentación social, ejemplificados por casos como

Colpayoc.

A lo largo de este recorrido temporal, cinco acontecimientos fueron clave para configurar el escenario socioambiental y económico de la región, en materia de conflictividad minera, tal como se presenta en la Figura 3.

**Figura 3**

*Principales hitos de los conflictos mineros en Cajamarca*



*Nota:* esta línea de tiempo establece los principales hechos que marcaron los conflictos mineros en Cajamarca.

De este conjunto de hechos, los conflictos mineros que han tenido mayor impacto han sido la explotación del cerro Quilish (2004) y el Proyecto Minas Conga (2011), debido a que han congregado mayor movilización social. Sin embargo, el caso del derrame de mercurio en Choropampa (2000) también resalta junto a los otros dos.

En el desarrollo de estos procesos de conflictividad, el movimiento social –y especialmente el ambientalista– ha desempeñado un papel protagónico, al grado de articular la resistencia comunitaria, promover agendas de incidencia política y construir discursos alternativos frente al modelo de desarrollo extractivista. Su accionar ha trascendido la mera oposición, por lo que llega a consolidarse como un actor clave en la reconfiguración de las relaciones entre Estado, empresas y sociedad civil en los territorios mineros.

Desde la perspectiva de la teoría de los movimientos sociales, Raschke (1985, como se cita en Riechmann y Fernández, 1995) los conceptualiza como productos y agentes de la modernidad, al emerger en sociedades marcadas por procesos de industrialización, urbanización y alfabetización masiva, condiciones que habilitan nuevas formas de acción política. Este enfoque permite comprender el surgimiento de los “Nuevos Movimientos Sociales (NMS) europeos de los años 60 antiautoritarios, feministas, ecologistas y pacifistas” (Riechmann y Fernández, 1995, p. 18), cuyas dinámicas se proyectaron hacia “América Latina, adaptándose a contextos como el andino, donde desde 1999 han surgido resistencias comunitarias contra proyectos extractivos” (De Echave et al., 2009, p. 37).



En Cajamarca, esta influencia se cristaliza en movilizaciones que integran actores diversos –desde organizaciones sociales de base hasta autoridades locales–; con el impacto que ello supone en la conformación de redes locales (Castells, 2012), las cuales vinculan demandas locales con agendas globales de justicia socioambiental. Estos movimientos contemporáneos superan las lógicas organizativas tradicionales, ya que articulan respuestas frente a las exclusiones sistemáticas del modelo extractivista.

La red multiactor que participa en esta conflictividad es compleja, e involucra entidades públicas (como el GORE y las municipalidades), empresas privadas, instituciones religiosas, ONGs, organizaciones políticas y colectivos ambientalistas. Su interacción dota de dinámica e institucionalidad al conflicto; lo cual se evidencia en una estrategia dual del movimiento ambientalista que combina una serie de acciones institucionales –propuestas legislativas, consultas ciudadanas, sustentos técnicos– con protestas radicales ante la ineficacia de los canales formales.

Por otra parte, si bien existen mecanismos legales avanzados, como la Ley N.º 29785 de Consulta Previa (Convenio 169 de la OIT), su aplicación continúa siendo selectiva, en particular, cuando entran en conflicto con proyectos estratégicos. Esta selectividad da pie a la imposición estatal por encima de la voluntad comunal y expone la paradoja entre un marco jurídico progresista y su instrumentalización política en contextos definidos por el interés nacional. Todo ello ocurre en un escenario de desconfianza histórica, que tiende a vaciar de contenido los procesos participativos en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Por ello, se identificaron y delimitaron cuatro periodos analíticos, a partir de tres factores clave: el impacto significativo que los conflictos mineros generaron tanto a nivel regional como nacional; el contexto de una política económica neoliberal que, durante dichas décadas, privilegió grandes inversiones extractivas; y la transformación estructural de la matriz productiva en Cajamarca, que desplazó progresivamente las actividades agropecuarias en favor de la minería y los servicios conexos.

#### **4.1. Primer periodo 1993-2000: inicio de la conflictividad**

Este periodo coincide con el ingreso de la empresa Minera Yanacocha S.R.L. —hoy conocida como Newmont Yanacocha— al territorio de la provincia de Cajamarca. El nombre de la compañía proviene del quechua *Yanaqucha*, que significa “laguna negra”; su operación se localiza en el distrito de La Encañada, a 48 km al norte de la ciudad de Cajamarca,



entre los 3,500 y 4,200 m.s.n.m. La presencia de esta compañía marcó el inicio de una serie de conflictos relacionados con la adquisición de tierras destinadas a la exploración y explotación de yacimientos auríferos. Como señala Arana (2002a), el primer conflicto surgió precisamente durante el proceso de compra de terrenos campesinos; geográficamente, se ello se concentró en el área del Cerro Quilish, mientras que socialmente impactó de manera directa a la comunidad de Cince Las Vizcachas. Aunque ello inicialmente involucraba a sólo seis familias, los vínculos de parentesco terminaron comprometiendo a toda la comunidad.

Durante esta etapa inicial, emergieron diversos problemas conflictivos derivados de la desinformación que enfrentaban los campesinos y de las deficientes estrategias de comunicación por parte de la empresa minera. Como lo apunta Arana (2002b), "...los campesinos no tienen *idea exacta* del tamaño de sus tierras y que *no poseen títulos de propiedad* (...). El precio base de la oferta es de S/. 100 nuevos soles por hectárea negociable hasta un techo de S/. 140.00 nuevos soles/ha" (p. 83). Ante esta situación, los comuneros del área del Quilish se rehusaron a vender sus tierras, no sólo por considerar que el precio ofrecido era insuficiente, sino porque representaban su único medio de subsistencia. La empresa, por su parte, sostuvo que no entregaría planos ni títulos de propiedad, lo cual generó un clima de tensión legal. Esta disputa derivó en demandas y denuncias interpuestas ante instituciones tutelares de derechos, que desembocaron en procesos judiciales a través de los cuales los conflictos relacionados con la compraventa de tierras fueron formalmente "solucionados", mediante el compromiso de la empresa de pagar indemnizaciones por la afectación a derechos de propiedad.

Al cierre del periodo, un acontecimiento de gran repercusión redefinió la relación entre la empresa minera y la población cajamarquina: el 2 de junio del año 2000 se produjo el derrame de 151 kg de mercurio en la localidad de Choropampa, ubicada a 61 km de la ciudad de Cajamarca, en la carretera hacia Lima (Arana, 2009). Este incidente provocó una fuerte reacción por parte de la población, que alzó su voz de protesta y exigió que la empresa asumiera su responsabilidad. Según reporta la Defensoría del Pueblo, este accidente:

...ocasionó que inicialmente cuarentaisiete (47) pobladores (...) resultaran intoxicados, y en los días sucesivos el número de pobladores (...) se elevaría a setecientos cincuentaicinco (755), requiriéndose la hospitalización de muchos de ellos, debido principalmente a la manipulación o recolección del mercurio sin las condiciones de seguridad adecuadas. Como consecuencia de ello, no sólo la salud de la población se vio afectada sino también el

medio ambiente local... (Defensoría del Pueblo, 2001, p. 7)

A partir de las evidencias sobre la contaminación ambiental y los impactos en la salud de la población, el organismo autónomo del Estado emitió recomendaciones dirigidas al Poder Ejecutivo y al Ministerio Público, instándolos a adoptar medidas inmediatas que garantizaran los derechos de las comunidades afectadas. No obstante, hasta el día de hoy, los pobladores de la zona continúan enfrentando las secuelas de aquel desastre, en un contexto marcado por el persistente abandono tanto del Estado como de la empresa responsable.

#### **4.2. Segundo periodo 2001-2010: consolidación de la resistencia**

Este periodo estuvo marcado principalmente por el conflicto socioambiental en torno a la explotación del Cerro Quilish –ubicado a 12 km de la ciudad de Cajamarca–, cuyo alcance trascendió el ámbito local para convertirse en un referente de alcance nacional. Más que un episodio aislado, este conflicto representa la continuidad de un proceso iniciado en el año 2000, cuando la Universidad Nacional de Cajamarca realizó estudios técnicos que evidenciaron la importancia estratégica del acuífero del Quilish como fuente de abastecimiento hídrico para la región.

A raíz de estos hallazgos, la Municipalidad Provincial de Cajamarca promulgó la Ordenanza N.º 012-2000-CMPC, declarando como Zona Reservada Protegida no sólo el Cerro Quilish, sino también las microcuencas de los ríos Quilish, Porcón y Grande. Este instrumento normativo, de carácter vinculante dentro de la jurisdicción municipal, obligaba a la empresa minera a respetar dicha disposición de protección ambiental. Como resultado, entre los años 2000 y 2003 se desarrolló una serie de movilizaciones que expresaban el rechazo ciudadano al avance de las operaciones mineras. Así, en el año 2000, según Arana:

...se realiza una multitudinaria marcha de miles de pobladores urbanos y campesinos hacia el Cerro Quilish, los campesinos plantan cientos de estacas de sauco en la zona declarada de reserva (emblemáticamente las estacas son pintadas con los colores del pabellón nacional), mientras que otros ciudadanos izan la bandera nacional en la cumbre del cerro. (Arana, 2002a)

Luego, el Frente de Defensa de Cajamarca y otras organizaciones impulsaron una serie de movilizaciones. En el 2002, como menciona Salas:

...llega a Cajamarca una multitudinaria marcha con pobladores de



los distritos de Bambamarca, Chugur (provincia de Hualgayoc), bloquean la carretera y se concentran en la plaza de armas por 4 días en protesta por la muerte de truchas en el río Llaucano. Asimismo, (...) el Frente de Defensa en coordinación con la Municipalidad Provincial de Cajamarca, convocan a una Marcha Cívica contra la explotación del cerro Quilish. (Salas, 2006, p. 43)

La marcha realizada en septiembre de 2004 se convirtió en la movilización social más significativa acontecida hasta entonces; lo que implicó lograr la consolidación del movimiento ambientalista como actor central en la defensa territorial. Por primera vez, se evidenció una unidad social amplia frente a la actitud de Minera Yanacocha; de modo que se fortaleció la capacidad de organización y presión de la sociedad civil. Ante esta resistencia, la empresa recurrió a instancias judiciales para interponer una acción de amparo contra la Ordenanza Municipal N.º 012-2000-CMPC, la cual había declarado como zonas protegidas varias áreas estratégicas del territorio. El argumento central de Yanacocha fue la supuesta incompetencia del Concejo Municipal para establecer zonas reservadas, con la intención de deslegitimar el instrumento legal. Sin embargo, tanto en primera como en segunda instancia, dicha pretensión fue declarada improcedente.

No obstante, algunas maniobras jurídicas dieron la apariencia de favorecer a la empresa. En ese contexto, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia emitida en 2003, si bien no desconoció la validez de la ordenanza, estableció que Minera Yanacocha podía explorar y explotar las zonas de Quilish, Yanacocha Sur y Cuenca Porcón, siempre que se cumpliera previamente con la elaboración de un EIA. La gestión de este conflicto dio lugar al establecimiento de una mesa de diálogo multiactor que reunió a representantes de la empresa minera, autoridades locales y nacionales, y organizaciones de la sociedad civil. Aunque no se lograron acuerdos sustantivos y el caso terminó por judicializarse, no obstante, este proceso permitió visibilizar estos temas estructurales clave:

1. La necesidad de establecer un laboratorio independiente para la medición de calidad del agua.
2. La revisión pendiente de observaciones ambientales formuladas en procesos anteriores.
3. La evaluación de los efectos acumulativos de las actividades mineras en la zona.
4. Las controversias relacionadas con la adquisición de tierras.
5. Los incidentes vinculados a la contaminación por mercurio.



Este episodio marcó un punto de inflexión, en el sentido de que mantuvo en alerta permanente a la población cajamarquina sobre los riesgos ambientales y logró consolidar el conflicto como un referente nacional en la lucha por la justicia socioambiental.

En 2006 se desató un nuevo conflicto socioambiental en el centro poblado de Combayo, ubicado en el distrito de La Encañada (a 28 km de Cajamarca). La comunidad se movilizó en contra del proyecto minero Carachugo II, cuestionando tanto los impactos ambientales potenciales como la Resolución Directoral Regional N° 125-2005-GR-CAJ/DRA, que autorizaba la construcción del dique El Azufre. Esta oposición evidenció una resistencia organizada ante decisiones percibidas como unilaterales. Los informes de la Defensoría del Pueblo documentaron el rechazo ciudadano a los EIA presentados por la empresa minera, y recomendaron al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) suspender las operaciones hasta contar con una Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) que orientara adecuadamente el uso del territorio.

Pese a los intentos iniciales de conciliación, la inacción institucional y las posturas inflexibles escalaron el conflicto, dando lugar a demandas concretas por parte de la comunidad, entre ellas: mayor inversión en Combayo, generación de empleo local y medidas eficaces de mitigación ambiental. Este escenario condujo a un proceso de diálogo multisectorial, con participación del Primer Ministro, autoridades locales, congresistas y representantes de la comunidad. El proceso derivó en acuerdos torales que marcaron un precedente en la gestión de conflictos socioambientales: 1. Sanción a los responsables por la muerte de un poblador; 2. Promoción de proyectos productivos alternativos a la minería; 3. Implementación de sistemas de potabilización de agua; 4. Establecimiento de monitoreo hídrico participativo; 5. Desarrollo de estudios técnicos sobre los recursos hídricos.

### ***4.3. Tercer periodo 2011-2020: crisis y radicalización***

Como se advierte en los dos periodos anteriores, el cambio de enfoque en el conflicto pasa de estar en el litigio de tierras, y eventualmente en cuestiones laborales, a un tema estrictamente ambiental que gira en torno al recurso hídrico y éste a su vez sobre los usos del territorio. Esta etapa del enfrentamiento aquí abordado, se caracteriza por uno de los conflictos mineros más largos y con mayor impacto que ha tenido Cajamarca y el Perú, debido a la magnitud del Proyecto Minas Conga de la empresa Yanacocha. Éste se localiza a 73 Km al noreste de la ciudad de Cajamarca en la región de la jalca a 3.700 msnm y 4.200 msnm respectivamente, que abarca el territorio de las provincias de Cajamarca

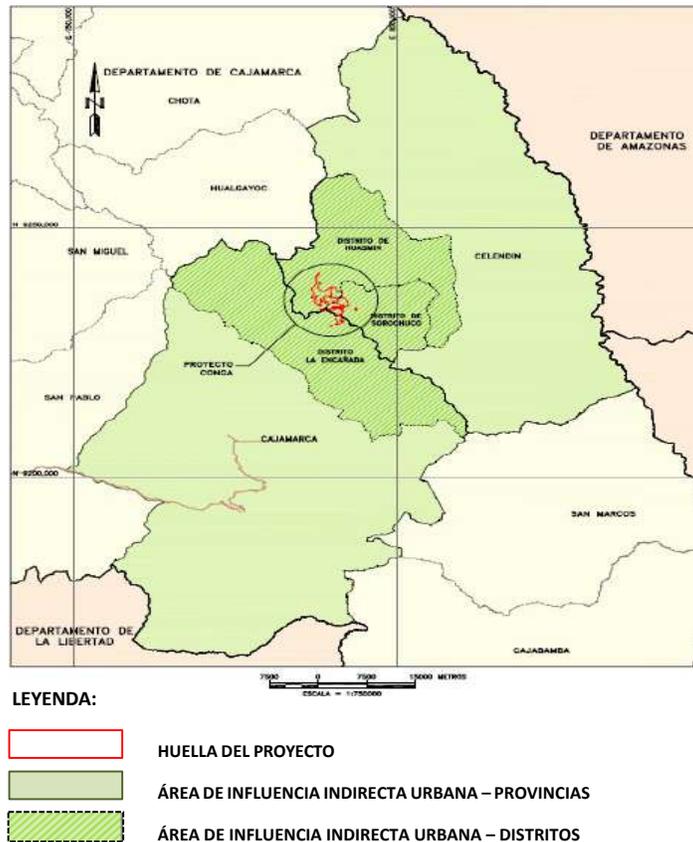


(Encañada) y Celendín (Sorochuco y Huasmín) (véase la Figura 4); lo que subraya la importante dimensión geográfica y ecológica del conflicto.

Se trata de uno de los “...emprendimientos mineros que se anuncian en el país para los próximos años (cartera que, en total, supera los 52 mil millones de dólares)” (Echave y Diez 2013, p. 71). Además, es un proyecto que comprende “...un área de influencia de 3000 hectáreas en las provincias de Cajamarca y Celendín, 4,8 mil millones de dólares en inversión y una vida útil de aproximadamente 19 años para la extracción de cobre y oro” (Zavaleta, 2013, pp. 24-25). Estas cifras permiten dimensionar la magnitud del proyecto y su importancia ambiental, económica y social para la región y el país.

**Figura 4**

*Localización del Proyecto Minas Conga*



*Nota:* se observa la ubicación del proyecto Conga, la huella y el área de influencia directa e indirecta. *Fuente:* Knight Piésold, 2010.

Se trata de uno de los "...emprendimientos mineros que se anuncian en el país para los próximos años (cartera que, en total, supera los 52 mil millones de dólares)" (Echave y Diez 2013, p. 71). Además, es un proyecto que comprende "...un área de influencia de 3000 hectáreas en las provincias de Cajamarca y Celendín, 4,8 mil millones de dólares en inversión y una vida útil de aproximadamente 19 años para la extracción de cobre y oro" (Zavaleta, 2013, pp. 24-25). Estas cifras permiten dimensionar la magnitud del proyecto y su importancia ambiental, económica y social para la región y el país.

El EIA fue aprobado el 27 de octubre del año 2010, mediante Resolución Directoral N° 351-2010-MEM/AAM. En dicho EIA se menciona que se desarrollaran dos depósitos porfiríticos a explotar, Perol y Chailhuagón; y también considera el desarrollo del beneficio de los minerales con contenido de cobre, oro y plata mediante métodos de procesamiento convencional de chancado, molienda y flotación, en una planta con una capacidad nominal de 92 000 toneladas por día (tpd), lo que permitirá procesar el contenido mineral de 3,1 billones de libras de cobre y 11,6 millones de onzas de oro (Knight Piésold Consulting, 2010, pp. 80-81). La infraestructura planificada también abarca los tajos Perol y Chailhuagón, así como los depósitos de desmonte del mismo nombre, zonas para almacenar suelo orgánico, plantas de procesamiento de mineral, sistemas para el manejo de relaves, embalses de agua, áreas para material de préstamo y otras instalaciones complementarias; lo que representa la ocupando en total de unas 2000 hectáreas. Asimismo, se prevé la instalación de una línea de transmisión eléctrica de 220 Kv que partirá desde la subestación Cajamarca Norte.

En el proceso de elaboración del EIA se establecieron 34 preacuerdos en los 8 caseríos (San Nicolás, Agua Blanca, Quengorío Alto, Lagunas de Combayo, Piedra Redonda/El Amaro, Huasiyuc Jadibamba, Quengorío Bajo y Chugurmayo) afectados, relacionados con asistencia técnica agropecuaria, reservorios de agua, riego tecnificado, infraestructura de salud, educación, planta de transformación de leche, entre otros. Sin embargo, por factores externos e internos tales preacuerdos no llegaron a concretarse. Esta situación hizo que la población de las zonas de influencia directa (Cajamarca y Celendín) e indirecta (Hualgayoc) muestren su disconformidad empezando con las movilizaciones e iniciando el paro indefinido del 8 de noviembre, a partir del cual "los manifestantes tomaron la vía Cajamarca-Bambamarca y hubo movilizaciones a las zonas de La Encañada y Huasmín. Como medida preventiva, Yanacocha suspendió sus actividades en la zona" (Echave y Diez, 2013, p. 95).



En estas acciones de presión, además de la población de la zona afectada también participaron organizaciones de la sociedad civil, autoridades del gobierno regional (como Gregorio Santos) y congresistas de la República, hombres y mujeres, niños y adultos del campo y la ciudad. Por estos sucesos se declaró el Estado de Emergencia mediante el Decreto Supremo N° 093-2011-PCM, por el término de sesenta (60) días, a partir del 05 de diciembre de 2011, en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá del departamento de Cajamarca; así mismo mediante Resolución Suprema N° 591-2011-DE se autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú. Luego se prorrogó el Estado de Emergencia por 30 días mediante Decreto Supremo N° 082-2012-PCM.

El fundamento de estas protestas fue el EIA y el incumplimiento de la empresa de sus compromisos con las comunidades y la afectación a las “cabeceras de cuenca” (Seifert, 2011) y a los recursos naturales en general. Frente a ese desborde social se dieron procesos de negociación para llegar a consensos, como el peritaje internacional y las mesas de diálogo. El 14 de febrero del 2012, el Gobierno Peruano designó a Raúl Fernández Rubio, Luis López García y José Martins Carvalho, como peritos para evaluar el EIA del Proyecto Minas Conga. El peritaje se realizó, pero a la vez el Gobierno Regional mediante el Dr. Robert Moran elaboró un informe que derivó en 29 observaciones al EIA del Proyecto Conga; en cuanto a las mesas diálogo, éstas fueron un fracaso ya que no se instaló ninguna, por las posiciones marcadas: por un lado, la empresa y el Estado salieron a defender el proyecto, y por el otro la sociedad civil y los gobiernos locales sustentaron que Conga es inviable o simplemente “¡Conga no va!”.

Al final de todo, las comunidades locales se negaron a otorgar la licencia social, lo que llevó tanto a los representantes de la empresa como del gobierno a anunciar la postergación del proyecto Conga ante la ausencia de condiciones sociales mínimas para su ejecución. Aunque la confrontación directa se atenuó, el conflicto permanece en un estado de latencia constante; lo que refleja tensiones subyacentes que no han sido resueltas. Este periodo resulta central para analizar la evolución del conflicto desde una perspectiva territorial. A medida que la empresa Yanacocha expandió sus operaciones, también se amplificaron las disputas socioambientales. Así, lo que originalmente se circunscribía a la provincia de Cajamarca, ha devenido en un conflicto de alcance multiprovincial, con implicancias regionales, repercusión nacional y creciente atención internacional.



#### **4.4. Cuarto periodo 2021 en adelante: nueva ola de conflictividad**

Surge en un contexto marcado por la postpandemia y la crisis climática, en donde las preocupaciones sobre el cambio climático y la gestión del agua adquieren un protagonismo central. Este período se caracteriza por un uso intensivo de redes sociales para la difusión de información y la organización de protestas, así como por la fragmentación del movimiento social, lo que ha dificultado la consolidación de demandas unificadas.

Entre los casos emblemáticos más recientes destacan los conflictos vinculados a licencias mineras posteriores al periodo COVID (2021-2022) y el conflicto por el proyecto minero Colpayoc. Este último se ubica en el distrito de Chetilla (provincia de Cajamarca) y se remonta a la fase de exploración iniciada en noviembre de 2023, sobre terrenos de la Cooperativa Lullapuquio. La actividad fue autorizada mediante la Resolución RD N.º 169-2023-MEM/DGAAM, lo que desencadenó una oposición activa por parte de comunidades campesinas, rondas campesinas y diversas organizaciones sociales, que alertaron sobre el riesgo que aquella representa para las cabeceras de cuenca que abastecen de agua a decenas de caseríos y a zonas de la ciudad de Cajamarca. A pesar del respaldo estatal a la exploración, las movilizaciones masivas registradas durante 2024 denunciaron una notable falta de transparencia, la criminalización de defensores ambientales y agresiones perpetradas por personas vinculadas a la empresa y a la cooperativa. Mientras la empresa y las instancias estatales promueven los supuestos beneficios del proyecto –asociados a inversión, empleo y desarrollo territorial–, las comunidades demandan su cancelación, exigiendo un proceso genuino de consulta y diálogo. De manera que la defensa del agua, del territorio y de sus derechos fundamentales se ha posicionado como eje articulador de la resistencia social.

Paralelamente, la expansión de la minería ilegal e informal ha intensificado los conflictos socioambientales en la región, dado que esta actividad se desarrolla al margen de cualquier regulación, generando impactos negativos tanto en los ecosistemas como en la economía local. En este escenario, los mineros informales que operan en San Ignacio (Cajamarca) representan una amenaza grave para las tierras y fuentes hídricas, afectando la estabilidad ambiental y social de la zona. El uso indiscriminado de mercurio y otros metales pesados contamina el entorno, destruye bosques y suelos frágiles, y libera elementos tóxicos que permanecieron en los ecosistemas durante millones de años. Además, esta actividad informal genera dinámicas de conflictividad social



–violencia, delincuencia, prostitución callejera– y contribuye al aumento del costo de vida en las comunidades cercanas. Ante esta situación, las rondas campesinas de San Ignacio han asumido un rol activo en la defensa del territorio, protagonizando enfrentamientos en el distrito fronterizo de Namballe. Allí, mineros peruanos y ecuatorianos disputan el control de los territorios a lo largo del cauce del río que delimita la frontera, lo que ha convertido la zona en un nuevo foco de tensión territorial.

### **5. Políticas de Estado, marco normativo y competencias de los niveles de gobierno sobre el ordenamiento territorial**

El Perú cuenta con el Acuerdo Nacional (AN), suscrito en 2002 como resultado de un proceso de diálogo y consenso entre organizaciones políticas y de la sociedad civil, que establece un marco de políticas de Estado orientadas al desarrollo integral del país. Este acuerdo se articula en torno a cuatro objetivos fundamentales: 1. Democracia y Estado de Derecho, compuesto por nueve políticas; 2. Equidad y Justicia Social, que incluye siete políticas; 3. Competitividad del país con un Estado eficiente, transparente y descentralizado, que contempla otras siete políticas, entre las que destaca la Política 19 sobre Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, que impulsa acciones como el OT, el manejo de cuencas hidrográficas, bosques y zonas marino-costeras, así como la recuperación de ambientes degradados; 4. Estado transparente y descentralizado, integrado por doce políticas, siendo particularmente relevante la Política 34 sobre Ordenamiento y Gestión Territorial, aprobada en enero de 2014. En conjunto, tal acuerdo comprende 35 políticas de Estado que buscan guiar el desarrollo nacional de manera integral y sostenible.

A ello se suma el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050, elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); lo que hace que se convierta en un documento que incorpora aportes de diversos actores sociales y políticos. Este plan establece cuatro grandes objetivos nacionales: i. desarrollo de las personas, ii. territorio sostenible, iii. competitividad e innovación, iv. democracia y paz. En particular, el eje de territorio sostenible prioriza la gestión integrada de los recursos naturales, la gestión de los recursos hídricos y el ordenamiento territorial, con el propósito de promover un desarrollo equilibrado, inclusivo y ambientalmente sostenible.

A lo largo de los distintos periodos de gobierno regional en Cajamarca, se han implementado diversas estrategias en materia ambiental y de OT, lo que evidencia una evolución progresiva hacia una política de gestión



sostenible del territorio. Entre 2007 y 2010, mediante la Resolución Ejecutiva Regional N.º 208-2007-GR-CAJ/P, se priorizó la conservación de los recursos naturales, con énfasis en la defensa del agua, la gestión integral de los recursos hídricos y el fortalecimiento institucional en materia ambiental. Posteriormente, en el periodo 2011-2014, la Resolución N.º 273-2011-GR-CAJ/P orientó la política ambiental hacia un enfoque de gestión responsable del medio ambiente, impulsando la creación de mecanismos de fiscalización, vigilancia y sanción, e incorporando la dimensión del cambio climático y la reducción de vulnerabilidades territoriales. Durante el periodo 2015-2018, a través de la Ordenanza Regional N.º 05-2015-GR.CAJ/CR, se consolidó el OT como herramienta vinculante para la planificación y gestión sostenible del desarrollo regional. En la gestión 2019-2022, la Resolución N.º 338-2019-GR.CAJ/GR priorizó medidas de adaptación al cambio climático, la reforestación y la implementación de un sistema de información ambiental como soporte técnico para la toma de decisiones. Finalmente, en el periodo 2023-2026, la Resolución N.º D245-2023-GR.CAJ/GR estableció estrategias orientadas a la gestión integral de los recursos naturales y la calidad ambiental, a fin de fortalecer la gestión del riesgo de desastres y promover mecanismos de retribución por servicios ambientales destinados a incentivar la inversión en las zonas altas de las cuencas hidrográficas. Este conjunto de acciones consolida un enfoque coherente y pertinente de desarrollo territorial sostenible para la región.

Este conjunto de políticas se complementa y se respalda en el marco normativo producido por el ordenamiento jurídico peruano, para orientar y regular los procesos ambientales y territoriales. Dicho marco incluye tratados, acuerdos y convenios internacionales que se articulan con la normativa nacional; la cual se expresa en leyes específicas, acuerdos y planes estratégicos. A nivel regional, estos principios se traducen en ordenanzas regionales, planes concertados y otros instrumentos de gestión que permiten abordar el OT como política pública. En ese sentido, las competencias atribuidas a los distintos niveles de gobierno –desde el ámbito nacional hasta el local– se encuentran reconocidas en la Constitución Política del Perú (Congreso de la República del Perú, 2024). El artículo 66° establece que “los recursos naturales, renovables y no renovables son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”, mientras que el artículo 67° señala que “el Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales”. Asimismo, los artículos 192° y 195° otorgan facultades a los gobiernos regionales y locales para promover y regular actividades relacionadas con el medio ambiente, conforme a ley.

Este marco constitucional se complementa con normativas específicas



como: i. la *Ley de Bases de la Descentralización* (Ley N.º 27783); ii. la *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* (Ley N.º 27867); iii. la *Ley Orgánica de Municipalidades* (Ley N.º 27972); iv. la *Ley General del Ambiente* (Ley N.º 28611); v. la *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales* (Ley N.º 26821); y, vi. la *Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental* (Ley N.º 28245).

Estas normas otorgan a los gobiernos regionales y locales competencias para formular, evaluar, dirigir, controlar y administrar planes y políticas ambientales. Dentro de este marco, el Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA) se reconoce como un instrumento estratégico que fortalece la gestión ambiental descentralizada, además de permitir integrar sostenibilidad, planificación territorial y gobernanza multiescalar.

Uno de los principales obstáculos para el avance del OT en el país ha sido la ausencia de un marco legal específico que lo regule de manera integral. Esta carencia comenzó a ser subsanada con la reciente promulgación de la Ley N.º 32279, Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT). Esta norma establece un marco jurídico orientador para la implementación del OT en los tres niveles de gobierno, promoviendo la articulación interinstitucional y la coordinación técnica en el uso de instrumentos de planificación, con el propósito de mejorar la toma de decisiones y garantizar un aprovechamiento sostenible del potencial de los territorios.

No obstante, para que esta ley sea efectiva, aún se requiere la aprobación de su reglamento, el cual deberá precisar las competencias específicas de cada nivel de gobierno y resolver la actual superposición de funciones con entidades del gobierno central. En este marco, el proceso de OT en Cajamarca evidencia tensiones institucionales entre las atribuciones conferidas a los gobiernos regionales y el ejercicio de poder del Estado central, representado especialmente por el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Si bien la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867) otorga a las regiones la facultad de conducir los procesos de planificación territorial –como la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la aplicación de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)–, en la práctica dichas competencias han sido restringidas por la falta de normativas claras y vinculantes, lo que limita su capacidad de incidencia efectiva sobre el uso y protección del territorio.

Un ejemplo evidente de esta contradicción institucional lo constituye el rol de INGGEMMET, organismo técnico adscrito al Ministerio de Energía y

Minas, que cuenta con la facultad de otorgar concesiones mineras en todo el territorio nacional sin requerir el consentimiento de los gobiernos regionales ni verificar su compatibilidad con los planes de ordenamiento territorial existentes. Esta práctica ha generado numerosos conflictos en Cajamarca, pues muchas concesiones afectan zonas que las comunidades consideran estratégicas para actividades agrícolas, ganaderas, la protección de fuentes hídricas o el turismo sostenible. Además, esta situación revela una clara asimetría en la toma de decisiones: mientras las autoridades regionales promueven una gestión territorial participativa, con enfoque ambiental y social, INGEMMET opera bajo una lógica técnico-económica centrada en la explotación de recursos, sin incorporar adecuadamente los impactos sociales y ecológicos. La desconexión entre planificación territorial y política de concesiones constituye una de las principales limitaciones para consolidar el OT como herramienta efectiva de gobernanza democrática.

En este contexto, resulta evidente que la normativa vigente aún no propicia una regulación integral en los usos del territorio. En general, la ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial consolidada, sumada a la persistencia de competencias traslapadas entre los distintos niveles de gobierno, ha generado vacíos legales y trabas burocráticas que obstaculizan la implementación de propuestas concretas. Desde tal óptica, la reciente Ley N.º 32279, junto con la normativa complementaria previa y derivada, debiera avanzar hacia una distribución clara y funcional de competencias entre el nivel nacional, regional y local; de modo que se promueva una gestión territorial articulada, coherente y orientada al desarrollo sostenible.

## 6. Instrumentos de gestión y ordenamiento territorial

La región Cajamarca ha elaborado instrumentos de gestión como la Política Ambiental Regional de Cajamarca al 2021, el Plan de Acción Ambiental Regional Cajamarca 2013-2021 y el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA) 2014. Sin embargo, además de éstos, según se observa en la Tabla 1; se cuentan con otros instrumentos como la ZEE y los EE para el POT como parte del OT.

Estos instrumentos desempeñan un papel importante; sin embargo, las instituciones no los han articulado bajo un solo órgano rector y tampoco los han complementado con otros instrumentos necesarios, como los planes parciales, especiales, entre otros; además, las autoridades deben actualizar su marco normativo, especialmente en el ámbito local.



Tabla 1

*Instrumentos de gestión del territorio por niveles de gobierno*

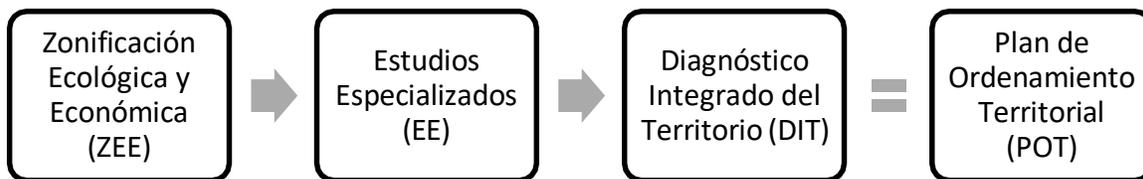
Nº	INSTRUMENTO	NORMA	DEPENDENCIA	ÁMBITO
1	Ley de ordenamiento territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT)	LEY Nº 32279 (Publicada: 02/04/2025)	PCM	Nacional
2	Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial	Ley Nº 28294	SUNARP	Nacional
3	Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ)	DS Nº019-2003-PCM	PCM (Demarcación Territorial)	Regional Provincial
4	Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)	D.S. Nº 087-2004-PCM Directiva Nº 010-2006- CONAM/CD RM Nº 135-2013-MINAM		Regional Provincial Distrital
5	Estudios Especializados		MINAM – OT	Regional Provincial Distrital
6	Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT)	RM Nº 135-2013-MINAM		Regional Provincial Distrital
7	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)			Regional Provincial
8	Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)			Provincial
9	Plan de Desarrollo Urbano – PDU	DS VIVIENDA Nº004-2011-	MVCS (Desarrollo Urbano)	Provincial Distrital
10	Plan Urbano Distrital			Distrital
11	Esquema de Ordenamiento Urbano			Distrital

*Nota:* en esta Tabla se observa los instrumentos de gestión del territorio, el ente rector y ámbito de aplicación; lo nuevo es la ley de OT y el SINADOT, aprobada el 2 de abril de 2025. *Fuente:* Propuesta Ciudadana, 2014, adaptado.

El proceso de Ordenamiento Territorial en el Perú se da mediante cuatro instrumentos de gestión del territorio; éstos son: la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), Estudios Especializados (EE), Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y como consecuencia de ello se tiene el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

**Figura 5**

*Ordenamiento Territorial en el Perú*



*Nota:* el proceso de OT empieza con el ZEE, los EE, el DIT y el POT; cada etapa tiene su propia metodología.

El desarrollo de la Región Cajamarca exige una gestión territorial basada en el uso ordenado y sostenible de sus recursos naturales y del espacio geográfico; para lo cual se espera que se considere tanto el potencial productivo como la fragilidad de sus ecosistemas. En este marco, la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) constituye un instrumento técnico estratégico, cuya aplicación, mediante procesos participativos que involucran a actores sociales e institucionales, permite articular la conservación ambiental con el aprovechamiento económico sostenible. Tal ZEE opera en tres niveles: macrozonificación regional, mesozonificación provincial y microzonificación distrital, lo que facilita una planificación diferenciada y contextualizada del territorio; este proceso se complementa con la elaboración de Estudios Especializados orientados al análisis de las dinámicas territoriales, un Diagnóstico Integrado del Territorio que organiza y sistematiza información socioambiental y económica, y la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que vincula estos insumos con las políticas de desarrollo.

La ZEE se constituye así en el principal instrumento técnico para el Ordenamiento Territorial en Cajamarca, elaborado por el Gobierno Regional de Cajamarca a través de la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial (2007), y que fue oficialmente aprobada mediante la Ordenanza Regional N° 018-2010-GR.CAJ-CR (2010), ratificada por la nueva gestión en 2011 y reconocida por el Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2012; al punto que se consolida desde entonces como pilar para la planificación territorial. Su formulación se desarrolló mediante un proceso participativo

integral, al tiempo que incorporó tanto perspectivas técnicas como las experiencias y necesidades de las comunidades en todo el departamento; lo que garantizó un enfoque territorial inclusivo y representativo.

Al hacer un balance, se observa que el éxito del proceso de OT en Cajamarca, particularmente en lo referente a la ZEE, ha dependido de la integración de un equipo técnico especializado y de la aplicación de un enfoque participativo que fue capaz de articular dimensiones técnicas y políticas. Además, cabe de resaltar que los actores sociales participan activamente a través de la Comisión Técnica Regional, a la par que cuentan con el acompañamiento de organismos de cooperación internacional y ONGs, que aportan metodologías innovadoras para fortalecer el carácter inclusivo del proceso. El Gobierno Regional ha asumido un rol clave al brindar respaldo institucional y promover la creación de normativa regional; a su vez, la sociedad civil, los profesionales y diversos sectores han contribuido de manera significativa a la articulación de todo ello. Así, esta lógica de actuación multisectorial no sólo ha enriquecido la metodología de la ZEE a nivel nacional, sino que también ha demostrado la necesidad de sistematizar experiencias, fortalecer las capacidades del equipo técnico y consolidar una institucionalidad sólida para la planificación territorial.

En cumplimiento del marco normativo establecido por el Decreto Supremo N° 087-2004/PCM y los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (RM N° 026-2010-MINAM), complementados con la “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” (RM N° 135-2013-MINAM), los Estudios Especializados (EE) se constituyen en herramientas analíticas esenciales para examinar las dinámicas territoriales de Cajamarca, evaluando de manera integral las interrelaciones entre los componentes biofísicos, socioeconómicos y culturales del territorio. Estos estudios, que se derivan técnicamente de la ZEE, permiten identificar con rigor científico las capacidades, restricciones y tensiones en el uso del suelo. Por su parte, el Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT), elaborado en su versión preliminar en el año 2014, conforme a dicha normativa, se encarga de sistematizar y articular los hallazgos de tales EE mediante un enfoque interdisciplinario, a partir de un marco de análisis comprensivo que reconoce las sinergias y conflictos entre los distintos subsistemas territoriales. Este ejercicio técnico-regulatorio, desarrollado bajo la rectoría del Gobierno Regional, establece las bases metodológicas y sustantivas para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial; a fin de asegurar con ello que los instrumentos de gestión territorial respondan a los mandatos legales vigentes y a las particularidades de Cajamarca.



En relación con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Gobierno Regional actualmente elabora este instrumento con el objetivo de consolidar los avances alcanzados y promover una gestión sostenible del territorio. En este contexto, la región Cajamarca ha logrado un progreso significativo en su trayecto de planificación territorial y se posiciona como un referente en la gestión ordenada y sostenible de su espacio geográfico; de modo que este avance se manifiesta en la implementación de instrumentos técnicos, en la articulación interinstitucional y en la formulación de políticas públicas orientadas a un desarrollo equilibrado entre lo urbano y lo rural. Con el POT, Cajamarca no sólo fortalecerá la protección de sus ecosistemas y recursos naturales, sino que también establecerá las bases para un crecimiento económico inclusivo y resiliente frente a los desafíos climáticos y sociales.

## **7. El ordenamiento territorial como alternativa de desarrollo y respuesta a los conflictos mineros**

Las instituciones del Estado deben asumir un rol activo en la gestión de los conflictos mineros, no sólo a través de mecanismos ordinarios y alternativos, sino también desde una perspectiva técnica y comunicativa. Para ello, los organismos responsables deben aplicar una política de Ordenamiento Territorial (OT) y emplear el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumentos imprescindibles. Según los lineamientos establecidos por el MINAM, este enfoque implica que los gestores del territorio integren de manera activa a los actores sociales; en particular, a las comunidades ubicadas en zonas de actividad minera, así como a la sociedad civil en su conjunto.

De acuerdo a ello, la región se convierte en la escala fundamental para la planificación territorial que desencadena una jerarquía de instrumentos en escalas inferiores, como provincias y ciudades. Ello se plasma partiendo por el OT como política nacional, el Plan General de OT o POT a nivel regional, Planes Parciales en un ámbito multiprovincial, Planes Directores Territoriales aplicados a una unidades territoriales menores, y que, dentro de la planificación urbanística, corresponde asumir a los Planes Generales de Ordenación Urbana, Planes Directores Urbanísticos, Planes de Ordenación Urbanística Municipal, Planes Especiales, Normas de Planeamiento Urbanístico y Programas de Actuación Urbanística Municipal, entre otros instrumentos.

Este conjunto de instrumentos, al basarse en criterios técnicos, facilita la diversificación de los usos del territorio y contribuye al manejo más eficaz de los conflictos mineros. Por ello, cuando los investigadores plantean a los actores sociales la pregunta: “Según su criterio, ¿el OT

ayuda en gran parte a prevenir los conflictos mineros y a impulsar el desarrollo regional?”, la mayoría de los entrevistados responde de manera favorable, con coincidencias o aproximaciones similares en sus opiniones.

Desde esa tesitura, los participantes consultados en el presente estudio refieren que el OT “es un proceso técnico-político que busca generar consensos entre los distintos actores para optimizar el uso del territorio, promoviendo políticas y proyectos que atiendan las principales demandas de la población” (Servicios Educativos Rurales-Cajamarca). En este marco, “la ZEE-OT permite definir qué actividades realizar y fomentar, asegurando que las concesiones mineras se otorguen de manera responsable y en estricto cumplimiento del marco legal e institucional” (Gobierno Regional-SGAT). El OT “... no sólo facilita la identificación de recursos endógenos, sino que también permite determinar las características óptimas para el desarrollo de actividades productivas, definiendo en qué y dónde se puede invertir” (CEDEPAS Norte Cajamarca). Por ello, “...en función de la vocación del territorio y sus potencialidades, se asignan usos específicos a cada espacio, contribuyendo así a un desarrollo equilibrado” (La Zanja).

Asimismo, “...ordenar el territorio implica establecer con claridad qué zonas son aptas para la agropecuaria (agricultura y ganadería) y cuáles deben excluirse de la actividad minera...” (Rondas Campesinas). Este enfoque “...garantiza un uso variado y planificado del territorio, evitando la imposición arbitraria de actividades económicas” (GRUFIDES). Además, “el OT se fundamenta en estudios científicos que identifican áreas de alta fragilidad ecológica y valor estratégico para la utilidad pública, asegurando su preservación” (EDAC Cajamarca).

Sin embargo, en contraste, a pesar de que “el OT debería guiar el desarrollo territorial, en la práctica, el gobierno central ha limitado las atribuciones de los gobiernos regionales, concentrando en sí mismo la toma de decisiones sobre los territorios; esta situación perpetúa los conflictos socioambientales en lugar de mitigarlos” (Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca). Aunque también cabe señalar que algunos actores del sector han manifestado críticas sustantivas al actual proceso de OT, señalando tres problemáticas centrales: en primer lugar, advierten una evidente politización de dicho ámbito, al adoptar un sesgo ideológico contrario a la actividad minera. En segundo lugar, destacan una dependencia de otros lugares en la evaluación técnica, lo que generaría desajustes con la realidad local. Y, finalmente, identifican como núcleo del debate la ambigüedad conceptual y aplicación discrecional del término “cabecera de cuenca”, que estaría siendo objeto de interpretaciones

técnicas cuestionables y de uso estratégico por parte de grupos de interés.

Por ello, la implementación de una ley de OT se revela como imperativa para articular instrumentos de planificación que garanticen la protección efectiva de los espacios naturales, la corrección de desequilibrios territoriales, y la diversificación de la matriz económica regional. Aquí el núcleo del debate, ya sea desde la perspectiva de los conflictos mineros o de la planificación territorial, radica en cómo alcanzar un desarrollo sostenible en Cajamarca; región que posee ventajas comparativas multisectoriales sustentadas en su capital natural (recursos agrícolas, ganaderos y turísticos) y minerales. Esta dualidad productiva exige un marco normativo que armonice las actividades extractivas con la conservación de los demás potenciales económicos del territorio.

## **8. Propuestas de actuación y diversificación de los usos del territorio para el desarrollo regional de Cajamarca**

Las propuestas de actuación desde una perspectiva de planificación para el desarrollo en la región Cajamarca se encuentran recogidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) al 2033, aprobado mediante Ordenanza Regional N° D4-2023-GR.CAJ/CR. Este plan establece lineamientos estratégicos para el desarrollo sostenible de la región, incluyendo la gestión ambiental y el aprovechamiento responsable de los recursos naturales. En el ámbito de la gobernabilidad, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) de Cajamarca, sigue promoviendo Acuerdos de Gobernabilidad como herramientas clave para el diálogo y la acción concertada entre actores políticos, sociales e institucionales; destacando el Acuerdo 2023-2026. Éste establece compromisos en las dimensiones social, económica, ambiental e institucional, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, y con políticas nacionales que priorizan la gestión sostenible del agua, diversificación productiva, inclusión social, gobernanza participativa y adaptación al cambio climático, con un enfoque en participación ciudadana y vigilancia para garantizar su cumplimiento; con miras a reforzar así una gobernanza transparente y colaborativa en la región.

En el eje ambiental, se prioriza la sostenibilidad ambiental, al considerarse indicadores como el número de ecosistemas naturales conservados y recuperados con aprovechamiento sostenible, la gestión integral de cuencas y la reducción de vulnerabilidad de ecosistemas de alto riesgo, en concordancia con la estrategia regional de cambio climático. En el eje de desarrollo económico, se enfatiza la productividad y diversificación productiva, con indicadores como el incremento del



producto per cápita departamental; especialmente en actividades agropecuarias y turismo. Estas actividades económicas se presentan como alternativas a la minería, ya que se busca promover con ello una diversificación en el uso del territorio, de modo que se incluya a la agricultura, ganadería, turismo, forestación y reforestación. Ante ello, es fundamental que los gobiernos entrantes en cada periodo impulsen proyectos relacionados con estos temas, a fin de asegurar la continuidad y efectividad de las políticas y acciones propuestas en los instrumentos de gestión regional.

Pensar en la diversificación de los usos del territorio e impulsar actividades económicas que fomenten el desarrollo regional, implica asumir un cambio con respecto a la matriz energética, diversificación productiva, institucionalidad y sostenibilidad; es decir, se requiere:

...una transición de sectores para que nuestra economía no siga dependiendo de la extracción y exportación de minerales y de energía, sino del uso sostenible de los recursos naturales renovables. En el caso peruano esto requiere centrar la apuesta en la agricultura, la ganadería, la pesca, el turismo, los servicios ambientales. (Monge 2011, p. 272)

En efecto, para reducir la dependencia de la minería y promover un uso más equilibrado del territorio, Cajamarca cuenta con alternativas económicas sostenibles como la agricultura (con potencial en cultivos andinos, café de altura y agroexportación orgánica), la ganadería ecológica (especializada en lácteos de calidad), el turismo (arqueológico, comunitario y ecoturismo en sus áreas naturales), y la forestación/reforestación (manejo sostenible de bosques y recuperación de suelos).

El sector agropecuario de Cajamarca constituye un eje fundamental para el desarrollo socioeconómico regional, pese a su limitada contribución porcentual al PBI. Los indicadores revelan su importancia estratégica: en 2020 concentró el 65.4% de la población ocupada y en 2021 registró un crecimiento del 2.2% respecto a niveles prepandemia, posicionándose como una de las regiones con mayor dinamismo exportador a nivel nacional. La producción se sustenta en cultivos tradicionales (papa, maíz amiláceo, café y frijol) y productos con potencial exportador (cacao, berries y lácteos), cuya competitividad podría optimizarse mediante: la implementación de sistemas de riego tecnificado y transferencia tecnológica, el desarrollo de cadenas de valor agregado para la industria láctea (800,000 litros/día), la articulación sinérgica entre actividades agropecuarias y turismo rural, y el manejo sostenible de los



recursos forestales (1.2 millones de ha). Según el Plan de Desarrollo Regional 2023-2030, este modelo requeriría: políticas diferenciadas de financiamiento, procesos de certificación internacional y la conformación de clusters productivos, constituyéndose así en un paradigma de desarrollo territorial basado en ventajas comparativas transformadas en competitivas.

Según el Instituto Peruano de Economía (IPE), Cajamarca en 2024, registró 794,000 visitantes, mostrando un déficit del 14.7% respecto a los niveles prepandemia (2019). Sin embargo, el potencial turístico es evidente; ya que, el Carnaval generó S/.62 millones en 2024 con 70 mil visitantes; para capitalizar esta oportunidad, se requiere, además, acelerar un conjunto de inversiones en infraestructura aérea y terrestre, modernizar atractivos culturales y arqueológicos, crear productos turísticos en toda la región, y por último impulsar estrategias de promoción que posicionen a la región como destino integral.

Cajamarca presenta una oportunidad única para implementar un modelo de gestión forestal sostenible que capitalice, según Global Forest Watch (2023), sus 24,400 ha de ganancia neta de cobertura arbórea (2000-2020), y enfrente sus desafíos de deforestación (143,000 ha perdidas entre 2002-2021) mediante: el fortalecimiento de corredores de regeneración natural como Jaén-San Ignacio (que concentra el 53% de la ganancia), la creación de unidades de recuperación acelerada en zonas críticas como San Marcos-Cajabamba, la implementación de un sistema de alerta temprana con tecnología satelital para proteger sus 1.25 millones de ha de bosque estable, y la reconversión sostenible de 53,800 ha de áreas perturbadas, articulando estos esfuerzos con el Área de Conservación Regional Bosques y Páramos Andinos para posicionar a Cajamarca como modelo de economía forestal sostenible que combine conservación, generación de empleo verde y mitigación del cambio climático.

Estas actividades, articuladas bajo un enfoque de OT, permitirían generar empleo local, conservar los ecosistemas y reducir conflictos socioambientales. Sin embargo, requieren mayor inversión en infraestructura, acceso a mercados y tecnologías limpias, así como políticas públicas que prioricen la diversificación productiva con participación activa de las comunidades. La combinación inteligente de estas actividades, sin excluir completamente la minería responsable, podría convertir a Cajamarca en un modelo de desarrollo territorial inclusivo y resiliente, donde el crecimiento económico vaya de la mano con la protección de su patrimonio natural y cultural.



## 9. Conclusiones

El análisis de los conflictos mineros en Cajamarca revela una problemática histórica y compleja, marcada por tensiones entre la actividad extractiva y los derechos de las comunidades locales sobre sus territorios, recursos hídricos y ambiente. A lo largo de tres décadas, estos conflictos han evolucionado desde disputas localizadas hasta movilizaciones masivas, impulsadas por impactos ambientales, desigualdad en la distribución de beneficios y ausencia de participación ciudadana efectiva. Casos emblemáticos como el derrame de mercurio en Choropampa, la defensa del Cerro Quilish y las protestas contra el proyecto Conga destacan la resistencia comunitaria frente a aquella actividad minera que amenaza recursos críticos, como el agua. Por ello es necesario fortalecer los mecanismos de planificación y ordenamiento territorial con enfoque participativo e intercultural, donde se reconozcan las prioridades del desarrollo local y se implementen espacios institucionales de diálogo vinculante, que garanticen una gobernanza justa y sostenible de los recursos naturales.

El OT constituye una herramienta estratégica para gestionar los conflictos socioambientales en Cajamarca, al articular instrumentos como la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), los Estudios Especializados (EE), el Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). No obstante, su implementación enfrenta obstáculos significativos, como marcos normativos incipientes, superposición de competencias institucionales y escasa articulación intergubernamental e intersectorial. Ante ello, a pesar de estas limitaciones, el OT ofrece un marco para armonizar la actividad minera con otras vocaciones territoriales (agropecuaria, forestal, turística), en la búsqueda de reducir la dependencia del extractivismo y promover una minería ambientalmente responsable y socialmente equitativa. En este contexto, Cajamarca requiere un modelo de desarrollo sustentado en el OT como eje articulador de políticas públicas que equilibren el crecimiento económico con la protección ambiental y la justicia social; para lograr ello, resulta necesario la creación de una Autoridad Regional de Ordenamiento Territorial, con competencias claras, presupuesto propio y capacidades técnicas suficientes, que lidere procesos participativos y coordine eficazmente con los distintos niveles de gobierno y sectores productivos, a fin de superar de ese modo los límites funcionales actuales del Gobierno Regional.

## Referencias bibliográficas

Arana Z., M.A. (2009). El caso de derrame de mercurio en Choropampa y



los daños a la salud en la población rural expuesta. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 26(1), 113-116. <http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v26n1/a19v26n1.pdf>

Arana Z., M.A. (2002a). *El Cerro Quilish y la minería del oro en Cajamarca*. <http://cajamarca.de/mine/quilish.htm>

Arana Z., M.A. (2002b). *Resolución de conflictos medioambientales en la microcuenca del río Porcón, Cajamarca 1993-2002* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú, Repositorio Institucional PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/97>

Arce, M. y Nieto-Matiz, C. (2024). Mining and violence in Latin America: The state's coercive responses to anti-mining resistance. *World Development*, 173, 106404. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106404>

Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru. *The Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638. <https://doi.org/10.1080/00220381003706478>

Bebbington, A., Bebbington, D.H., Bury, J., Langan, J., Muñoz, J.P. y Scurrah, M. (2008). Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes. *World Development*, 36(12), 2888-2905. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.11.016>

Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Grupo de investigación de Derecho a la Ciudad. Grupo de estudiantes de Flacso-Ecuador. <https://derechoalaciudadflacso.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/01/manuel-castells-redes-de-indignacion3b3n-y-esperanza.pdf>

Chiarella Q., J.A.R. y Yakabi, K. (2017). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política y Planeamiento Regional*, 3(2), 137-158. <https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/planificacion-y-ordenamiento-territorial.-consideraciones-a-partir-del-caso-peruano.pdf>

Chinchay T., A. y Scurrah, M. (2024). Ordenamiento territorial y concesiones mineras en el Perú: bases para un sistema integrado y



armónico con el desarrollo sostenible. *Derecho PUCP*, (92), 95-137.  
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.202401.003>

Congreso de la República del Perú. (2024). *Constitución Política del Perú*.  
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-12-2024.pdf>

Consejo de Europa. (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*.  
Geo Aula Virtual, Prof. Dr. Martín Torres Márquez. Universidad de Córdoba.  
<https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>

Crissi A., V. (2021). Un modelo conceptual para el abordaje del ordenamiento territorial. *Economía, Sociedad y Territorio*, 21(67), 865-892. <https://doi.org/10.22136/est20211721>

De Echave, J. y Diez, A. (2013). *Más allá de Conga*. Red Peruana por una Globalización con Equidad-RedGE. <https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2017/03/00164.pdf>

De Echave, J., Diez, A., Huber, D., Revesz, B., Lanata, X.R. y Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. IEP, CIPCA, CBC, CIES. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170328023709/pdf\\_177.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170328023709/pdf_177.pdf)

Defensoría del Pueblo. (2001). *El caso del derrame de mercurio que afectó a las localidades de San Sebastián de Choropampa, Magdalena y San Juan, en la provincia de Cajamarca* (Informe Defensorial N.º 62). Defensoría del Pueblo.

Gamio A., P. y Mallea Q., M. (2022). Ordenamiento Territorial como herramienta de la sostenibilidad. *Derecho & Sociedad*, (59), 1-20. <https://doi.org/10.18800/dys.202202.005>

Global Forest Watch. (2023). *Dashboard de monitoreo forestal: Perú-Cajamarca*. World Resources Institute. <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/PER/6/>

Gómez, D. (2007). *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi-Prensa.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2022). *El canon es nuestro, cuidemos que se invierta bien. ¿Cómo se distribuyen el canon y las regalías en Cajamarca y en qué se gastan?* <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2022/11/Cómo-se-distribuyen-el-canon-y->



las-regalías-en-Cajamarca-y-en-qué-se-gastan.pdf

Grupo Propuesta Ciudadana. (2014). *El ordenamiento territorial en el Perú: Avances y retos para las regiones y el país*. Impresión Arte Perú S.A.C.

Indovina, F. (2004). Per què el planejament avui? / ¿Por qué el planeamiento hoy? *Territori i Ciutat: Butlletí Digital de l'Oficina Tècnica de Cooperació*, (17), 1-7. [https://www.academia.edu/30072776/\\_Por\\_qué\\_el\\_planeamiento\\_hoy](https://www.academia.edu/30072776/_Por_qué_el_planeamiento_hoy)

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI. (2023). *Encuesta Nacional de Empresas Mineras. ENEM 2023-Resultados definitivos*. <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/encuestas-anuales/>

Instituto Peruano de Economía. (2025). Cajamarca: Aún quedan 130 mil visitantes por recuperar. *Informes, Prensa*. <https://ipe.org.pe/cajamarca-aun-quedan-130-mil-visitantes-por-recuperar/>

Knight Piésold Consultores S.A. (2010). *Minera Yanacocha S.R.L. Proyecto Conga. Estudio de Impacto Ambiental*. Informe Final. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8945402C7A86188B05257A39005AAFCF/\\$FILE/ProyectoConga.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8945402C7A86188B05257A39005AAFCF/$FILE/ProyectoConga.pdf)

Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización (Congreso de la República [Perú], 2002). *Diario Oficial El Peruano*, 17 de julio de 2002.

Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Congreso de la República [Perú], 2002). *Diario Oficial El Peruano*, 16 de noviembre de 2002.

Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (Congreso de la República [Perú], 2003). *Diario Oficial El Peruano*, 27 de mayo de 2003.

Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente (Congreso de la República [Perú], 2005). *Diario Oficial El Peruano*, 15 de octubre de 2005.

Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Congreso de la



República [Perú], 2011). *Diario Oficial El Peruano*, 7 de septiembre de 2011.

Ley N.º 32279, Ley de Ordenamiento Territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT) (Congreso de la República [Perú], 2025). *Diario Oficial El Peruano*, 2 de abril de 2025.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza-Cajamarca. (2022). *Acuerdo de gobernabilidad para el desarrollo sostenible de la región Cajamarca 2023-2026*. <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2022-09-27/acuerdo-de-gobernabilidad-cajamarca-2023-2026.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2023). *Memoria anual de distribución de regalías mineras 2022*. Gobierno del Perú. <https://www.mef.gob.pe/>

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2024). *Distribución del canon y regalías mineras*. Gobierno del Perú. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=2296&lang=es-ES](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100848&view=article&catid=150&id=2296&lang=es-ES)

Ministerio de Energía y Minas (MINEM). (2023). *Anuario Minero 2023*. Gobierno del Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6682903/5804716-am-2023%282%29.pdf?v=1723504121>

Monge, C. (2014). Caminos de transición (para salir del extractivismo). En P. Maquet, A. Mendoza y A. Romero (Eds.), *Caminos de transición. Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú* (pp. 263-282). Red Peruana por una Globalización con Equidad-RedGE. <https://www.redge.org.pe/sites/default/files/Caminos%20de%20Transición%20-%20RedGE.pdf>

Nel Lo, O. (2007). ¡Aquí, no! La conflictividad territorial de base local. *Inforgeo*, 29-36. [http://www.apgeo.pt/sites/default/files/docs/inforgeo\\_2021\\_paginas\\_029\\_036.pdf](http://www.apgeo.pt/sites/default/files/docs/inforgeo_2021_paginas_029_036.pdf)

Observatorio de Vigilancia Ciudadana y Unidad de Investigación de la Universidad Nacional de Cajamarca. (2024). *14 años de inversión minera y gestión gubernamental: El canon bajo la lupa*. <https://drive.google.com/file/d/1qrmtTRqC03k5K9jbxZyQjn-YGMFGA418/view>



- Paredes, M. (2019). Conflictos mineros en el Perú: entre la protesta y la negociación. *Debates en Sociología*, (45), 5-32. <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.201702.001>
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis.
- Riechmann, J. y Fernández, F. (1995). *Redes que dan libertad: Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Paidós. <https://books.google.co.cr/books?id=zRy6CtocCKkC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Salas, I. (2006). Quilish hora cero: Cajamarca, la lucha de un pueblo que defiende su vida y dignidad. *Rebelión*. <https://www.rebelion.org/docs/27178.pdf>
- Salazar, X. (2024). Visiones de desarrollo en América Latina: un análisis de las legislaciones de ordenamiento territorial. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 29(106), e12602105. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/e12602105>
- Seifert, R. (2011). Perú: Cabeceras de cuenca en Cajamarca: ¿Por qué debemos defender y proteger las cabeceras de cuenca? *Noticias, Servindi*. <https://servindi.org/actualidad/54680>
- Silva, G. (2008). La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 11(22), 29-43. <https://www.redalyc.org/pdf/876/87602203.pdf>
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). (2023). *Estudio de Costos Laborales 2023. Informes anuales*. <https://www.snmpe.org.pe/publicaciones.aspx>
- Zavaleta, M. (2013). La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga. En J. Torres (Ed.), *Límites de la expansión minera en el Perú* (pp. 109-152). SER.

## La estrategia del presupuesto basado en resultados y su relación con el ejercicio del gasto público. Un análisis desde algunas entidades federativas en México, 2016-2023

### The results-based budgeting strategy and its relationship with the exercise of public spending. An analysis from some Mexican states, 2016-2023

**Juan A. Ramírez Torres**  
El Colegio de Tamaulipas  
Tamaulipas, México  
jart070964@gmail.com  
ORCID: 0009-0002-6328-586X

**Juan E. Martínez Cruz**  
El Colegio de Tamaulipas  
Tamaulipas, México  
estbanmtz@gmail.com  
ORCID: 0009-0003-7270-3215

**DOI:**  
<https://doi.org/10.70467/acs.v1n2.3>

**Recibido:** 17 de abril de 2025  
**Aceptado:** 14 de junio de 2025

**Sección:** Artículos

**Cómo citar:** Ramírez T., J.A. y Martínez C., J.E. (2025). La estrategia del presupuesto basado en resultados y su relación con el ejercicio del gasto público. Un análisis desde algunas entidades federativas en México, 2016-2023. *Alternativas en Ciencias Sociales*, 1(2), 56-74.

**Abstract.** This article examines the correlation between the adoption of Results-Based Budgeting and the Performance Evaluation System (PbR-SED) and the stability of public spending execution from 2016 to 2023 in selected Mexican states. Employing a non-experimental descriptive-correlational design and Pearson's coefficient, it contrasts annual ratings by the Ministry of Finance (SHCP) with the percentage variation between budgeted and actual expenditures in Guanajuato (highest-rated) and Guerrero (lowest-rated). The results reveal a significant inverse correlation ( $r = -0.79$ ), suggesting that more advanced PbR-SED implementation is associated with more disciplined budget execution. The study recommends extending the analysis to all 32 states, incorporating contextual variables, and further institutionalizing the use of performance data.

**Keywords:** results-based budgeting; statistical correlation; states; public spending; M&E systems.



**Resumen.** Este artículo examina la correlación entre la adopción del Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) y la estabilidad en el ejercicio del gasto público en el periodo 2016-2023 en algunas entidades federativas mexicanas. Aplicando un diseño no experimental descriptivo-correlacional y el coeficiente de Pearson, se contrastaron las calificaciones anuales de la SHCP con las variaciones porcentuales entre gasto programado y devengado en Guanajuato (mejor evaluado) y Guerrero (peor evaluado). Los resultados revelan una correlación inversa significativa ( $r = -0,79$ ), lo que sugiere que mayores avances en PbR-SED contribuyen a una ejecución presupuestaria más disciplinada. El estudio propone ampliar el análisis a las 32 entidades, incorporar variables contextuales y profundizar en la institucionalización del uso de información de desempeño.

**Palabras clave:** presupuesto basado en resultados; correlación estadística; entidades federativas; gasto público; sistemas de monitoreo y evaluación (M&E).

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En los últimos años, los gobiernos han enfrentado una creciente presión por mejorar la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos públicos. El Presupuesto basado en Resultados (PbR) ha emergido como una estrategia, dentro de la Nueva Gestión Pública (NGP), enfocada a vincular la asignación de recursos con el cumplimiento de metas y objetivos previamente definidos.

La Gestión para Resultados (GpR), de acuerdo con García y García (2010), es una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad, buscando que las instituciones funcionen con mayor eficacia y eficiencia, dando mayor importancia a los resultados que a los procesos.

---

<sup>1</sup> Este artículo se deriva del proyecto de investigación que el Mtro. Juan Antonio Ramírez Torres desarrolla como parte de sus estudios doctorales en Ciencias Sociales en El Colegio de Tamaulipas. En su carácter de autor principal, asumió el diseño conceptual, la formulación de hipótesis y el desarrollo argumentativo del texto. El Lic. Juan Esteban Martínez Cruz participó como coautor aportando asistencia técnica y comentarios especializados, en virtud de su experiencia profesional en análisis presupuestario y métodos cuantitativos. Ambos autores acordaron dicha distribución de responsabilidades y contribuciones, e integrar al final un texto lo mejor articulado y sustentado posible, siempre en concordancia mutua; reconociendo además que esta publicación constituye una primera aproximación al análisis del ejercicio presupuestal con enfoque en resultados a partir de información oficial y pública disponible sobre entidades federativas en México.



El Presupuesto basado en Resultados (PbR) implica pasar de controlar y vigilar el gasto a la medición de resultados a partir de su ejercicio (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000). Es una estrategia de gestión pública que pretende vincular la asignación de recursos con los resultados obtenidos, buscando mejorar la calidad del gasto público, promover la eficiencia institucional y fortalecer la rendición de cuentas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s.f.).

Algunos estudios han documentado los potenciales beneficios del PbR en América Latina. En el caso de Chile, por ejemplo, se ha observado que la consolidación del PbR está asociada a una mayor disciplina presupuestaria y una reducción en la brecha entre el presupuesto aprobado y el ejercido (Morales, 2011).

En el ámbito federal mexicano, la estrategia del PbR se instauró oficialmente desde la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el 30 de marzo de 2006 (Cámara de Diputados, 2006), mediante la cual se sentaron las bases para que a partir de la preparación del proyecto del presupuesto de egresos de la federación del año 2007 y hasta la fecha, se utilice en la estructura programática la figura de programas presupuestarios como una de las formas para clasificarlo, vinculando a la vez cada programa presupuestario con indicadores para medir su desempeño.

Posteriormente, la estrategia del PbR se ha ido implementado de forma progresiva del ámbito federal hacia el estatal y municipal, en el marco de la armonización contable regulada a través de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Cámara de Diputados, 2008), publicada el 31 de diciembre de 2008.

En este contexto, el presente estudio busca explorar sobre la relación entre el grado de implementación del PbR-SED en las entidades federativas y la variación en el ejercicio del gasto público, tomando como referencia el periodo de 2016-2023, siendo éste el tramo temporal en el cual se acopiaron los datos disponibles para el estudio.

La tendencia dominante en años recientes en México para el ejercicio presupuestal se sustenta en impulsar estrategias orientadas a resultados en el ámbito federal, estatal y municipal; buscando crear condiciones de capacidad institucional, sobre todo en los gobiernos locales.

Sin embargo, a pesar de que la estrategia del PbR-SED se implantó desde el año 2007 en la Federación, y que a través de la Ley General de Contabilidad Gubernamental se establecieron las bases para su



aplicación en las entidades federativas desde 2010, a través de la observación de los resultados de la estrategia a lo largo del tiempo, se identifican heterogeneidades en su operación y funcionamiento, lo cual apunta a que la estrategia del enfoque orientado a resultados aún no se consolida en el ámbito estatal.

Por ejemplo, al revisar los resultados del Diagnóstico PbR-SED elaborado por la SHCP, mediante el cual se valoran los avances en la implantación de la estrategia del PbR en las entidades federativas, en la edición correspondiente a 2023; aún se muestra gran heterogeneidad en los resultados alcanzados por los Estados.

El Banco Interamericano de Desarrollo (Pimenta et al., 2023) levantó una encuesta sobre el Presupuesto por Resultados en algunos países de Latinoamérica y el Caribe, y dentro de sus hallazgos encontró que en 8 de los 16 países encuestados cuentan con información de desempeño, pero el nivel de influencia de esta información en las asignaciones presupuestarias no es significativo. Lo anterior sugiere que el uso de la información de desempeño no es intensivo para fortalecer la toma de decisiones; es decir, a pesar de que existen países y regiones que generan información sobre el desempeño del gasto, ella no es utilizada de manera sistemática para constituirse como un factor relevante en las decisiones de índole presupuestal.

El hallazgo identificado en la encuesta del BID, llama la atención puesto que hoy en día existe mayor disponibilidad de información derivada de estudios, encuestas y estadísticas, así como la generada a través del monitoreo de indicadores y las evaluaciones de desempeño de programas y políticas públicas; lo cual debería dar mayor sustento y certidumbre a la producida sobre el desempeño del gasto público para la toma de decisiones presupuestales. Por lo indicado antes, resulta importante investigar algunas líneas acerca del por qué no se ha institucionalizado el uso de la información sobre el desempeño del gasto.

Existen otras mediciones que aportan diferentes perspectivas sobre la capacidad de gestión del gasto público, como el Índice de Información del Ejercicio del Gasto (IIEG) elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el cual permite monitorear y comparar las prioridades del gasto público, además de aportar información ordenada ante el hecho de que durante años, los Estados han gastado por encima de lo aprobado en sus presupuestos, lo que apunta a errores de planeación presupuestal (IMCO, 2021).

De manera que incorporar el enfoque a resultados en el ejercicio del

gasto, implica gran complejidad debido a los múltiples factores que deben cuidarse para consolidar una estrategia de esa naturaleza. En efecto, ante ello, se requiere del establecimiento de mecanismos de control y medición que a su vez precisan de un diseño programático presupuestal con alto grado de sofisticación (como el PbR-SED), sobre lo cual Cejudo y Abarca (2016) argumentan:

Cuando un funcionario toma decisiones sobre una política pública, tiene que considerar muchos factores: las restricciones presupuestales, las oportunidades políticas, las capacidades administrativas, las expectativas ciudadanas y la evidencia disponible [...] la información disponible pocas veces es suficiente. ¿Cómo hacer para que, dadas estas condiciones, las decisiones permitan mejores políticas públicas, con mayores probabilidades de resolver eficazmente los problemas que buscan atender? (p. 76)

Asimismo, las administraciones públicas en todos los ámbitos de gobierno enfrentan tensiones al momento de decidir cuáles programas y acciones implementar en el marco de las políticas públicas por parte del Estado, mientras por su parte los tomadores de decisiones deben ponderar argumentos tradicionales *versus* modernizantes, argumentos políticos *versus* técnicos.

Schick (2002) identificó la complejidad para implantar la estrategia del PbR, y los retos para establecer que los resultados puedan atribuirse en alguna medida a los programas presupuestarios y a su uso para el diseño de programas y políticas públicas. González y Velasco (2014), resaltan que los fallos en las reformas en el sector público pueden deberse a factores diversos, como a los relacionados con la poca efectividad de las herramientas utilizadas, también a los enfoques propuestos como la gestión del desempeño o la gestión financiera, o incluso a los ligados con la incapacidad de adaptar las técnicas a los factores contingentes que caracterizan los contextos particulares en que han de ser implementadas. En el mismo sentido, Cejudo (2008) destaca que, si bien el contenido técnico de una política es importante, no es suficiente para representar por sí mismo la justificación de por qué la decisión tomada es la correcta y los resultados proyectados los convenientes. En la misma tesitura argumentan Díaz, González y Oropeza (2011), al referir que el medir la calidad o impacto del gasto, implica un proceso complejo que va más allá de cuantificar los inputs y outputs de indicadores.

Es importante señalar que, en la toma de decisión en el ámbito presupuestal, también intervienen aspectos de índole política y cuya lógica no necesariamente tiene que ver con evidencia obtenida a través

de análisis basados en información generada mediante sistemas de evaluación de desempeño del gasto. Este aspecto fue abordado bajo el “paradigma de roles presupuestarios”, desarrollado por Aaron Wildavsky, en su obra *The politics of the budgetary process* (1964); deviniendo éste en un enfoque clásico para entender cómo se elaboran los presupuestos públicos.

Lo anterior ayudará a contextualizar que el proceso presupuestario no es puramente técnico o basado en principios de eficiencia económica, sino que está profundamente influenciado por intereses políticos, poder, y la interacción de los actores que compiten por los recursos públicos, por lo que a través de este artículo se buscó explicar la forma en que la estrategia del PbR-SED se relaciona con el ejercicio del gasto en las entidades federativas.

## 2. Metodología

Para el análisis se empleó una metodología de diseño no experimental de tipo descriptivo-correlacional utilizando el coeficiente de correlación de Pearson, con el propósito de **determinar si existe correlación** entre el grado de implementación de la estrategia del PbR-SED en una selección de entidades federativas, y la variación entre el gasto programado y el devengado en las mismas entidades, durante el periodo 2016 a 2023, siendo éste el periodo sobre el que se tienen datos disponibles para el análisis.

En este sentido, el presente estudio parte de la **hipótesis de trabajo** de acuerdo a la cual las entidades federativas con mayores resultados en la implementación de la estrategia del PbR-SED, presentan a lo largo del periodo analizado, menores variaciones en el ejercicio del gasto público. No obstante, como parte del análisis, no se deja de lado, el **planteamiento de una hipótesis nula** en la que las entidades federativas con cualquier grado de implementación de la estrategia del PbR-SED, no se relacionan con la variación del gasto público a lo largo del periodo analizado.

### *Prueba de hipótesis*

$$H_1: \rho \neq 0 \quad (\text{existe correlación lineal})$$

$$H_0: \rho = 0 \quad (\text{no existe correlación lineal})$$



**Variables de estudio:**

**Variable 1 (V1).** Valoración PbR-SED: Es la valoración obtenida por una entidad federativa, con base en los resultados que emite cada año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante el “Diagnóstico sobre los avances del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación de desempeño en las entidades federativas” (Diagnóstico PbR-SED).

Dicho Diagnóstico mide los avances del PbR-SED en las entidades federativas, a través de un cuestionario relacionado con las etapas del ciclo presupuestario del gasto público, destacando que se descartan de la valoración al poder legislativo, judicial y organismos autónomos, porque están fuera del ámbito de competencia de la SHCP (sólo valora al poder ejecutivo).

**Variable 2 (V2).** Variación del ejercicio del gasto público: Es el dato porcentual resultante de dividir el presupuesto devengado por las dependencias y entidades del poder ejecutivo en cada entidad federativa al final de un ejercicio fiscal, entre el presupuesto programado para el mismo periodo.

*Establecimiento de las entidades federativas para el análisis*

Para seleccionar las entidades federativas a considerar, se revisaron las mediciones realizadas por la SHCP del año 2016 a 2023, y con la finalidad de realizar una primera aproximación sobre el objetivo de este artículo, se identificaron los extremos, como la mejor y peor evaluada con la finalidad de observar una posible correlación en los casos más representativos.

**Tabla 1**

*Avance alcanzado por las entidades federativas seleccionadas, en el Diagnóstico PbR-SED*

Año	1er Lugar		Último Lugar	
	Entidad Federativa	Grado de Avance PbR-SED	Entidad Federativa	Grado de Avance PbR-SED
2016	Estado de México	97%	Baja California Sur	14%
2017	Estado de México	98%	Baja California Sur	33%
2019	Oaxaca	88%	Aguascalientes	40%
2020	Guanajuato	94%	Guerrero	45%
2021	Guanajuato	95%	Guerrero	46%
2022	Guanajuato	99%	Guerrero	45%
2023	Guanajuato-Yucatán	100%	Guerrero	44%
	<b>Promedio</b>	<b>96%</b>		<b>38%</b>
	<b>Mediana</b>	<b>97%</b>		<b>44%</b>

Fuente: elaboración propia con base en los Diagnósticos PbR-SED 2017-2023.<sup>2</sup>

El procedimiento para seleccionar a la entidad federativa que está en primer lugar, se realizó a través de identificar a la que ocupó dicha posición con mayor frecuencia durante los años de medición considerados. Del mismo modo, se replicó el mismo procedimiento para seleccionar a la entidad federativa que ocupó con mayor frecuencia el último lugar en el mismo periodo revisado, como se ilustró en la Tabla 1 unas líneas atrás.

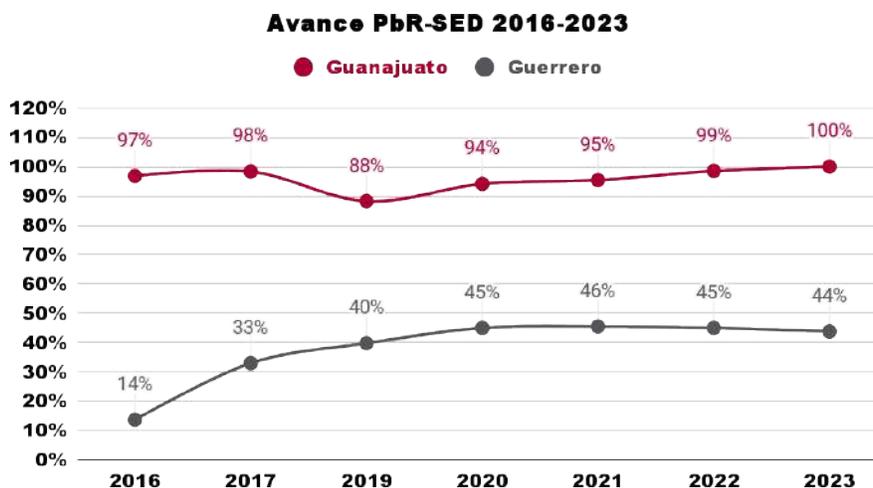
El Estado mejor evaluado en promedio fue Guanajuato, mientras que el peor evaluado fue Guerrero.

Hecho lo anterior, se procedió a graficar los datos de las dos entidades federativas en cuanto a las calificaciones obtenidas respecto al grado de implementación del PbR-SED en cada uno de los años comprendidos en el periodo de análisis, lo cual se aprecia en la Figura 1 que se muestra a continuación:

<sup>2</sup> La Tabla considera el año de la información analizada, lo cual es a ejercicio concluido; es decir, el Diagnóstico PbR-SED emitido en 2024, considera la información del ejercicio fiscal 2023. Véase en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>.

**Figura 1**

*Avance PbR-SED 2016-2023 SHCP*



Fuente: elaboración propia con base en los Diagnósticos PbR-SED 2016-2023.<sup>3</sup>

Una vez identificadas las entidades federativas para la comparación, se realizó un análisis descriptivo en el que se incorporó la segunda variable de estudio, relacionada con la variación porcentual entre el gasto devengado y el gasto programado, cuyos datos se obtienen a través de las páginas electrónicas de los estados, donde publican sus presupuestos de egresos y sus cuentas públicas.

El comparativo se aprecia en la Tabla 2 que a continuación se muestra:

<sup>3</sup> No hay medición del año 2018 porque la SHCP realizó ajustes en la metodología y si bien hizo un informe para el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, no hubo desagregación de datos de las entidades federativas.

**Tabla 2**

*Comparativo avance alcanzado por las Entidades Federativas en la Implantación del PbR-SED y las variaciones entre el presupuesto programado y el devengado*

Año	Diagnóstico PbR-SED		Cuenta Pública	
	Guanajuato	Guerrero	Guanajuato	Guerrero
2016	95%	37%	7%	14%
2017	98%	40%	9%	19%
2019	79%	44%	6%	7%
2020	94%	45%	6%	13%
2021	95%	46%	3%	10%
2022	99%	45%	5%	13%
2023	100%	44%	1%	SD
<b>Promedio</b>	<b>94%</b>	<b>43%</b>	<b>5%</b>	<b>13%</b>
<b>Mediana</b>	<b>95%</b>	<b>44%</b>	<b>6%</b>	<b>13%</b>

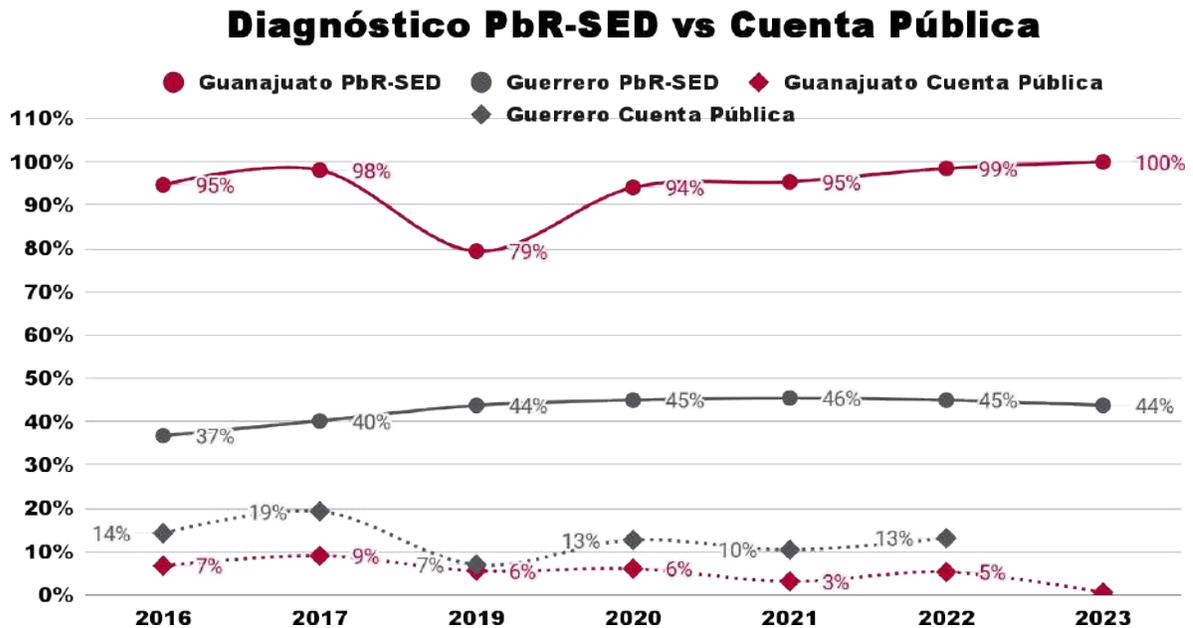
Fuente: elaboración propia con base en los Diagnósticos PbR-SED 2016-2023 y los datos de cuenta pública 2016-2023 de las entidades federativas que se mencionan.<sup>4</sup>

Del mismo modo y para fines de observar el comportamiento de ambas variables, se procedió a graficar los datos para las dos entidades federativas respecto a las calificaciones obtenidas sobre el grado de implementación del PbR-SED y las variaciones porcentuales observadas entre el gasto programado y el devengado en cada uno de los años comprendidos en el periodo de análisis; lo cual se aprecia en la Figura 2 que se muestra a continuación:

<sup>4</sup> Los datos de la cuenta pública analizados corresponden a la variación anual del gasto del presupuesto de egresos devengado, respecto al programado del poder ejecutivo estatal del periodo 2016-2023; los cuales son publicados anualmente por las entidades federativas en sus portales/páginas oficiales.

**Figura 2**

*Avance del Diagnóstico PbR-SED 2016-2023 vs variación porcentual anual del gasto devengado respecto al programado, del mismo periodo*



Fuente: elaboración propia con base en los Diagnósticos PbR-SED 2016-2023 y los datos de cuenta pública 2016-2023 de las entidades federativas.

En la Figura 2, se puede apreciar que para el Estado de Guanajuato hay una tendencia positiva al comparar los resultados de la implementación de la estrategia del PbR-SED frente a una disminución de la variación del ejercicio de su presupuesto. Por su parte, el Estado de Guerrero con una calificación menor en la implementación de la estrategia del PbR-SED, presenta una variación con pocos cambios significativos sin lograr disminuir la diferencia observada a lo largo del periodo.

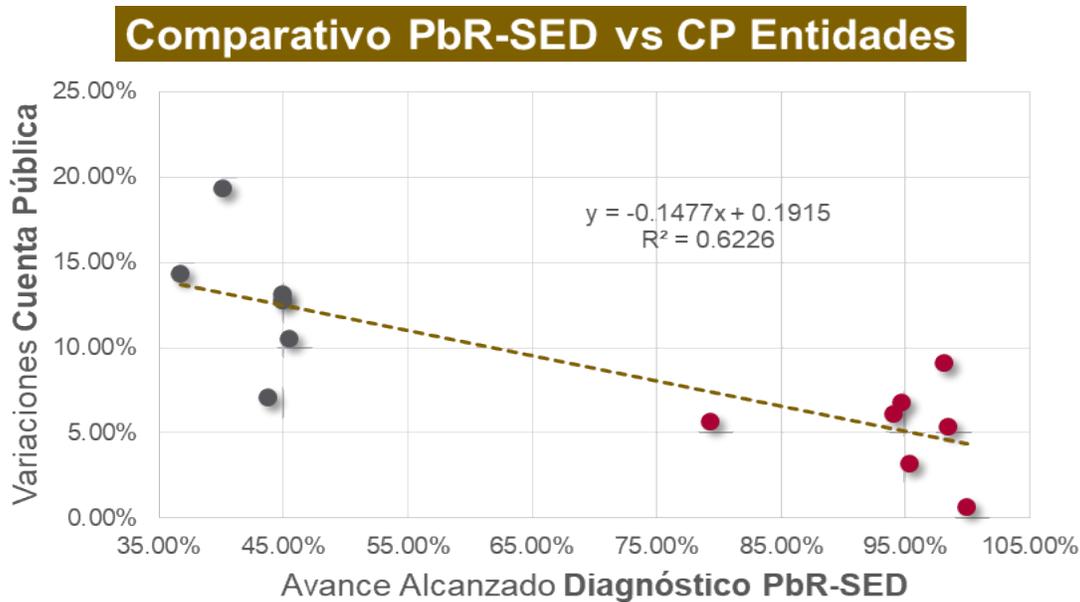
### 3. Resultados

La discusión del presente análisis se centra en identificar la correlación entre la variable “Diagnóstico PbR-SED”, respecto a la variable “variación de gasto” obtenido de las Cuentas Públicas (CP), con el objetivo de comprobar la hipótesis de si las entidades federativas con mejor implementación de la estrategia del PbR-SED, presentan en el periodo analizado, menores variaciones entre el gasto público, es decir, lo devengado entre lo programado.

A continuación, se muestra en la Figura 3 una dispersión gráficamente, en donde se presenta la nube de puntos con los datos de las variables, llegándose a apreciar una tendencia en la recta; lo que a su vez demuestra un cierto grado de asociación entre las variables de estudio.

**Figura 3**

*Diagrama de dispersión y ecuación de la recta*



Fuente: elaboración propia con base en el coeficiente de correlación de Pearson.

Como se observa en la Figura 3, la pendiente presenta una ligera inclinación, lo cual indica que la dispersión de los valores no se encuentra próxima a la recta. Asimismo, se destaca que la tendencia de la recta presenta una relación inversamente proporcional; lo cual indica una correlación positiva, debido a que los valores de la variable son mejor valorados en la medida en que tienden a cero.

En la Tabla 3 se puede observar que el coeficiente de correlación dio como resultado 0.78, lo cual indica un grado de asociación aceptable entre las variables. Es decir, existe una relación entre la valoración del Diagnóstico PbR-SED y la variación en el ejercicio del gasto presentado en la cuenta pública de los estados.

**Cálculo de coeficiente de correlación de Pearson**

$$r = \frac{cov(x,y)}{S_x S_y}$$

*r* : Coeficiente de correlación de Pearson

*cov(x,y)* : Covarianza entre X e Y

*S<sub>x</sub>* : Desviación estándar de X

*S<sub>y</sub>* : Desviación estándar de Y

**Tabla 3**

*Comparativo avance alcanzado*

	<i>Diagnóstico PbR-SED</i>	<i>Cuenta Pública</i>
<b>Diagnóstico PbR-SED</b>	<b>1</b>	
Cuenta Pública	-0.789077294838179	<b>1</b>

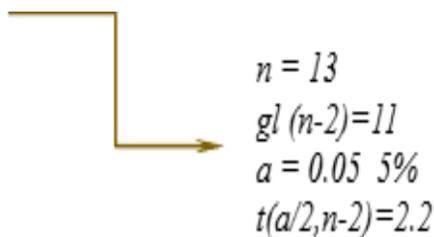
Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de correlación de Pearson.

**Estadística de Prueba**

$$t = r \frac{n-2}{1-r^2}$$

**t = -4.3**

**Valor crítico**



**4. Conclusiones y apuntes prospectivos**

La presente investigación evidencia que un nivel avanzado de implementación del Presupuesto basado en Resultados–Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) se configura como un determinante para fortalecer la disciplina en la ejecución del gasto público, minimizando la brecha entre el presupuesto programado y el efectivamente devengado. El caso de Guanajuato, caracterizado por una



institucionalización robusta y sostenida del PbR-SED y calificaciones superiores en los diagnósticos oficiales, pone de manifiesto la consistencia de los resultados alcanzados en materia de responsabilidad presupuestal y planeación realista. En sentido opuesto, la situación de Guerrero subraya cómo una adopción fragmentada de prácticas orientadas a resultados se traduce en mayores fluctuaciones y debilidades en la gestión presupuestaria.

Estos hallazgos no se limitan a la esfera instrumental-operativa, sino que ponen de manifiesto la existencia de ciertos factores políticos inherentes al contexto presupuestal. En este ámbito, los intereses chocan en una constante tensión entre la **expansión** y el **control del gasto**. Así, la madurez institucional del PbR-SED no sólo incide en la eficiencia del ejercicio presupuestal, sino que también supone retos de gobernanza que demandan ampliar los espacios de deliberación sobre el uso socialmente responsable de los recursos públicos. Es imperativo, por tanto, considerar los límites y alcances de la estrategia examinada, incluso atendiendo factores contextuales y externos no capturados por los indicadores tradicionales, al tiempo que se reconoce la relevancia de fortalecer la institucionalidad y el escrutinio social en la gestión para resultados.

Por ello, en cuanto a la **hipótesis de trabajo** donde las entidades federativas con mayores resultados en la implementación de la estrategia del PbR-SED, presentan a lo largo del periodo analizado, menores variaciones en el ejercicio del gasto público, se considera que tal hipótesis se confirma, ya que en los casos de estudio, la entidad federativa con mayor grado de implementación del PbR-SED, en el periodo observado, presenta menores variaciones en el ejercicio del gasto, mientras que la entidad federativa con menor grado de implementación del PbR-SED, refleja mayores variaciones en el ejercicio del gasto.

Sin embargo, y de acuerdo con lo establecido en el apartado de resultados, el presente estudio tiene oportunidades de mejora, por ejemplo, la de analizar en el modelo de correlación a las 32 entidades federativas que representan al total de las existentes en México, lo cual podría significar cambios sustantivos en los resultados.

Por otro lado, referente a la variable del PbR-SED, asociada con el diagnóstico que anualmente emite la SHCP, ella puede delimitarse considerando sólo los resultados de los temas directamente relacionados con el ejercicio del gasto público; es decir, en lugar de tomar los resultados globales del Diagnóstico PbR-SED, resultaría pertinente identificar y seleccionar los resultados relativos a la planeación, programación y

ejercicio del gasto. Asimismo, podrían desarrollarse otros estudios utilizando modelos de análisis multivariado, habilitando la posibilidad de observar una relación entre múltiples variables.

Derivado de los resultados que se obtuvieron al analizar el modelo de correlación, la interpretación también podría enriquecerse con un **análisis cualitativo**, en cuanto a identificar los factores externos y contextuales que pudieran aportar más elementos a la interpretación de los datos.

Una línea de investigación podría ser la que se mencionó, acerca de analizar el por qué no se ha institucionalizado el uso de la información sobre el desempeño del gasto.

Otra posibilidad sería revisar la forma en que inciden los cambios normativos en materia del gasto público; por ejemplo: en el año 2019 hubo cambios en la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios (Cámara de Diputados, 2016), la cual obliga a las entidades federativas a realizar cálculos más realistas en sus leyes de ingresos y por lo tanto en sus presupuestos de egresos. Este factor es muy relevante ya que antes de esa modificación normativa, las entidades federativas tenían la posibilidad de hacer una proyección de los ingresos muy conservadora durante el ejercicio fiscal. Actualmente, si un gobierno estatal tiene ingresos excedentes durante el año, la Ley de Disciplina Financiera impulsa a que los excedentes en primer lugar, se apliquen a ciertos conceptos preestablecidos (como el pago de deuda), lo que limita la capacidad de los gobiernos estatales para decidir en qué gastar sus ingresos excedentes; lo cual desincentiva a realizar proyecciones de ingresos conservadoras y acota a que los Estados hagan proyecciones más realistas de sus ingresos y por ende a que la programación de los egresos sea más real y menos susceptible a variaciones.

Otro elemento que es importante destacar, es que el PbR busca generar información sobre el desempeño del gasto para mejorar la toma de decisiones. No obstante, ante ello, surge esta interrogante: ¿cuán objetiva o neutral es la evidencia que arroja tal información? Cardozo (2021) aborda esa inquietud al destacar la incidencia del discurso en la objetividad del propio término de *evidencia*, siendo "...un término muy utilizado pero que resulta confuso, poco definido y muy relacionado con otros tantos conceptos tan complicados y discutibles como verdad, certeza, razón, conocimiento, ciencia, prueba, medida, utilidad, racionalidad..." (p. 207).

A la perspectiva anterior, se puede incorporar al análisis la que ofrece el "Paradigma de roles presupuestarios" de Wildavsky (1964); en el cual



se plantea que el proceso presupuestario se articula en torno a la interacción de dos actores fundamentales:

- *Spenders*: Son los funcionarios o agencias que buscan maximizar sus asignaciones presupuestarias para cumplir con sus metas y expandir sus actividades (ejercicio intensivo del gasto).
- *Guardians*: Son los responsables de restringir o controlar el gasto, generalmente entidades como el Ministerio de Finanzas o las agencias de control presupuestario, cuyo objetivo es limitar el déficit y asegurar el uso eficiente de los recursos (ejercicio racional del gasto).

Un ejemplo de lo previo es lo que observaron Kelly y Wanna (2001), respecto a que la pugna entre *guardians* y *spenders* es constante, y que por ello las reformas en las políticas presupuestarias desarrolladas en el marco de la Nueva Gestión Pública estaban diseñadas para transformar las normas existentes, reglas procesos, objetivos de la gestión presupuestal y financiera, y en algún punto mover la balanza a favor de los *guardians*. Pero este efecto para una toma de decisiones más “racional”, se considera limitado porque está sujeto a la temporalidad que permite la intensidad de esa pugna entre actores que se mantiene como una constante.

Además de la aparente correlación positiva que muestra el análisis, cabe advertir que es pertinente profundizar en los conceptos que integran el presupuesto de egresos que se ejerce, para determinar si su diseño prioriza a grupos vulnerables o impulsa el desarrollo económico en esas entidades federativas, o si la mayoría de ese presupuesto representa gasto corriente (o incluso el gasto no programable destinado a deuda u otras obligaciones), independientemente de que se cuente con indicadores para medir su desempeño.

En conjunto, el estudio apunta a que la adopción del PbR-SED se asocia de modo significativo con la estabilidad del gasto público. En entidades con mayor madurez en gestión por resultados, como Guanajuato, se observa una planeación más realista y una ejecución presupuestaria más rigurosa y disciplinada. Subrayar esta consistencia es central, especialmente cuando la legitimidad del gasto público radica en su capacidad de generar valor social y de responder con transparencia a las demandas ciudadanas.

Sin embargo, la institucionalización plena del PbR-SED aún enfrenta inercias políticas, técnicas y culturales que limitan su potencial para impulsar cambios efectivos y sostenibles. Por ello, avanzar hacia una

gestión pública orientada a resultados requiere no sólo perfeccionar los instrumentos técnicos, sino también reconocer que la evidencia presupuestaria es un terreno de disputa donde se negocian prioridades y se construyen narrativas de legitimidad. Por tanto, además de lo expuesto, resulta imprescindible abrir foros deliberativos desde los que se fomenten mayores espacios de interacción y corresponsabilidad entre gobiernos y sociedad civil.

### Referencias bibliográficas

Arellano G., D., Gil, J.R., Ramírez M., J. y Rojano, A. (2000). Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (17), 9-44.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Cardozo B., M.I. (2021). Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 42(90), 205-232. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/1589/1717>

Cejudo, G.M. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Documento de Trabajo del CIDE. <http://hdl.handle.net/11651/817>

Cejudo, G.M. y Abarca G., F. (2015). ¿Cómo facilitar la utilización de las evaluaciones? *Gaceta de la Política Nacional de la Evaluación Educativa en México*, 2(4), 76-81. [https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/G04\\_ESP.pdf](https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2018/12/G04_ESP.pdf)

Díaz F., M., González A., R. y Oropeza T., M.Á. (2011). El proceso presupuestario en México. *Revista Universo Contábil*, 7(1), 144-158. <https://www.redalyc.org/pdf/1170/117018659010.pdf>



- García L., R. y García M., M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://doi.org/10.18235/0012543>
- González G., J. y Velasco S., E. (2014). La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 101-134. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533690004.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad-IMCO. (2021). Informe Estatal del Ejercicio del Gasto (IEEG). *Boletín IMCO*. <https://tinyurl.com/3bb4d6at>
- Kelly, J. y Wanna, J. (2001). Are Wildavsky's guardians and spenders still relevant? New public management and the politics of government budgeting. En L.R. Jones, J. Guthrie y P. Steane (Eds.), *Learning from International Public Management Reform: Part B* (Research in Public Policy Analysis and Management, Vol. 11, pp. 589-614). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1016/S0732-1317\(01\)11016-X](https://doi.org/10.1016/S0732-1317(01)11016-X)
- Morales C., M.L. (2011). *La calidad de los servicios públicos: reformas de gestión pública en Chile (1990–2009)* [Tesis de doctorado]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador, Repositorio Institucional FLACSO-Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3329/1/TFLACSO-2011MLMC.pdf>
- Pimenta, C., Zaltsman, A., Lora, O. y Arana, R. (2023). *El presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe: hallazgos de la encuesta 2023*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Guanajuato. (2024). *Cuentas Públicas 2016-2023*. Gobierno del Estado de Guanajuato. <https://portaldgi.guanajuato.gob.mx/CuentaPublica/public/main>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2025). *Sistema de Evaluación del Desempeño*. Gobierno de México. <https://www.transparencia.presupuestaria.gob.mx/Sistema-Evaluacion-Desempeno>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las*

*demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.* Gobierno de México. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Entidades-Federativas>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Presupuesto basado en Resultados.* Gobierno de México. <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/pbr.html>

Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Estado de Guerrero. (2022). *Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED): Cuentas públicas del Gobierno del Estado de Guerrero 2016-2022.* Gobierno del Estado de Guerrero. <https://transparencia.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/CUENTA-PUBLICA-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-2022.pdf>

Shick, A. (2002). *¿La presupuestación tiene algún futuro?* Serie Gestión Pública N° 21. Naciones Unidas; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [https://digitallibrary.un.org/record/471455/files/%5EE\\_%5ELC\\_L.1736-P-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/471455/files/%5EE_%5ELC_L.1736-P-ES.pdf)

Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary process.* Little, Brown and Company.



## Relación entre inteligencia emocional y aprendizaje del inglés en estudiantes de secundaria en Cajamarca, 2022

## Relationship between emotional intelligence and English learning in secondary school students in Cajamarca, 2022

**Edgard José Gálvez  
Mendoza**

Universidad Nacional de  
Piura, Perú

egalvez@unp.edu.pe

ORCID: 0000-0002-1056-  
6812

**DOI:**

[https://doi.org/10.70467/acs.v  
1n2.4](https://doi.org/10.70467/acs.v1n2.4)

**Recibido:** 27 de febrero de 2025

**Aceptado:** 13 de junio de 2025

**Sección:** Artículos

**Cómo citar:** Gálvez M., E.J. (2025).  
Relación entre inteligencia  
emocional y aprendizaje del inglés  
en estudiantes de secundaria en  
Cajamarca. *Alternativas en  
Ciencias Sociales*, 1(2), 75-90.

**Abstract.** Recently, the relationship between emotional intelligence and achievement in English language learning has reemerged as a significant focus of interest in socio-educational research. This study examined this relationship among students from a public educational institution in the northern highlands of Peru (2022), hypothesizing a positive correlation between both variables. An adapted version of the BarOn-Ice questionnaire was used to assess emotional intelligence, and academic results from the English language area were extracted from official records. The analysis, conducted using the Spearman correlation coefficient, yielded a value of 0.295 with a significance of  $p=0.000$ , indicating a low-magnitude positive correlation, thus confirming the study hypothesis.

**Keywords:** emotional intelligence; learning achievement, English language; secondary education; scholar practice.



**Resumen.** Recientemente, la relación entre inteligencia emocional y el logro en el aprendizaje del inglés ha reemergido como foco de un interés atendible en la investigación socioeducativa. Este estudio examinó dicha relación en estudiantes de una institución educativa pública en la sierra norte de Perú (2022), planteando como hipótesis una correlación positiva entre ambas variables. Se utilizó una versión adaptada del cuestionario BarOn-Ice para evaluar la inteligencia emocional y se tomaron los resultados académicos del área de inglés de los registros oficiales. El análisis, realizado con el coeficiente de correlación de Spearman, arrojó un valor de 0,295 con una significancia de  $p=0,000$ ; lo que evidencia una correlación positiva de baja magnitud, confirmando así la hipótesis del estudio.

**Palabras clave:** inteligencia emocional; logro de aprendizaje; idioma inglés; educación secundaria; práctica escolar.

## 1. Introducción

La pandemia de Covid-19 tuvo un impacto significativo y multifacético en la sociedad global, afectando áreas clave como la economía, las interacciones interpersonales y la estabilidad comunitaria. En el período pospandémico, resulta crucial que las personas enfrenten con éxito los nuevos desafíos y exploren las oportunidades emergentes tanto en el ámbito laboral como académico. En este contexto, el aprendizaje de idiomas extranjeros, en particular el inglés, se destaca como un componente fundamental, no sólo para insertarse en un mercado laboral competitivo, sino también para fomentar la comprensión y el respeto por la diversidad cultural (Gálvez, 2024, p. 24).

Frente a esta realidad, la relación entre la inteligencia emocional y el aprendizaje de idiomas, con especial énfasis en el inglés, sigue siendo un aspecto central en el estudio de las dinámicas sociopsicológicas y socioeducativas. La inteligencia emocional, entendida como la capacidad para comprender, reconocer y gestionar las emociones propias, se evalúa mediante las dimensiones propuestas por el modelo de BarOn (1997): intrapersonal, interpersonal, manejo del estrés, adaptabilidad, estado de ánimo general e impresión positiva. A su vez, se asume que el éxito en el aprendizaje del inglés está determinado por “la cantidad y calidad de la exposición al idioma, así como por la consistencia del refuerzo proporcionado por las personas en el entorno, lo cual influye en el éxito del aprendizaje del idioma por parte del niño” (Zavaleta, 2016, p. 54). De este modo, se sostiene que el logro en el aprendizaje de los estudiantes



está condicionado por el entorno en el que se desenvuelven, donde aspectos como las relaciones interpersonales, la adaptabilidad y otras dimensiones de la inteligencia emocional desempeñan un rol importante.

Diversos estudios han analizado la relación entre ambas variables. Entre ellos, Aranda (2020) evidenció, mediante una investigación no experimental en Huancayo, Perú, una correlación positiva de Spearman ( $p=0.675$ ); lo que sugiere una asociación significativa en ese contexto. De manera similar, Lavado, Zárate y Pomahuacre (2021) concluyeron que la correlación también fue positiva y moderada, con un valor de 0.473. Asimismo, Peng y Shuhong (2025) reportaron en un metaanálisis un conjunto de estudios con correlaciones cercanas a las anteriores. Por su parte, Ibáñez, Medina y Jiménez (2024) emplearon la técnica de encuesta para recolectar información, aplicando dos instrumentos cuya validez fue confirmada por un juicio de expertos y cuya confiabilidad se respaldó mediante el coeficiente Alfa de Cronbach. Los hallazgos revelaron una asociación positiva y estadísticamente significativa entre el aprendizaje actitudinal y el estado emocional de los estudiantes de una institución educativa pública, evidenciada por un coeficiente de correlación de Spearman de 0.704 (sig. = 0.000 < 0.05). Adicionalmente, en la investigación desarrollada por Pereyra, Mendoza, Linares, Pérez y Gonzales (2025), se identificó una correlación positiva entre la inteligencia emocional y el rendimiento académico en estudiantes de un instituto superior en Cajamarca. El análisis estadístico arrojó un coeficiente de 0.515, lo cual indica una relación de magnitud moderada y con significancia estadística. Este hallazgo permite inferir que un mayor desarrollo de la inteligencia emocional está asociado con un mejor desempeño académico.

Las teorías que sustentan esta investigación se enmarcan en las dos variables de estudio: inteligencia emocional y logro de aprendizaje del idioma inglés. La teoría de la inteligencia emocional de Goleman y BarOn sostiene que la capacidad de una persona para automotivarse, persistir ante las decepciones, controlar sus impulsos y posponer la gratificación es clave para alcanzar el éxito en la vida. A partir de ello, se infiere que los estudiantes deben desarrollar este tipo de inteligencia para afrontar con éxito las dificultades propias del aprendizaje de un nuevo idioma, especialmente en contextos de evaluación continua.

La hipótesis de este estudio plantea que existe una relación positiva entre ambas variables. En consecuencia, el objetivo general consiste en confirmar dicha relación y, además, desarrollar una propuesta de mejora que incorpore las variables mencionadas.



Para alcanzar los objetivos propuestos, se empleó un enfoque cuantitativo, utilizando el cuestionario como instrumento de recolección de datos. La organización y análisis de la información se llevaron a cabo mediante el programa estadístico SPSS (acrónimo de *Statistical Package for the Social Sciences*, o Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales), con la aplicación de estadística descriptiva para su interpretación.

El artículo se estructura en cuatro secciones principales. La primera aborda aspectos generales del estudio. La segunda se centra en el marco conceptual y metodológico de la investigación. La tercera analiza la relación entre la inteligencia emocional y el logro del aprendizaje. Finalmente, la cuarta presenta de forma sintética los elementos esenciales de la propuesta de mejora titulada *Learning English by taking care of myself*, seguida de las conclusiones derivadas del estudio.

## **2. Marco conceptual y metodológico de la investigación**

### **2.1. Marco conceptual del trabajo de investigación**

La inteligencia emocional constituye un concepto clave en los ámbitos de la psicología y la educación, especialmente en el análisis de su impacto en el rendimiento académico. Goleman (1995) la define como la capacidad de identificar y regular tanto las emociones propias como las de los demás, considerándola esencial para el desarrollo de habilidades como la automotivación, la resiliencia frente a la adversidad y la autorregulación emocional. Posteriormente, BarOn (1997) amplía esta concepción, planteando la inteligencia emocional como un conjunto de competencias de carácter emocional y social que influyen en la capacidad de las personas para afrontar el estrés, interactuar con su entorno y adaptarse a diversas circunstancias. En su modelo teórico, BarOn establece seis dimensiones fundamentales: la capacidad intrapersonal (autoconocimiento y autorregulación), la competencia interpersonal (interacción con los demás), el manejo del estrés, la adaptabilidad, el estado de ánimo general y la impresión positiva.

En el contexto educativo, la inteligencia emocional desempeña un papel con una importante influencia en el éxito académico, ya que permite a los estudiantes gestionar la presión del aprendizaje, enfrentar retos con una actitud constructiva y desarrollar vínculos interpersonales efectivos con docentes y compañeros. Goleman destaca que las competencias emocionales son tan relevantes como las cognitivas en la consecución del éxito, lo que implica que la inteligencia emocional no debe



considerarse un elemento separado del proceso de aprendizaje, sino un factor que lo enriquece y optimiza.

En relación con la adquisición del idioma inglés, este proceso está condicionado por múltiples factores, entre ellos la motivación, la interacción con el entorno y la exposición al idioma, tal como sugieren las teorías conductistas y constructivistas. Desde la perspectiva conductista, autores como Skinner, como se cita en Gálvez (2024), resaltan la importancia de la repetición y el refuerzo en la internalización de las estructuras lingüísticas, enfatizando que una práctica constante y una corrección sistemática resultan esenciales para un aprendizaje eficaz. En contraste, las aproximaciones constructivistas de Piaget y Vygotsky, como se citan en Zavaleta (2016), otorgan un papel central al contexto social y a las interacciones significativas en el aprendizaje. Para Vygotsky (1995), este proceso está mediado socialmente, de manera que el intercambio con individuos más experimentados —como docentes o compañeros— permite al estudiante expandir su desarrollo cognitivo y lingüístico. En este sentido, la inteligencia emocional influye directamente en la capacidad del estudiante para adaptarse a estos espacios de mediación social y beneficiarse de ellos.

El dominio del inglés como lengua extranjera estaría, en ese sentido, estrechamente vinculado a la inteligencia emocional. Zavaleta (2016) sostiene que “la cantidad y calidad del idioma al que el niño está expuesto, así como la consistencia del refuerzo ofrecido por otros en el ambiente, deben tener un efecto directo en el éxito del aprendizaje del idioma” (p. 54). Esto sugiere que la interacción social, en la que intervienen habilidades emocionales como la autorregulación y la empatía, desempeña un rol fundamental en la adquisición de una segunda lengua. Bajo esa óptica, los estudiantes con mayor inteligencia emocional presentan una mayor capacidad para manejar la ansiedad inherente al aprendizaje de estructuras lingüísticas novedosas y a situaciones comunicativas en el idioma extranjero. Asimismo, su nivel de resiliencia les permite afrontar las dificultades propias del proceso de aprendizaje con mayor perseverancia, lo que contribuye a un desempeño lingüístico más sólido y eficaz.

## **2.2. Marco metodológico del trabajo de investigación**

El presente estudio se desarrolló en una institución pública ubicada en la sierra norte del Perú. La investigación tuvo como propósito analizar la relación entre la inteligencia emocional y el logro de aprendizaje del idioma inglés en los estudiantes de secundaria durante el año 2022. Para ello, se formuló como hipótesis principal la existencia de una relación positiva entre



ambas variables.

Desde una perspectiva amplia, esta investigación adopta un enfoque metodológico cuantitativo, orientado a la recolección y análisis de datos observables en coherencia con un abordaje empírico y sistemático del fenómeno en estudio. Por esta razón, se empleó un encuadre correlacional, ya que se buscó determinar la relación existente entre dos variables específicas. Asimismo, el estudio fue transversal, dado que los datos se recolectaron en un único momento, y su diseño fue no experimental, pues no se manipularon las variables, sino que se observaron tal como se presentaban en la realidad.

En cuanto a la población, ésta estuvo conformada por 150 estudiantes del nivel secundario, distribuidos entre primero y quinto grado. Para su análisis, se optó por una muestra censal de tipo no probabilístico intencional, lo que implicó la inclusión de todos los estudiantes en el estudio. La unidad de análisis estuvo constituida por cada estudiante de secundaria de la mencionada institución.

En consonancia con los principios del método científico, a fin de abordar con rigor el fenómeno, el estudio integró diversos enfoques: el método hipotético-deductivo para la formulación y comprobación de hipótesis, el método estadístico para el análisis de datos, el método lógico para validar resultados, y el método analítico-sintético para abordar las variables desde una perspectiva decantada e integradora.

Para la recolección de datos se utilizaron dos técnicas: la encuesta, para medir la inteligencia emocional, y la revisión documental, para registrar los logros de aprendizaje en el área de inglés. En el primer caso, se aplicó el cuestionario BarOn ICE, adaptado a la ciudad de Cajamarca, con el propósito de evaluar dimensiones como inteligencia intrapersonal, interpersonal, manejo del estrés, adaptabilidad, estado de ánimo general e impresión positiva. En el segundo caso, se empleó una ficha documental para registrar el nivel de logro (inicio, proceso, esperado o destacado) en las competencias de expresión oral, lectura y escritura en inglés.

Respecto al análisis de datos, éste se realizó mediante el uso de herramientas computacionales como Microsoft Word, Excel y el software estadístico SPSS v26. Éstas permitieron organizar, sistematizar y representar los datos en tablas y gráficos, así como calcular los coeficientes de correlación y la prueba de normalidad.

Por último, en términos de validez y confiabilidad, el cuestionario de inteligencia emocional fue validado mediante juicio de expertos, y su confiabilidad fue confirmada con un coeficiente alfa de Cronbach de 0.910, lo que indica una confiabilidad muy alta. En cambio, la ficha documental, por su naturaleza, no se sometió a una prueba convencional de confiabilidad, aunque se reconoció su utilidad como instrumento de registro objetivo.

### **3. Análisis de la relación entre la inteligencia emocional y el logro de aprendizaje: un examen de la correlación total de variables**

La comparación entre los resultados presentados en la Tabla 1 y los estudios previos de Aranda (2020) y Peng y Shuhong (2025) revela una convergencia significativa en la asociación entre inteligencia emocional y rendimiento académico, aunque con matices diferenciadores. En el presente estudio, la correlación de Spearman obtenida fue de 0.295 ( $p=0.001$ ), lo cual sugiere una correlación positiva, aunque de baja magnitud, entre ambas variables. En contraste, Aranda Ladera (2020) reportó una correlación sustancialmente mayor de 0.675, lo que indica una relación más robusta. Asimismo, Peng y Shuhong (2025) documentaron distintas correlaciones en la misma línea referida, reforzando una vez más la consideración de que mayores niveles de inteligencia emocional están relacionados con un rendimiento académico superior. Por su parte, Lavado, Zárate y Pomahuacre (2021) hallaron una correlación positiva de magnitud moderada, con un valor de 0.473, lo que sugiere una relación más fuerte entre la inteligencia emocional y el desempeño académico en su estudio.

En conjunto, estos hallazgos respaldan la existencia de una relación positiva entre inteligencia emocional y logro de aprendizaje en el idioma inglés, aunque la fuerza de esta relación varíe según los estudios. Por lo tanto, los resultados obtenidos en el presente estudio evidencian una relación positiva, pese a su baja magnitud, entre la inteligencia emocional y el logro de aprendizaje de los estudiantes, respaldada por un coeficiente de correlación de Spearman de 0.295 con una significancia estadística de 0.001. Aun así, aunque la asociación sea modesta, podría considerarse relevante, ya que sugiere que niveles más altos de inteligencia emocional tienden a relacionarse con un mejor desempeño académico. Esta interpretación se respalda, en nuestro caso, en la distribución de los datos (Tabla 1), donde los estudiantes con nivel “superior” de inteligencia emocional alcanzan los mayores porcentajes en cuanto a logros esperados o destacados (78%).

En comparación con el estudio desarrollado por Ibáñez et al. (2024), quienes reportaron una asociación positiva y significativa más fuerte ( $r = 0.704$ ; sig. = 0.000) entre el aprendizaje actitudinal y el estado emocional de los estudiantes, se observa que, si bien ambos trabajos coinciden en establecer la relevancia de las variables emocionales en los procesos educativos, el grado de correlación hallado en la presente investigación fue considerablemente menor. Esto podría explicarse por la diferencia en las variables específicas analizadas (aprendizaje actitudinal vs. logro académico), así como por el contexto institucional, los niveles educativos considerados o los instrumentos empleados.

Asimismo, el estudio de Pereyra et al. (2025) también evidenció una correlación positiva entre inteligencia emocional y rendimiento académico, con un coeficiente moderado de 0.515. Este valor, superior al obtenido en esta investigación (0.295), refuerza la consistencia teórica sobre la influencia que ejerce la inteligencia emocional en el desempeño estudiantil, aunque también sugiere que existen factores contextuales o metodológicos que pueden explicar las variaciones en la intensidad de dicha relación. A diferencia del presente estudio, que muestra una tendencia más dispersa entre los niveles de inteligencia emocional y los logros académicos, en el trabajo de Pereyra et al., la asociación fue más sólida, lo que podría estar vinculado al perfil de la población estudiada o al tipo de logro académico evaluado.

En síntesis, aunque los estudios coinciden en confirmar una relación positiva entre aspectos emocionales y el aprendizaje, el presente trabajo aporta evidencia que, si bien más discreta en términos estadísticos, reafirma en algún sentido la necesidad de considerar la inteligencia emocional como una variable influyente en el logro académico. Esto invita a futuras investigaciones a profundizar en los elementos mediadores que podrían fortalecer dicha relación, así como a desarrollar intervenciones pedagógicas orientadas a potenciar las competencias emocionales desde etapas tempranas de la formación educativa.

**Tabla 1**

*Inteligencia emocional y su relación con el logro de aprendizaje*

Inteligencia emocional	Logro de aprendizaje					
	Inicio		Proceso		Logrado esperado o destacado	
	Conteo	Porcentaje	Conteo	Porcentaje	conteo	Porcentaje
Bajo	1	2%	0	0%	0	0%
Promedio	8	15%	4	8%	0	0%
Alto	6	12%	7	13%	4	9%
Muy alto	12	23%	17	32%	6	13%
Superior	25	48%	25	47%	35	78%
Total	52	100%	53	100%	45	100%

Nota: indicador de concordancia o correlación de Spearman = 0,295 positivo bajo y Sig=0,001

**4. Propuesta de mejora, *Learning English by taking care of myself***

La propuesta *Learning English by Taking Care of Myself* se concibe como una iniciativa en el campo de la educación, diseñada para optimizar la adquisición del idioma inglés a través del fortalecimiento de la inteligencia emocional en los estudiantes. Fundamentada en los aportes teóricos de Goleman, BarOn y en el enfoque sociocultural de Vygotsky, esta propuesta no sólo busca mejorar el desempeño académico, sino también promover el desarrollo personal y emocional de los alumnos, partiendo del reconocimiento de la influencia que ejercen las competencias emocionales en los procesos de aprendizaje.

En convergencia con lo apuntado antes, el panorama educativo actual exige enfoques más inclusivos que incorporen la dimensión emocional como un pilar fundamental del éxito académico. Goleman (2019) resalta que la inteligencia emocional —entendida como la capacidad de automotivación, regulación del estrés y establecimiento de relaciones interpersonales positivas— es un factor determinante del logro tanto en la vida cotidiana como en el ámbito escolar. En consonancia con ello, BarOn (1997) enfatiza que habilidades como la gestión del estrés y la capacidad de adaptación resultan esenciales para afrontar escenarios educativos



desafiantes. A su vez, Vygotsky (1978) argumenta que el aprendizaje es un fenómeno social mediado por la interacción con individuos más experimentados, lo que sugiere que el desarrollo de la inteligencia emocional facilita estos procesos al fortalecer la disposición de los estudiantes para participar activamente en interacciones significativas (véase la Figura 1).

En este marco, la intervención propuesta pone énfasis en dos dimensiones fundamentales de la inteligencia emocional: la competencia interpersonal y el manejo del estrés. Estas habilidades no sólo favorecen la construcción de relaciones armoniosas con compañeros y docentes, sino que también contribuyen a la regulación emocional en situaciones de alta exigencia, como aquellas propias del aprendizaje de un idioma extranjero. Se espera, por tanto, que el desarrollo de estas dimensiones incida positivamente en el rendimiento académico, potenciando la capacidad de los estudiantes para aprender y aplicar el inglés en contextos reales.

En nuestro caso, la propuesta, aun por realizarse, está prevista para una duración de diez meses en una institución educativa pública. A lo largo de este periodo, los estudiantes participarían en una serie de talleres y actividades diseñadas específicamente para fortalecer sus competencias emocionales. De ser incorporados, dichos talleres estarán estructurados en torno al desarrollo de estrategias de comunicación efectiva, empatía y resolución de conflictos; aspectos esenciales para fomentar interacciones constructivas dentro y fuera del aula. Asimismo, se incluirán prácticas orientadas a la regulación del estrés, como ejercicios de respiración, *mindfulness* y técnicas de relajación, con el propósito de dotar a los estudiantes de herramientas para enfrentar de manera efectiva los desafíos académicos y reducir la ansiedad que podría obstaculizar su aprendizaje.

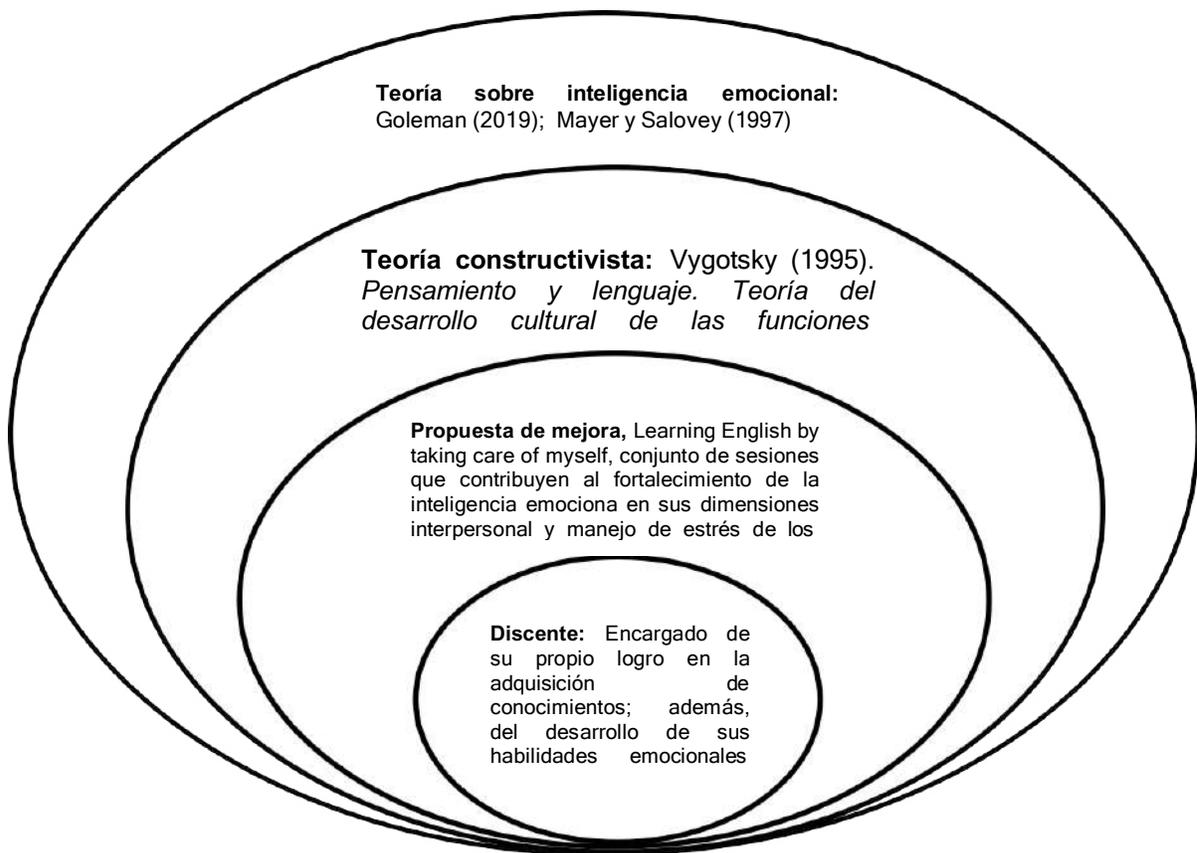
Un componente esencial de esta propuesta es la personalización del proceso de enseñanza-aprendizaje. Mediante sesiones de tutoría individual, los estudiantes podrán reflexionar sobre sus emociones, motivaciones y metas académicas, promoviendo así el desarrollo de una mayor autoconciencia y automotivación; elementos clave para el éxito en la adquisición del inglés. Además, se implementarán estrategias pedagógicas adaptadas a distintos estilos de aprendizaje (visual, auditivo y kinestésico), asegurando que todos los estudiantes puedan involucrarse activamente en su propio proceso formativo.

También se tiene en mente que, para evaluar el impacto de la intervención, se empleen rúbricas y fichas de autoevaluación con el fin de

medir tanto los avances académicos como el desarrollo emocional de los participantes. Entre los resultados esperados se incluyen mejoras significativas en la comprensión y expresión oral del inglés, así como en la capacidad de los estudiantes para regular sus emociones y gestionar situaciones de estrés. Adicionalmente, se prevé que los alumnos adquieran una mayor conciencia de sí mismos, lo que les permitirá establecer objetivos claros y trabajar de manera más efectiva para alcanzarlos (véase la Figura 2).

**Figura 1**

*Modelo teórico de la propuesta Learning English by taking care of myself*



Nota: La figura ha sido extraída de la tesis doctoral de Gálvez (2024, p. 76).

En definitiva, esta iniciativa trasciende el ámbito puramente académico al fomentar un entorno escolar más positivo y cohesionado. Al potenciar las habilidades emocionales de los estudiantes, se busca que éstos se sientan más motivados, seguros de sí mismos y comprometidos con su proceso de aprendizaje. Así, la propuesta no sólo impactará en el logro de aprendizaje, sino que también contribuirá a su desarrollo integral, preparándolos para afrontar con éxito los desafíos dentro y fuera del aula.

La propuesta de mejora se basa en la estructura sistémica ampliamente utilizada en el ámbito educativo, conocida como modelo Input-Procesamiento-Output (IPO). Este enfoque se fundamenta en la teoría general de sistemas propuesta por Ludwig von Bertalanffy (1989); la cual plantea que todo proceso —incluido el educativo— debe entenderse como un sistema abierto que transforma insumos (inputs) en productos (outputs) mediante un proceso estructurado.

En la fase inicial, identificada como inputs, se sitúan los elementos que alimentan el sistema: la identificación de necesidades y la planificación de sesiones o talleres. La identificación de necesidades responde al principio pedagógico del diagnóstico como punto de partida fundamental. Siguiendo a Ralph Tyler, este diagnóstico permite conocer las carencias o brechas formativas del grupo objetivo y constituye el insumo esencial para la formulación de objetivos pertinentes. A partir de esta etapa diagnóstica, se procede a la planificación, fase en la que se definen los contenidos, las estrategias metodológicas, los recursos y los instrumentos que orientarán el desarrollo de las actividades formativas.

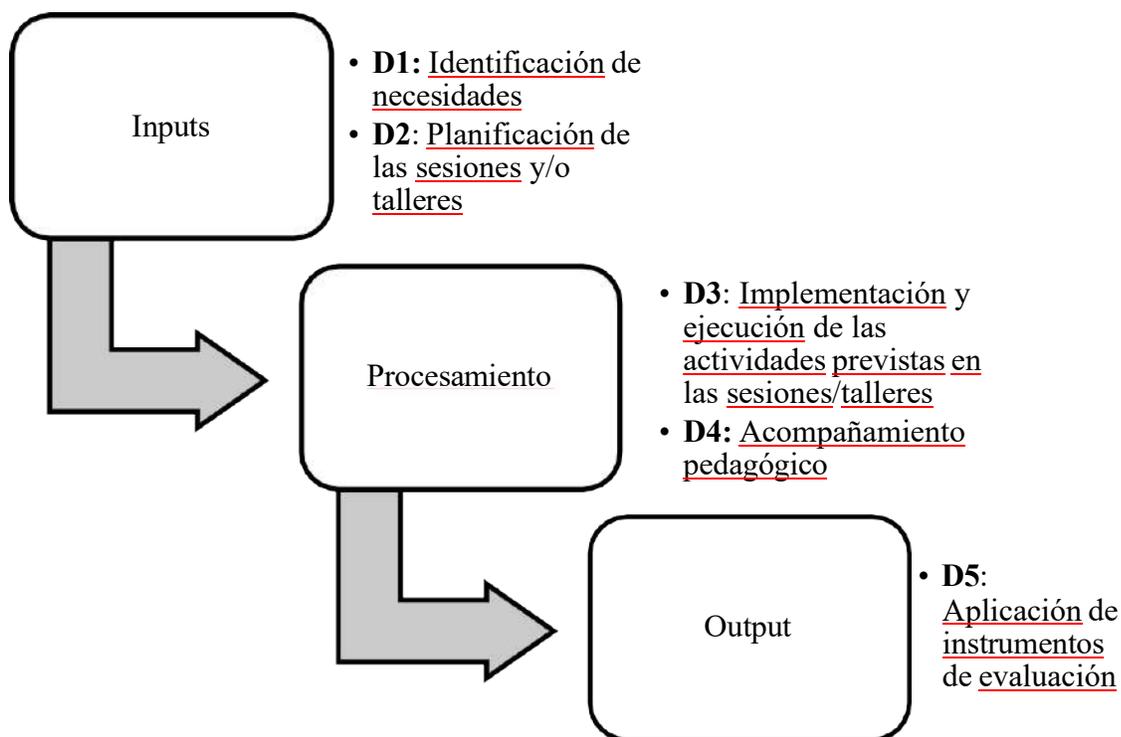
La segunda fase, denominada procesamiento, corresponde al momento operativo del sistema, donde se ejecutan las acciones previamente planificadas. Aquí se desarrolla la implementación de las sesiones o talleres formativos, lo cual implica no sólo la exposición de contenidos, sino también la activación de metodologías participativas que fomenten el aprendizaje significativo. Desde una orientación constructivista, esta etapa requiere que el estudiante interactúe activamente con el conocimiento, en un contexto de mediación pedagógica eficaz. De manera complementaria, se lleva a cabo el acompañamiento como proceso sistemático, continuo y fundamentado en evidencia. La evaluación no se concibe sólo como un juicio final sobre el desempeño, sino como una herramienta de mejora que permite valorar la eficacia del proceso desarrollado y retroalimentar al sistema para futuras intervenciones. En este sentido, la aplicación de instrumentos de evaluación no sólo permite constatar los logros obtenidos, sino también identificar aspectos por mejorar y tomar



decisiones informadas sobre el proceso formativo. Por lo tanto, el flujo de procesos inherente a la propuesta de avance refleja una lógica de mejora continua que se articula con el ciclo de Deming<sup>1</sup> (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar) y constituye un recurso valioso para la gestión y evaluación de intervenciones educativas.

**Figura 2**

*Flujo de procesos de la propuesta de mejora, Learning English by taking care of myself*



Nota: La figura ha sido extraída de la tesis doctoral de Gálvez (2024, p. 77).

## 5. Conclusiones

A partir del análisis cuantitativo de los datos obtenidos en la presente investigación, se desprenden diversas conclusiones que permiten

<sup>1</sup> El ciclo Deming es considerado un método de mejora continua que constituye la base de múltiples herramientas orientadas a la optimización de los recursos organizacionales, sean estos humanos, económicos o materiales. Esta metodología integra diversas técnicas de apoyo que permiten, en una etapa inicial, realizar un diagnóstico riguroso de la situación actual y, a partir de dicho análisis, identificar los factores críticos que fundamentan el diseño de una propuesta de mejora coherente y efectiva (Montesinos, Vásquez, Maya y Gracida, 2025).

comprender con mayor profundidad la relación existente entre la inteligencia emocional y el logro de aprendizaje del idioma inglés en estudiantes de nivel secundario. Desde esa perspectiva, al sustentarse en un enfoque correlacional, el estudio aporta cierta evidencia empírica que respalda la incidencia de las competencias emocionales en el rendimiento académico, lo cual reviste particular relevancia en el contexto educativo actual. De modo que las conclusiones que se formulan a continuación, no sólo responden al objetivo general, sino que además pueden constituir un insumo valioso para el diseño de estrategias pedagógicas orientadas al desarrollo integral del estudiantado.

En primer lugar, se confirma la existencia de una relación positiva y estadísticamente significativa entre la inteligencia emocional y el logro de aprendizaje del idioma inglés, tal como lo demuestra el coeficiente de correlación de Spearman ( $r= 0.295$ ;  $p=0.001$ ). No obstante, cabe advertir que, si bien la magnitud de dicha correlación es baja, su significancia estadística valida empíricamente la hipótesis del estudio y permite sostener que un mayor desarrollo de habilidades emocionales se asociaría, aunque de forma moderada, con un mejor desempeño académico en lenguas extranjeras.

En segundo lugar, se evidencia que los estudiantes que presentan niveles superiores de inteligencia emocional tienden a alcanzar con mayor frecuencia los niveles de logro “esperado” o “destacado”. Este patrón sugiere que dimensiones como la autorregulación, la empatía, la adaptabilidad y el manejo del estrés incidirían favorablemente en la capacidad del estudiante para enfrentar con éxito los desafíos inherentes al aprendizaje del inglés, tales como la exposición oral, la retroalimentación constante y la ansiedad comunicativa.

En tercer lugar, la comparación con estudios previos revela diferencias en la magnitud de la correlación reportada, lo que permite concluir que existen factores contextuales y metodológicos que influyen en la intensidad de la relación entre las variables analizadas. Investigaciones como las de Aranda (2020) e Ibáñez et al. (2024) reportan correlaciones positivas de mayor magnitud, lo que sugiere que elementos como el entorno institucional, el nivel educativo, el enfoque evaluativo y los instrumentos utilizados deben ser considerados al interpretar los resultados del presente estudio.

En cuarto lugar, los hallazgos obtenidos respaldan la pertinencia de la propuesta de mejora denominada *Learning English by Taking Care of Myself*, la cual busca fortalecer el aprendizaje del inglés a partir del desarrollo de competencias emocionales, en particular la competencia

interpersonal y el manejo del estrés. Esta propuesta, fundamentada en teorías psicológicas y pedagógicas de reconocida validez, se presenta como una intervención viable y relevante, aún por realizarse, para promover no sólo el logro académico, sino también el bienestar emocional del alumnado en contextos de alta demanda cognitiva y afectiva.

En quinto lugar, los resultados del estudio reafirman la necesidad de incorporar de manera sistemática la dimensión emocional en los procesos de enseñanza y aprendizaje. La inteligencia emocional no debe ser concebida como un componente accesorio, sino como un eje articulador del desarrollo integral del estudiante. En este sentido, se hace imprescindible implementar prácticas pedagógicas que favorezcan el cultivo de habilidades socioemocionales desde las primeras etapas de la formación escolar, con el propósito de contribuir a la construcción de entornos educativos más humanos, inclusivos y orientados al éxito académico y personal del educando.

En sexto y último lugar, este estudio no pretende, en ningún sentido, ofrecer una respuesta definitiva ni concluyente sobre la relación entre la inteligencia emocional y el rendimiento en el aprendizaje del inglés. Se propone, más bien, como una contribución inicial y deliberadamente acotada, orientada a estimular nuevas líneas de investigación en un campo que ha reemergido con un creciente interés académico. Así, sus resultados empíricamente fundamentados ofrecen indicios valiosos, pero su alcance acotado aconseja validarlos y ampliarlos mediante otros diseños cuantitativos rigurosos, o incluso aproximaciones constructivistas que profundicen en la experiencia subjetiva de los discentes. Por tanto, lejos de erigirse en un planteo categórico, tal trabajo aspira a estimular el debate interdisciplinario y a convertirse en un cimiento para futuras investigaciones que incorporen distintos contextos y metodologías alternativas.

### Referencias bibliográficas

- Aranda L., N. (2016). *Inteligencia emocional y logro de aprendizaje del área de Inglés de los estudiantes del segundo grado de la I.E.E. "Santa Isabel" de Huancayo* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, Repositorio Institucional UNE. <https://repositorio.une.edu.pe/handle/20.500.14039/1177>
- Bar-On, R. (1997). *The Bar-On Emotional Quotient Inventory™ (EQ-i™): A test of emotional intelligence*. Multi-Health Systems.
- Gálvez, E. (2024). *Inteligencia emocional y su relación con el logro de aprendizaje del idioma inglés de los estudiantes de la institución*



- educativa "Divino Maestro" del centro poblado Agocucho de Cajamarca, Cajamarca, 2022 [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Cajamarca, Repositorio Institucional UNC. <https://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14074/6953/Tesis%20Edgard%20G%c3%a1vez.pdf>
- Goleman, D. (2019). *La Inteligencia Emocional. Por qué es más importante que el cociente intelectual*. Penguin Random House Grupo Editorial, S.A
- Ibañez-Faichin, C.R., Medina-Garagate, E.L. y Jiménez-Hualpa, V.G. (2025). El estado emocional y su impacto en el aprendizaje actitudinal de estudiantes del nivel primario. *Revista InveCom*, 5(1), e501099. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12676536>
- Lavado R., B.M., Zárate A., E.C. y Pomahuacre G., W. (2020). Inteligencias múltiples y aprendizaje de la lengua inglesa en estudiantes universitarios. *Delectus*, 4(1), 50-65. <https://doi.org/10.36996/delectus.v4i1.101>
- Montesinos G., S., Vázquez C. de L., C., Maya E., I. y Gracida G., E.B. (2020). Mejora Continua en una empresa en México: estudio desde el ciclo Deming. *Revista Venezolana de Gerencia: RVG*, 25(92), 1863-1883. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8890363>
- Peng, Q. y Shuhong, L. (2025). Emotional factor matters in language learning? A meta-analysis of emotional intelligence on language achievement. *Frontiers in Psychology*, 16, 1502112. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2025.1502112>
- Pereyra A., J.L., Linares V., M.E., Mendoza L., O.E., Pérez M., C. y Gonzales P., A.J. (2025). Inteligencia emocional para un buen rendimiento académico en educación superior. *Revista InveCom*, 5(4), 1-10. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14920622>
- Von Bertalanffy, L. (1989). *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Vygotsky, L.S. (1995). *Pensamiento y lenguaje. Teoría del desarrollo cultural de las funciones psíquicas*. Ediciones Fausto.
- Zavaleta G., L.N. (2016). *El uso de estrategias de aprendizaje para el logro del aprendizaje autónomo en los estudiantes del Cuarto Año de la Especialidad de Idiomas de la Universidad Nacional de Cajamarca* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional de Cajamarca, Repositorio Institucional UNC. <https://repositorio.unc.edu.pe/handle/20.500.14074/1349>

# El orden y el creorden como expresión de “El capital como poder” en la perspectiva de Bichler y Nitzan

## Order and creorder as an expression of “Capital as power” in Bichler's and Nitzan's perspective

**Elfer G. Miranda Valdivia**

Universidad Nacional de  
Cajamarca, Perú  
emiranda@unc.edu.pe  
ORCID: 0000-0001-5362-  
6283

**Froylán E. Miranda L.**

Universidad Nacional de  
Cajamarca, Perú  
fmiranda20\_1@unc.edu.pe  
ORCID: 0009-0009-6426-  
7146

**Recibido:** 1 de junio de 2025

**Aceptado:** 27 de junio de 2025

**Sección:** Notas de investigación

**Cómo citar:** Miranda V., E.G. y  
Miranda L., F.E. (2025). El orden y  
el creorden como expresión de “El  
capital como poder” en la  
perspectiva de Bichler y Nitzan.  
*Alternativas en Ciencias Sociales*,  
1(2), 91-108.

**DOI:**

<https://doi.org/10.70467/acs.v1n2.5>

**Abstract.** The authors explore Bichler and Nitzan's *Capital as Power* theory, which redefines capital as capitalism's central institution by quantifying power through differential capitalization and accumulation. Based on their framework, they: a) critique Neoclassical and Marxist approaches by introducing concepts like social hologram, resonance, and dissonance to explain capitalism's totalizing logic; b) describe “creorder” as elite-driven social reconfiguration and strategic sabotage as industrial limitation mechanisms; and c) analyze the state's role in capitalist *nomos* and new accumulation “wrappings” during crises. As critical-bibliographic notes, while recognizing this contribution's value, they highlight gaps in the original proposal and emphasize the need for more detailed monetary and historical analysis to enrich these theoretical approaches.

**Keywords:** capitalism; power; accumulation; global politics; hegemony.

**Resumen.** Los autores exploran la teoría de *El capital como poder* de los economistas Bichler y Nitzan, que redefine el capital como institución central del capitalismo al cuantificar el poder mediante la capitalización y acumulación diferenciales. Con base en sus postulados: a) critican las visiones neoclásica y marxista, vía la introducción de conceptos como el holograma social, la resonancia y la disonancia, para explicar la lógica totalizante del poder capitalista; b) describen el “creorden” como proceso de reconfiguración social impulsado por las élites y el sabotaje estratégico como mecanismo de limitación de la industria; y c) analizan el rol del Estado en el *nomos* capitalista y las nuevas “envolturas” de acumulación en situaciones de crisis. Como notas crítico-bibliográficas, además del valor de esta contribución, destacan lagunas en la propuesta original e insisten en integrar un análisis monetario e histórico más pormenorizado para enriquecer sus aproximaciones.

**Palabras clave:** capitalismo; poder; acumulación; política global; hegemonía.

## 1. Introducción

Shimshon Bichler y Jonathan Nitzan, economistas especializados en economía política, publicaron en 2009 la obra *Capital as Power: A Study of Order and Creorder* (Taylor & Francis Group). En 2018 apareció su versión en castellano, *El capital como poder. Un estudio del orden y del creorden*, traducida por el Dr. Jesús Suaste Cherizola. Ambos enseñan economía política en universidades de Israel y de Toronto, y su enfoque se inscribe en la tradición de la economía institucional.

A pesar de que han transcurrido varios años desde su publicación, el libro ha pasado casi desapercibido en América Latina y, en particular, en el Perú. Por ello, resulta necesario un examen relevante de tal obra que establezca las bases para un ensayo de revisión crítico-bibliográfica, enfocado en algunos de sus aspectos fundamentales, notables por su perspectiva audaz e innovadora; sin pretender ser una valoración exhaustiva ni una ratificación justificatoria. Lo novedoso de sus planteamientos radica en distanciarse tanto de la teoría liberal como de la teoría marxista del capital, al enfatizar desde el poder el papel del capital como institución central de lo que entendemos por capitalismo.

## 2. El liberalismo y el marxismo en la lógica del capital

Jonathan Nitzan y Shimshon Bichler proponen una teoría radicalmente distinta a las teorías neoclásica y marxista del capital, buscando desafiar a las tradiciones económicas dominantes y contestatarias convencionales y



abrevando de los aportes de autores como Thorstein Veblen, Lewis Mumford y Michał Kalecki. Su enfoque, denominado *capital como poder*, se sustenta en la superación de la distinción neoclásica entre economía y política, vinculando al capital con la capacidad de control que poseen diversos grupos de poder y la dominación social que ejercen sobre el resto de la sociedad. Para los autores, ni el capital ni mucho menos el capitalismo debe ser concebido en base a entidades “económicas”, sino como acumulaciones cuantitativas del poder que ejercen los grupos dominantes.

Por ello es comprensible que, con cierta autosuficiencia, los autores hayan glosado en su primer epígrafe (hay al menos uno como preludeo a cada capítulo) a uno de sus mayores referentes, el filósofo y sociólogo Cornelius Castoriadis: “Ha caído la noche sólo para quienes se han dejado caer en ella. Para quienes están vivos, (dice Heráclito), *helios neos ep’hemerei estin*: El sol es nuevo cada día”. En otras palabras, les ha caído la noche a los economistas y científicos sociales que se refugian en las tradiciones neoclásica y marxista como si éstas fueran sistemas filosóficos cerrados. En cambio, para aquellos que están vivos, aquellos que se atreven a hacer preguntas y cuestionar meticulosamente cada detalle de los enfoques dominantes, siempre habrá nuevos proyectos que permitan esgrimir las armas de la crítica, esa que nos ayuda a entender y transformar la realidad. Ergo, para Bichler y Nitzan el sol es nuevo cada día, pues se tomaron el atrevimiento de emprender en una nueva teoría: la teoría del capital como poder.

Para explicarlo, señalan rotundamente que “El capital no está relacionado con el poder. Él es, en sí mismo, un modo de poder” (Bichler y Nitzan, 2018, p. 3). Aquí podemos precisar que el capital es poder cuantificado, un *modo de poder* expresado en la capitalización diferencial, un concepto que veremos más adelante, pero que nos señala que el valor de una empresa capitalista se basa en su capacidad de ordenar la sociedad y superar el promedio de acumulación de la competencia. El propósito de este libro es explicar al capital como poder, y al poder como forma de organización y reorganización social y económica, tomando estos desarrollos como el inicio de un largo proyecto de investigación que delimite y fundamente una nueva teoría que comprenda al capital como una representación simbólica del poder organizado.

Bichler y Nitzan sitúan el capitalismo en un marco histórico amplio, argumentando que este no sólo logró transformar las relaciones económicas que han dado forma a nuestro tiempo, sino que pudo reconfigurar las estructuras de poder, convirtiendo el proceso de acumulación de capital en el eje central de la dominación social. Para nuestros autores, comprender el proyecto moderno es comprender la genealogía de lo que ha venido a ser el



capitalismo, con sus procesos acumulativos y su desarrollo histórico. Los orígenes del capitalismo coinciden con los de la modernidad y el proyecto moderno se ha desarrollado de la mano del modo de poder capitalista. Bajo esa premisa, el capitalismo, la modernidad y el poder son fuerzas interconectadas que funcionan como engranajes en la maquinaria de la sociedad contemporánea; una maquinaria que ha requerido lecturas que expliquen y justifiquen ideológicamente su expansión y desarrollo. Un entendimiento que tenemos de la modernidad es el de los *grandes relatos*, esos que nos ofrecen una mirada de la realidad de las cosas desde una totalidad, y quizá los más afamados relatos durante el siglo XX fueron el marxismo, que nos ofrecía superar la enajenación en una sociedad nueva, y la economía neoclásica, la que ofrecía estabilidad y crecimiento constante a partes igual.

Para Bichler y Nitzan, tanto el liberalismo neoclásico como el marxismo se distancian de la economía política tradicional. En efecto, el primero, a través de la llamada ciencia económica, y el segundo al abordar cuestiones concretas como el trabajo, al apartarse de las explicaciones políticas sobre el poder, inevitablemente entran en discusiones circulares sustentadas en conceptos que, según su entendimiento, son imposibles de observar y, por tanto, ficticias. Estas unidades vendrían a ser la “utilidad marginal” de la economía neoclásica y el “trabajo abstracto” de la crítica de la economía política marxiana. En el caso del liberalismo, Bichler y Nitzan sostienen que la economía neoclásica es una mirada ideológica al ver en el capital un factor de producción (asociado a los bienes de capital) enfocado en la productividad y que encuentra en los intereses y la ganancia su retorno. Si la teoría neoclásica asume que el capital es necesariamente productivo, no podría medir su cantidad al margen de su retorno, es decir, fuera de las ganancias que éste perciba. El valor del capital entonces dependería de la tasa de interés, y ésta, a su vez, dependería del valor del capital, ignorando que la riqueza financiera (entendida como bonos, acciones y derivados) no posee una base material clara, sino especulativa en base a las expectativas de poder y control. Pero, no sólo eso: la perspectiva neoclásica omite la participación del estado y su maquinaria coercitiva en la determinación de ganancias y precios.

Por otro lado, el marxismo define al capital como una relación social de explotación, mediada por mercancías y basada en la extracción de plusvalor, algo que se puede ilustrar con la célebre metáfora vampírica de Marx: el capital es como un vampiro, extrae “trabajo vivo” del trabajador para convertirlo en “trabajo muerto” (capital), logrando su reproducción de esta manera. La objeción de Bichler y Nitzan es que no hay forma objetiva de reducir el trabajo complejo a trabajo abstracto; por lo que es necesario recordarle al lector la dicotomía de las categorías trabajo abstracto y trabajo



concreto en la obra marxiana. El trabajo concreto vendría a ser la actividad laboral específica capaz de crear un valor de uso particular, es decir, una utilidad concreta. En cambio, el trabajo abstracto sería el gasto de fuerza de trabajo humana, independientemente despojado de toda cualidad o uso particular; por lo que es generador de cambio. Estos dos tipos de trabajo no son opuestos, sino más bien complementarios; forman parte de una relación bifacética.

Para Bichler y Nitzan, la problemática del sistema marxiano se debe a la imposibilidad de cuantificar el trabajo abstracto y de transformar el trabajo real en trabajo socialmente necesario. Además, la teoría del valor en la perspectiva marxista no es una teoría de precios y no pretende serlo, pero es esta incapacidad de explicar los precios reales en el mercado lo que dificulta el entendimiento de la dinámica financiera; tan crucial en un capitalismo contemporáneo en el que los principales actores son las corporaciones multinacionales y los mercados bursátiles.

### 3. La lógica totalizante del capital y el proceso de capitalización

La perspectiva de Bichler y Nitzan coincide con la de Marx en cuanto entiende el capital como una fuerza totalizante que permea todas las esferas de la vida social. Lo que diferencia la teoría del capital como poder de la crítica de la economía política de Marx en este aspecto es que, para ambos autores, esta lógica totalizante –que abarca instituciones políticas, culturales y militares– no se centra sólo en la producción material, aquella base o estructura que condiciona las demás esferas de la vida social, sino que el poder en sí es la materialización de un proceso de organización. En este proceso, los grupos de poder organizan la sociedad bajo los términos de la *capitalización*; un proceso que les permite cuantificar y mercantilizar el poder financieramente. La *capitalización* de las ganancias esperadas es una manifestación del poder de los grupos hegemónicos que recurren constantemente a un *sabotaje* estratégico de la creatividad social para poder maximizar sus ganancias y distribuir el poder obtenido de manera efectiva.

Esta *lógica totalizante* del capital opera mediante lo que nuestros autores definen como un *holograma social*; es decir, como una imagen tridimensional en la que cada fragmento contiene su totalidad. Aquí debemos poner una objeción, pues, aunque sugerente, la metáfora del holograma es enredada y poco ilustrativa y bien podría replantearse sin perder su potencia analítica, por lo que la explicaremos de manera sencilla. Bichler y Nitzan nos señalan que cada institución, relación o práctica social refleja y reproduce la totalidad de la lógica del capital; desde las políticas estatales hasta las corporaciones, todas expresan la totalidad en cada parte. Como señalan Bichler y Nitzan: “El capital no es una cosa, ni siquiera un proceso económico, sino un modo de



poder que, como un holograma, reproduce su lógica en cada rincón de la sociedad” (p. 223).

Por otro lado, al igual que el holograma, el capitalismo no tiene un “exterior” o un límite, una propiedad externa que lo condicione. Toda resistencia o alternativa al capitalismo funciona como los bordes indefinidos de un holograma, incapaz de resistir el ser mediada por la lógica totalizante que subordina todas las esferas sociales en un *orden fractal*. En efecto, en éste las jerarquías, la competencia y la mercantilización, así como todas las otras relaciones de dominación, se repiten a diferentes escalas, tanto en el ámbito privado de las empresas privadas como en el sistema interestatal.

El holograma social no es estático, sino que depende de dos conceptos clave: la resonancia y la disonancia. La *resonancia* hace referencia a las prácticas e instituciones que permiten el reforzamiento del poder del capital, como la financiarización de activos estratégicos o la implementación de políticas de austeridad fiscal. Por otro lado, la *disonancia* se expresa en las contradicciones inherentes al sistema capitalista y a las resistencias que surgen ante éste; tales como las manifestaciones y huelgas o fenómenos de amenaza existencial como la crisis ecológica (también surgida con el proyecto moderno). Estos dos conceptos, en tanto caras del holograma social, que permiten su tridimensionalidad, reflejan un conflicto en el holograma: las resistencias e insurgencias son mercantilizadas, los movimientos sociales se convierten en marcas y la posibilidad de pensar en otra forma de organización social no hace más que replicar modelos anacrónicos previos al capitalismo; por otro lado, las crisis cíclicas se convierten en oportunidades en las que los grupos hegemónicos encuentran forma de reordenar el poder; ya sea en la forma de moderadas reformas que, tras concesiones, permitirán la reproducción del poder bajo el régimen de reordenamiento impuesto por la lógica totalizante, o mediante decisiones como los rescates bancarios.

El poder capitalista se cuantifica en precios y el proceso de *capitalización*, crucial en esta *lógica totalizante*, se convierte en el motor del capitalismo. Éste es un motor que funciona mediante un algoritmo que reestructura constantemente el orden social, al actuar sobre el sistema de precios y en otras esferas del mismo. Por ello no podemos hacer una bifurcación entre eficiencia económica y poder político, porque la acumulación de capital es acumulación de poder. Para Bichler y Nitzan, los dueños del capital no sólo buscan la maximización de sus beneficios (expresada como rentabilidad), sino también aumentar su capacidad de control y reordenamiento de todas las esferas sociales bajo la lógica totalizante. Para entender este proceso, Bichler y Nitzan proponen un concepto que permita explicar cómo las élites dominantes capitalizan en una relación diferenciada con respecto al resto de actores de la sociedad: la *acumulación diferencial*. Para los capitalistas, el



capital es tanto el patrimonio como la deuda de su corporación, y el valor de ésta define la capitalización.

#### 4. La acumulación del capital como imposición del creorden capitalista

La *acumulación* no es, en el eje argumental de Bichler y Nitzan, una expansión cuantitativa de activos materiales y rentabilidad, sino un proceso dinámico de expansión del poder privado. Esto quiere decir que no se trata del crecimiento abstracto: la llamada *acumulación absoluta* en la que lo importante es el incremento del patrimonio neto. Aquella sería una visión heredada de la economía clásica, que entiende la acumulación como el incremento de la producción y el patrimonio de forma absoluta, independientemente de las especificidades de este proceso. La *acumulación diferencial* (DA) es la capacidad del capital dominante (los grupos de poder hegemónico) para acumular riqueza y poder más rápido que el promedio en el sistema, lo que permite asegurar su posición como élite hegemónica. Es la tasa de cambio de la *capitalización diferencial* (DK), que se obtiene mediante el incremento de capitalización del capital dominante por sobre el promedio mediante *ganancias diferenciales*, *hype diferencial* (expectativas de crecimiento) o la reducción de *riesgo diferencial*. Se trata de una categoría distinta, cuando entendemos que los grupos de capital dominante son capaces de aprovechar sus ventajas comparativas, como la obtención de nuevos mercados, controles de precios y políticas estatales, para ganar más que otros actores. Por ejemplo, si suponemos que el crecimiento del PIB global es de un 3% anual, mientras que la Exxon Mobil Corporation logra aumentar sus ganancias anuales en un 10%, lo que en realidad se está captando es que Exxon estaría acumulando diferencialmente.

El concepto de *acumulación diferencial* de Bichler y Nitzan bebe mucho de la potencia encontrada en el manantial conceptual del sociólogo y economista estadounidense Thornstein Veblen; influenciándose específicamente en su formulación de la *ventaja diferencial*. Por ello, y sin querer profundizar tanto en ello, es importante realizar algunas aproximaciones a la influencia de Veblen en el proyecto del *capital como poder*. Veblen es uno de los primeros intelectuales en cuestionar la idea de que el capital sea necesariamente productivo, argumento adoptado por Bichler y Nitzan; quienes sostienen que la acumulación de capital no constituye una manifestación de la capacidad productiva como fuerza de desarrollo transhistórica, sino una configuración de poder ejercida mediante un orden social. Nuestros autores, al igual que Veblen, identifican una disociación entre “industria” y “negocio”: a la industria le corresponde la esfera de la producción material, de la cooperación e integración en un sistema de planificación que tiende hacia la colaboración; en contraposición, el negocio constituye el dominio de la distribución pecuniaria, regido por la



competencia y la ganancia diferencial. Acentuando la diferencia, señalan que “La industria es un esfuerzo colectivo. Su éxito depende de la creatividad social, la cooperación, la integración y la sincronización. Bajo el capitalismo, sin embargo, la industria no sirve a estas metas, sino a los propósitos del negocio” (p. 17).

Si bien con esta afirmación los autores sostienen que industria y negocio son inherentemente distintos, en el capitalismo, como es lógico, hay una metamorfosis de este sistema que configura nuevos escenarios con nuevo rostro; pero la lógica de esta nueva industria deviene en la lógica del negocio. No fueron, no son y no pueden ser radicalmente incompatibles aun siendo diferentes. La industria capitalista está subordinada a los fines del negocio; la lógica primaria del capitalismo iría de la distribución a la producción, por lo que el estudio del funcionamiento del sistema debe empezar desde el estudio de los negocios y la financiación. Los autores, retomando los planteamientos de Veblen, enfatizan que “[...] la industria y el negocio son inherentemente distintos. Los modernos capitalistas se han retirado de la producción: son propietarios ausentes. Su propiedad, dice Veblen, no contribuye a la industria; simplemente lo controla con el fin de obtener una ganancia” (p. 17).

La cita previa nos lleva a plantearnos: si los capitalistas son propietarios ausentes, ¿de dónde se derivan sus beneficios y su poder? Es aquí donde nos encontramos con otro concepto heredado de Veblen, el *sabotaje*. Éste es el proceso que permite que los capitalistas se apropien de las ventajas de la industria y puedan subordinar su lógica altruista al negocio. La industria pertenece a la esfera de la producción material, mientras que el negocio se encuentra en el dominio de la distribución pecuniaria. Para Bichler y Nitzan, el *sabotaje* es el poder estratégico de incapacitar a la industria, basado en la limitación estratégica de la producción, que dirige la actividad industrial de forma ineficiente o incluso perjudicial para el bienestar común, pero de un modo que resulta favorable en términos de la rentabilidad y productividad. Sin embargo, el *sabotaje estratégico* no sólo se basa en la limitación de la producción sino en el control total del proceso de imposición de precios y restricción de la creatividad social, como en la obsolescencia de un programa y las patentes. Éste es otro punto en el que el *sabotaje* de Veblen difiere del de Bichler y Nitzan, pues el primero se refiere estrictamente al control de los precios, mientras que los segundos se refieren al control del proceso productivo en su totalidad. El negocio necesariamente implica la disminución del potencial industrial, ya que las ganancias serían imposibles en una producción libre basada en las necesidades y la tecnología. Esto lleva a la conclusión crucial de que la capitalización “no representa más que la incapacitación”, debido a que los beneficios del negocio dependen del sabotaje estratégico.



## 5. El creorden capitalista como modo de poder

A lo largo de la lectura, nuestros autores han señalado la importancia del poder y de los grupos que lo ejercen, especialmente aquellos vinculados al capital financiero, para el funcionamiento del sistema actual. Es por esto que, de manera general, debemos cuestionarnos si el capital –y siendo más específicos, el capital financiero– constituye un poder en sí mismo. En la lógica de Bichler y Nitzan, el capital no sólo es un poder, sino que está estructurado como el *modo de poder* (concepto paralelo al de modo de producción típico en el marxismo) capitalista imperante y que dista radicalmente del capitalismo en sus orígenes.

Esta naturaleza del capital, aún en el desarrollo del capitalismo primigenio, totalmente diferente al que se da en la actualidad, les permite a los autores discrepar y refutar las teorías y explicaciones de los liberales que consideran al capital como sinónimo de “utilidad marginal” y a los marxistas como expresión del “trabajo abstracto”, como sostenía Marx. Al entender que el capital no constituye una entidad económica, sino una “cuantificación simbólica del poder” (que tiene poco que ver con la utilidad o el trabajo abstracto), nos damos cuenta que el entendimiento del capital dominante va más allá de la industrialización del sistema, de las maquinarias o de las líneas de producción. Es por esto que uno de los principales argumentos que elaboran es que el capital “representa el poder organizado de los grupos de poder dominante para reconfigurar o –*creordenar*– su sociedad” (p. iii).

Aquí hay que destacar dos reflexiones sociológicas acerca de la naturaleza del capital y su significación en la sociedad: **i) La *capitalización se da como representación organizada de los grupos de poder***. Lo primero que hay que destacar es que, en la lógica de los autores, el capital nunca estuvo dissociado de la política y el poder, y así asumen que no eran meramente unidades económicas autónomas en las que convergen por sus postulados teorías liberales y marxistas. El capital es de forma específica la cuantificación simbólica del poder organizado de los grupos de poder dominante o *capital dominante* en una sociedad; éstos no sólo usan el capital para representar y cautelar sus intereses, sino para organizar la sociedad de acuerdo a su agencia; y, **ii) esta *capitalización ayuda a reconfigurar o creordenar la sociedad***. Este proceso de reconstituir o *creordenar* (concepto empleado por Bichler y Nitzan para referirse a la fusión entre “orden” y “creación”) implica trascender las consideraciones estrictamente económicas, y se constituye como un proceso de dimensiones sociales, culturales y políticas imbricadas en la racionalidad económica de los grupos de poder dominantes.

Estas reflexiones nos llevan a plantearnos cómo, de acuerdo a la lectura



de *El capital como poder*, se estructura ese poder en la sociedad. Aquí es necesario aclarar que para Bichler y Nitzan (2018):

Toda sociedad histórica es un creorden. En cada instante es a la vez parmenídea y heracliteana: un estado en proceso, un constructo que se reconstruye, una forma transformada. Tener historia es crear orden: un verbo y un sustantivo cuya fusión produce el verbo-sustantivo creorden. (p. 341)

Podemos decir que esta lógica de Bichler y Nitzan corresponde a lo que señalan como el *orden* y el *creorden* de la sociedad. Para que haya orden y estabilidad, tiene que haber un sustento económico y político que garantice dicha estabilidad y, como hemos señalado, ese sustento es configurado por las élites económicas que ejercen su poder y aprovechan las disonancias para *creordenar* su hegemonía; esto bien podría ser parte de esa *sociedad líquida* que nos señala Bauman, una *liquidez* del poder. Sin embargo, lo que a todo ello le confiere dinamismo y fluidez es la cultura, al mismo tiempo que la ideología cosifica y naturaliza la creciente desigualdad de la sociedad moderna. Esta cultura y su justificación ideológica de la desigualdad permea toda la estructura socioeconómica a nivel societal.

El *creorden* es un patrón transformativo con una caracterización dual y paradójica: la creación dinámica de un orden estático. Bajo la lógica de nuestros autores, los creódenes no suelen ser democráticos, no tienen capacidad de elección, porque el poder es la capacidad de imposición. El Estado capitalista sufre una inestabilidad constante basada en la dinámica revolucionaria permanente de la ciencia y la ideología, así como en la imposición de un proceso de acumulación pecuniaria como capitalización que elimina la heterogeneidad transformadora de lo cualitativo en favor de cambios universales cuantitativos. El mercado se presenta como *precondición del poder*, transforma el poder capitalista y entiende que éste no es absoluto sino relativo y, por tanto, *diferencial*. La acumulación de poder en el capitalismo no tiene sentido sino en contraste a otros poderes, venciendo la competencia. En ese sentido, no habría entonces acumulación abstracta sino solo la *acumulación diferencial*; de manera que para que la capitalización funcione como expresión del poder, debe ser medida, es decir, ser comparada diferencialmente. En nuestro tiempo, el poder de los grupos dominantes se estructura con base en una aparente democratización del poder y también de una real y supuesta legitimidad social y cultural.

Para el afamado economista Thomas Piketty, las sociedades modernas se estructuran bajo un relato dominante y hegemonizador que garantiza una sociedad moderna “justa”; es decir, propietarista, empresarial y meritocrática. Este relato de justicia basado en los valores liberales, permite fundamentar la



justificación de las desigualdades modernas. En su obra *Capital e ideología*, Piketty (2019) señala que:

El discurso meritocrático y empresarial es, a menudo, una cómoda manera de justificar cualquier nivel de desigualdad por parte de los ganadores del sistema económico actual, sin siquiera tener que someterlo a examen, así como de estigmatizar a los perdedores por su falta de méritos, de talento e inteligencia. La culpabilización de los más pobres... no existía... en los regímenes desigualitarios del pasado. (p. 12)

Aunque desde una perspectiva diferente a Piketty, Bichler y Nitzan señalan un punto parecido de acuerdo al sentido de la capitalización y el poder de las corporaciones (*capital dominante*), el cual consiste en la sacralización de la propiedad sustentada en el *capital como poder*. Sin embargo, no debemos creer que esto se trata sólo de una integración de la dimensión política y económica en favor de las grandes corporaciones en la sociedad moderna e hipercapitalizada, pues el sistema capitalista ha legitimado su dominio y estandarizado las aspiraciones y horizontes de las personas vía un frenesí creciente del mercado.

Desde nuestra perspectiva, el “orden” y el “creorden” de las sociedades se construyen apelando a distintos mecanismos culturales, sociales e ideológicos que enraízan su estabilidad transitando la dicotomía liberal de legalidad y legitimidad, donde impera la “razón cínica”, como diría el filósofo alemán Peter Sloterdijk; esa razón de amoldamiento y acatamiento del sistema y de sus implicaciones, sin posibilidades de cuestionamiento o transformación del mismo. Uno de los factores cruciales de este “creorden” que posibilita una estabilidad social que favorece al *capital dominante* es el sistema educativo. En particular, podemos afirmar que se trata de la perspectiva que romantiza la educación como agente de cambio, desde la escuela hasta la universidad. Esta supuesta “escuela liberadora” donde se exhibe su lema rotundo e incuestionable: la “meritocracia”. Sólo habría que recordar lo que Pierre Bourdieu desentraña o desenmascara respecto al sentido de la escuela como sistema igualitario:

[...] aquellos a quienes la escuela ha liberado son más proclives que los demás a creer en la escuela liberadora. Alienados por su liberación; ponen su fe en la escuela liberadora al servicio de la escuela conservadora que debe al mito de la escuela liberadora una parte de su poder de conservación. (Bourdieu, 2015, p. 59)

Desde la lógica de Bichler y Nitzan como el proceso de generación societal el denominado “creorden”, Bourdieu postula lo que sería el proceso



de “*autoperpetuación*”; donde los docentes constituyen los productos más acabados del sistema de producción pues, entre otras cosas, están encargados de reproducir la sociedad, es decir, obedecen a un “*creorden*”. Para Bichler y Nitzan, la escuela es concebida como:

[...] la institución [...] única que posee por completo, en virtud de su función propia, el poder de seleccionar y formar, por una acción que se ejerza sobre todo el periodo de aprendizaje, a aquellos a quienes confía la tarea de perpetuarla y, así, se ve en la posición más favorable por definición para imponer las normas de su autoperpetuación. (p. 227)

La concepción totalizante del *capital como poder* y la distinción marxista entre “*estructura*” y “*superestructura*” no están del todo disociadas, sino que, para Bichler y Nitzan, éstas constituyen una estructura funcional que crea y recrea el orden y la estabilidad del sistema; teniendo como un baluarte de la reproducción a la escuela o el sistema educativo en general. Esto no significa que dimanen de la espontaneidad societal, sino que ello obedece en términos del capitalismo del siglo XXI, al papel que juegan las corporaciones multinacionales en el sistema capitalista. Dado que el capitalismo y las corporaciones se han hecho del poder y convertido en *capital dominante* que moldea la sociedad, en términos gramscianos, han legitimado y continúan legitimando el orden imperante al otorgarle solvencia y estabilidad, es decir, “*creorden*”.

En este *creorden* constante en el que la acumulación no se trata de aumentar la producción sino de ampliar el poder, las corporaciones no compiten entre sí por eficiencia, sino por el control de mercados y recursos que les permitan asegurar su reproducción en una posición dominante. El ámbito productivo de la industria ya no se enfoca en lo que se produce, sino en cómo se produce; lo crucial no es el producto a mercantilizarse, sino el proceso productivo fruto del proceso de capitalización. El capital dominante opera en dos regímenes de claro antagonismo: los de *amplitud* y *profundidad*. La *amplitud* se encarga de reproducir al capital dominante mediante *green-field* (creación de empleos) o fusiones (adquisición de competidores) que evitan sobrecapacidad y permiten la concentración de poder. Por otro lado, la *profundidad* se encarga de redistribuir mediante estanflación, una forma de *sabotaje* basada en el *Business as usual*, donde la restricción de las industrias profundiza la diferenciación entre ganancias de una empresa con sus competidores y empleados. La maquinaria empresarial busca la monopolización de tecnologías, patentes y cadenas de suministro como forma de *sabotaje* de la *creatividad social*, y lo hace al ejercer poder sobre sus trabajadores y competidores.



## 6. El Estado en el régimen del creorden

Una de las mayores implicaciones de Bichler y Nitzan es considerar que el capital constituye el poder organizado de los grupos de poder dominante. Ello implica que los representantes del capital ya no solamente delegan o tienen representantes en los poderes del Estado, para que cautelen y tutelen sus intereses –como lo hacen los políticos de manera clásica en los parlamentos con la aprobación de leyes “sastre” bajo un estado nacional–, sino que se ha constituido un capital supranacional a nivel mundial con poderes excluyentes por y para orientar fundamentalmente sus perspectivas e intereses.

Este propósito explícito tiene un correlato implícito más o menos silente de reconfiguración de la sociedad contemporánea, bajo el imperio de un hipercapitalismo –moderno por su genealogía o postmoderno por contradecir sus mitos fundacionales– en el *creordenamiento* de la sociedad; el cual es radicalmente distinto del capitalismo clásico de los siglos XVII, XIX y XX. Este proceso de reconfiguración de la sociedad es constante, a partir de una especie de sincronización de las dimensiones culturales, sociales e ideológicas que crean y recrean la sociedad. ¿Cómo es que este capitalismo desenfrenado se ha apropiado de la concepción gramsciana de la “hegemonía”? Tal capitalismo logra hacer ello al recrear también la voluntad popular, cuyo imperio dominante es el frenesí del mercado que ofrece a las muchedumbres consumistas la ilusión de un consumo al margen de la política; de modo que así se desfigura el poder de la elección particular.

En el capitalismo, la unidad numérica fundamental es el precio; pues todo lo que puede ser poseído –ya sean recursos naturales, mercancías refinadas o incluso organizaciones sociales– puede ser cuantificado y, por tanto, obtener un precio. Si el precio es la unidad, entonces la capitalización es el algoritmo que genera y organiza los precios. Es la “institución central y la lógica clave del *nomos* capitalista” (Bichler y Nitzan, 2018, p. 12). La capitalización es como el valor presente de un flujo de ganancias futuras, como la “fe universal del capitalismo” que define la magnitud del capital (acciones y deuda) de una corporación. No se trata de una relación o conexión, sino de una “identidad figurativa”: el capital es, en sí mismo, un modo de poder. Los elementos clave de la capitalización corporativa –es decir, las ganancias esperadas de la empresa y las percepciones de riesgo asociadas (y el “hype”)–, no representan la productividad de los artefactos poseídos ni el trabajo abstracto necesario para producirlos. En cambio, representan el poder de los propietarios de una corporación. Es el poder lo que hace que los artefactos poseídos sean valiosos en sí mismos.

Bichler y Nitzan también señalan que el Estado no es un ente autónomo neutral en el proceso de acumulación, sino un componente estructural del *nomos* capitalista; es decir, del orden político-jurídico que permite la



consolidación el poder de las élites económicas. No se trata entonces de un regulador del mercado, sino de que su principal función es la de facilitar la acumulación de activos estratégicos –como subsidios a corporaciones, rescates financieros o políticas fiscales favorables–, que perpetúen la dominación de los grupos hegemónicos. Aquí entra la *trinidad profana*, que evidencia contradicciones clave del capitalismo global, pues se trata de la coexistencia de elementos de aquella. La *trinidad* está constituida por la movilidad de capital, la soberanía estatal y la estabilidad monetaria. El Estado, como parte del *nomos* capitalista, sólo puede garantizar la existencia de sólo dos de estos tres elementos. Por ejemplo, la globalización prioriza la movilidad del capital y la estabilidad monetaria, sacrificando la soberanía. La inflación es, entonces, un conflicto redistributivo: no todos los precios suben de la misma forma. Mientras que las firmas de los integrantes del Fortune 500 aumentan sus *markups* en un 60%, los salarios reales caen. De modo que esto es un reflejo de la artificialidad del concepto público de neutralidad económica y la existencia de un mecanismo de poder diferencial, con un carácter asimétrico.

Mientras Gramsci enfatizaría la lucha ideológica por un consenso generalizado, entendiendo el Estado como campo de batalla ideológico, Bichler y Nitzan lo reducen a un instrumento de reproducción del poder capitalista que permite a su hegemonía reproducirse. Un ejemplo de esto es la crisis financiera de 2008, en la que los Estados rescataban bancos que, al menos en apariencia, eran “demasiado grandes para quebrar” con fondos públicos, imponiendo políticas de austeridad a la población. Esta reconfiguración social tras una crisis, un “*creorden*”, nos revela cómo las élites aprovechan las disonancias sistémicas para reforzar su control.

Las crisis son entonces, acumulación mediada por desastres, pues cuando el régimen de amplitud se agota (como por falta de firmas que permitan la fusión), el *capital dominante* recurrirá a la *profundidad*, es decir, la estanflación. Para Bichler y Nitzan, la falta de “envolturas” (*amplitud y profundidad*) disponibles para que el capital las supere, tuvo como consecuencia final el colapso del mercado de valores en 2008. Esta crisis demostró este patrón, al permitir rescates bancarios para las firmas con activos más importantes que ejercieron un rol importante en el desencadenamiento de la crisis, mientras que aplicaban políticas de austeridad a la población en general. Por ello, a partir de lo dicho antes, nuestros autores enfatizan el poder desintegrador de la deflación.

Con respecto al vínculo entre los modernos capitalistas y la exoneración del proceso directivo de la empresa, cuando pensamos en el capitalismo actual, solemos pensar en el sistema financiero, en las crisis bursátiles, en la especulación y en los tecnócratas digitales más que en la producción directa. Pensamos en una burguesía ajena a las responsabilidades operativas, que delega sus quehaceres a CEOs y administradores, a bufetes de abogados



que les permiten capitalizar activos y diversificarlos, a campañas de marketing global que permitan su reproducción y promoción en el imaginario colectivo.

Si para Gramsci el Estado es un campo de disputa hegemónica, para Bichler y Nitzan son un instrumento del capital. La anatomía estatal es ilusoria, porque su estructura y sus políticas están determinadas por las necesidades del proceso de acumulación; es decir, de reproducción del poder. La arquitectura del capitalismo no es estática, sino que evoluciona mediante sus crisis y reestructuraciones. Cada crisis se presenta como una oportunidad para que las élites reafirmen su poder en nuevos modelos de acumulación.

## 7. Conclusiones

Este es un libro importante, que nos ofrece una mirada del capital que merece ser evaluada por el escrutinio público, en el que dominan las perspectivas de la economía neoclásica, funcional al quehacer económico del *capital* dominante, o un marxismo más orientado a reivindicaciones simbólicas que a la superación del orden social existente. Entender al *capital como poder* no significa que tales elementos estén disociados; como lo postulan entendimientos que priorizan, por un lado, al capital (como las perspectivas mencionadas) y, por el otro, al poder (como Foucault y sus seguidores), ni de capital al servicio del poder, ni viceversa, tampoco sólo del capital en relación con el Estado. Recordando a Bichler y Nitzan, el capital no está relacionado con el poder, sino que es en sí mismo un modo de poder.

Las explicaciones neoclásicas y marxistas son insuficientes para responder a la pregunta: ¿qué determina la magnitud del capital y su tasa de acumulación? Ya que para nuestros autores las unidades básicas de su análisis (utilidad y trabajo abstracto) no son lógicamente consistentes y sus “cantidades” no pueden ser calculadas. Por lo tanto, se esgrime la necesidad de fundamentar otra teoría del capital. Los liberales y marxistas harían bien en tomar en cuenta estas objeciones y objetar por cuenta propia las que les parezcan inexactas, porque más allá de que estén bien planteadas que estén las objeciones de Bichler y Nitzan, han tenido que objetar a décadas de intenso debate económico, interno y externo, de dichas posturas. Ese es sólo el punto de partida, lo novedoso de la teoría de Bichler y Nitzan son las posibilidades de estudio y de una mejor comprensión de la realidad que surgen al considerar al capital como una representación simbólica del poder. El secreto para entender la acumulación no se encuentra en los estrechos confines de la producción y el consumo, sino en el más amplio campo de los procesos y las instituciones del poder.

Si tenemos que hacer un repaso entre los mayores aportes de Bichler y Nitzan, tenemos que destacar el que demuestran que la economía no es un



espacio autónomo con leyes naturales; por lo que con ello se echa por tierra el mito de la neutralidad económica. No existe un capital al margen de los campos de la política, el poder coercitivo y las finanzas. El capital es poder cuantificado mediante la *acumulación diferencial*, y los autores revelan que el objetivo del capital no es la maximización de las ganancias sino la superación del promedio de productores capitalistas. Para esto, el *capital dominante* se vale del *sabotaje* que restringe la creatividad social propia de la industria. Para poner un caso, Silicon Valley gana mucho más mediante la monopolización de datos que mediante la creación de nuevas tecnologías.

Para los grupos capitalistas su nivel relativo y patrón de ingresos denota un poder diferencial: mientras más alto y predecible es este ingreso en relación con el de los otros grupos o compañías, más grande será el poder de los propietarios de esa corporación. Este retorno a Veblen, al entendimiento del *consumo conspicuo* como expresión de una sociedad donde el capital y el poder estarían más vinculados de lo que pensamos, es su mejor legado. Veblen es quien señaló una disociación entre “industria” y “negocio”, ya que los modernos capitalistas se han retirado de la producción y son propietarios ausentes de la industria, por lo que la acumulación del capital es la manifestación no de la contribución productiva sino del poder organizado de las grandes corporaciones.

Así, el capitalismo es concebido no como un modo de producción sino como un modo de poder, ya que éste (el poder) también es el fin último de la acumulación. El proceso de acumulación representa la capacidad de mutación del capital dominante, es decir, de las corporaciones líderes y de los órganos de gobierno para controlar, dar forma y transformar a la sociedad contra todas las oposiciones (“orden” y “creorden”).

Desde una perspectiva interpretativa, podemos señalar que el poder de las grandes corporaciones en la sociedad capitalista orienta y modela la estructura de la sociedad; al lograr configurarla, crearla y reproducirla, y de ese modo llegar a institucionalizar la hegemonía con un fuerte componente legal. ¿Cómo lo consigue? Lo hace, por ejemplo, al tener al sistema educativo, a la escuela y la universidad como garantes perpetuadores del orden y el *creorden*; y también al tener como portaestandarte a la consolidada e inmutable “meritocracia” que produce la “razón cínica”, donde todo cuestionamiento societal se ha diluido en esta sociedad líquida. Por ello y ante tal panorama, el orden y *creorden* impuestos e imperantes, perpetúan la quietud y conformidad en nuestras sociedades.

Bichler y Nitzan logran desnaturalizar la economía y demostrar que se trata de política financiarizada, con un poder cuantificado en precios mediante el proceso de capitalización. Nos enseñan que hablar de la lógica del capital en abstracto, ignora que es el capital dominante el que *creordena* la sociedad de manera diferenciada. El capitalismo moderno manifiesta el



poder en la agencia de los capitalistas por sistematizar y controlar el movimiento de los precios. Aunque sea necesario expresar estos ejemplos con mayor rigor histórico, el proyecto de *El capital como poder* nos ayuda a vislumbrar una comprensión de la economía como sistema homeostático y autorreferencial, que trasciende la agencia individual y encuentra en la hegemonía la clave de su reproducción.

Sin embargo, es de suma relevancia recordar que la teoría del *capital como poder*, al igual que el libro y el proyecto homónimos, no está exenta de objeciones o insuficiencias, propias de la elaboración de perspectivas nuevas. La primera es que la teoría del *capital como poder* ignora el papel de los bancos centrales como prestamistas de último recurso. Durante la crisis de 2008, la Reserva Federal de Estados Unidos logró evitar la deflación predicha por Bichler y Nitzan (una “crisis de envolturas”) mediante *expansión cuantitativa*, un proceso no convencional en el que los bancos centrales aumentan la oferta monetaria mediante el exceso de sus reservas. Los bancos centrales pueden impedir el agotamiento de “envolturas” de acumulación predicho por Bichler y Nitzan. El capitalismo, mediante la globalización, ha sido capaz de crear nuevas “envolturas” que permiten su reproducción como sistema global, algunas de estas son la digitalización de la economía y la financiarización de la naturaleza. Esto es prueba de una de las mayores omisiones de nuestros autores, la falta de una teoría monetaria que respalde sus afirmaciones y, aún más, sus predicciones como el fin del capitalismo por la crisis de envolturas. Otra importante omisión es el no haber vinculado los regímenes de acumulación (*amplitud y profundidad*) con ciclos económicos estructurales definidos. Esta falta de historicidad es notoria al preguntarnos cómo la estanflación de la década de los 70 llevó al desarrollo de la revolución neoliberal, o cómo instituciones como el FMI o la OMC ayudan en la reconfiguración de los regímenes de *amplitud y profundidad*.

Ante lo apuntado, es importante realizar una reflexión sociológica más profunda de las implicaciones del *capital como poder*, para comprender la racionalidad de los actores, de las estructuras que producen y reproducen la estabilidad, la conformidad y la naturalización de la desigualdad en este nuevo y diferente capitalismo del siglo XXI. *El capital como poder* es un libro imprescindible para entender la estructura y dinámica de las sociedades actuales y que nos ofrece una mirada que tanto liberales como marxistas deberían comprender y considerar al momento de querer estudiar la realidad y transformarla. Estas notas buscan destacar los aportes de Bichler y Nitzan al entendimiento del capitalismo desde una perspectiva novedosa y poco difundida en Latinoamérica, por lo que las lecturas que podemos realizar desde el sur global pueden ser específicas y más decantadas con respecto a la materialidad de la región. Los precios son armas de conflicto, no armas de escasez, sí, pero el conflicto no es el único mecanismo que permite la existencia del capitalismo, sino también el consenso ya sea ideológico o mediante pactos. El sentido de hegemonía gramsciano sigue siendo más útil



para entender la hegemonía que el de Veblen; sino ¿de qué otra forma se explicaría que las mayorías acepten la austeridad? El poder no puede ser pura dominación; si no aceptamos esto nos será difícil superar el pesimismo vebleniano.

### Referencias bibliográficas

Bichler, S. y Nitzan, J. (2018). *El capital como poder. Un estudio del orden y el creorden*. The Bichler and Nitzan Archives. <http://bnarchives.yorku.ca/541/>

Bourdieu, P. (2015). *Intervenciones políticas. Un sociólogo en la barricada*. Siglo XXI Editores.

Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Deusto.



## “Confío en la movilización ciudadana para el cambio político”: una mirada sobre la historia y lo público (Entrevista con Cecilia Méndez)

### “I Trust in Citizen Mobilization for Political Change”: A Look at History and the Public Sphere (Interview with Cecilia Méndez)

**Fredy Aldo Macedo**  
Huamán

Universidad Nacional  
Rosario Castellanos,  
Ciudad de México, México  
fredy.macedo@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-8102-  
1270

**DOI:** <https://doi.org/10.70467/acs.v1n2.6>

**Recibido:** 26 de junio de 2025

**Aceptado:** 30 de junio de 2025

**Sección:** Análisis y debate

**Cómo citar:** Macedo, F.A. (2025). “Confío en la movilización ciudadana para el cambio político”: una mirada sobre la historia y lo público (Entrevista con Cecilia Méndez). *Alternativas en Ciencias Sociales*, 1(2), 109-130.

**Abstract.** This text presents an extensive interview with historian Cecilia Méndez, reflecting on her journey between Peru and the United States and how it shaped her interdisciplinary approach to political history. She challenges dominant narratives of the State, and highlights the active role of everyday citizens in the republican formation through her nuanced approach to political relations between elites and common people using concepts such as “plebeian republic”, or “foundational violences”, the latter understood as a framework to rethink history, historiography and State violences. Méndez emphasizes the importance of engaged public history in civil society and unravels silences imposed by hegemonic discourses. The interview weaves academic memories, theoretical insights, and civic commitments, proposing a critical historiography to understand the social and political tensions in contemporary Peru.

**Keywords:** political history; republican politics; grassroots actors; racism; public sphere.

**Resumen.** Este texto recoge una extensa entrevista con la historiadora Cecilia Méndez, en la que reflexiona sobre su trayectoria entre Perú y Estados Unidos, y cómo esta experiencia ha moldeado su enfoque interdisciplinario en historia política. Ella cuestiona narrativas dominantes sobre el Estado, reivindica el papel activo de los ciudadanos comunes en la construcción republicana, desmadejando una trama de relaciones políticas que posibilitan valoraciones matizadas, y ofrece una revisión de las interpretaciones estructurales sobre la relación entre elites y sectores populares mediante conceptos como “república plebeya”, o “violencias fundacionales”; este último como un marco para repensar la historia, la historiografía y las violencias del estado. Destaca además la importancia de una historia pública comprometida, capaz de dialogar con la sociedad civil y desmontar silencios impuestos por discursos hegemónicos. La entrevista entrelaza memorias académicas, aportes teóricos y compromisos ciudadanos, proponiendo una historiografía crítica para comprender las tensiones sociales y políticas del Perú contemporáneo.

**Palabras clave:** historia política; política republicana; sectores populares; racismo; esfera pública.

## Entre Perú y Estados Unidos: evolución de una mirada histórica<sup>1</sup>

**Fredy Aldo Macedo Huamán (FAMH).** 1. Gracias por concedernos esta entrevista. Para comenzar la conversación, Cecilia, me gustaría partir de tu posición como historiadora peruana que transita entre dos espacios académicos: por un lado, tu experiencia en el ámbito universitario peruano, y por otro, tu trayectoria como profesora en el contexto estadounidense. Desde esta doble perspectiva, ¿cómo ha evolucionado tu mirada sobre el Perú? ¿Qué nuevas preguntas han emergido en ese diálogo entre contextos académicos y culturales?

**Cecilia Méndez (CM).** Es un gusto. Respondiendo a tu pregunta: mi historia en Estados Unidos es sumamente larga. Fui admitida al programa de doctorado en Historia Latinoamericana en Stony Brook, en la State University of Nueva York, en 1987. Terminé los cursos en 1990, luego me fui al Perú dos años para escribir la tesis, justo en la época álgida de los últimos ataques brutales de Sendero Luminoso –entre el 90 y el 92, cuando sucedió el ataque de la calle Tarata–. Volví a Huanta, en donde investigué el tema de mi tesis doctoral que luego se convirtió en *La república plebeya*

---

<sup>1</sup> Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a Cecilia Méndez por aceptar esta invitación y por su generosa entrega a lo largo de todo el proceso; desde la entrevista virtual hasta la edición final. Su aguda mirada, dedicación y apertura, incluso en medio de una agenda recargada, hicieron de este diálogo una experiencia estimulante y profundamente enriquecedora.

(2014 [2005]). Regresé a EEUU en el 92/93 porque en el Perú los intentos de encontrar trabajo no surtían efecto. Mi idea original fue ir a EEUU sólo para hacer el doctorado. Al final logré mi grado de doctora en 1996, porque el proceso de investigación se extendió mucho –me involucré en otras cosas, empecé a enseñar en el Perú, fui a España al Archivo de Indias–.

Por mi formación, no me siento dividida entre EEUU y el Perú, pero sí estuve desde el comienzo absorbiendo la producción académica estadounidense. Lo que aprendí en EEUU fue más la historia de América Latina. Por otro lado, está mi búsqueda por aclarar conceptos teóricos como etnicidad, estado, poder, entre mi experiencia de intelectual peruana y mi experiencia en EEUU.

Pero la lectura de Max Weber ya la había empezado para mi examen de grado de licenciatura en el Perú –me leí *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1979)–. Estaba leyendo a Thompson, a Foucault, gracias a que Alberto “Tito” Flores Galindo me prestaba sus libros. Leí un tomo y medio de *La formación de la clase obrera en Inglaterra* de E.P. Thompson (1963) en castellano antes de venir a EEUU. Thompson es un historiador marxista inglés sumamente influyente. Gracias a las reseñas de Flores Galindo y porque conversaba con él –fue el asesor de mi tesis de bachillerato porque no había nadie en Historia de la Universidad Católica que me asesorara, y Flores Galindo era profesor en Sociología porque no lo dejaban enseñar en Historia por su posición política, estamos hablando de comienzos de los años 80–. Me reunía con gente de mi generación en la oficina de Tito, que fue mi primer “posgrado”; durante ese tiempo él me prestó *Vigilar y castigar* de Foucault (1983).

Cuando llegué a EEUU tenía esas lecturas que se fueron ampliando, no sólo con lo que me enseñaban las profesoras sino con colegas y estudiantes. Ahí un estudiante de filosofía brasileño me recomendó: “Esto tienes que leer de Foucault, la mejor parte de su obra para entender el poder”. Ya tenía una base intelectual desde relativamente joven.

Además, previo a ello, viajé a Ayacucho en 1986 y tomé un puesto de profesora en la Universidad de Huamanga. Ahí, con mi llegada, por primera vez una historiadora enseñaba historia en la facultad de historia recién creada. Los profesores que enseñaron historia antes eran antropólogos como Jeffrey Gamarra y Jaime Urrutia, pero no tenían historiadores. Ocupé esa plaza en una coyuntura difícil, sabiendo que me quería ir para entrenarme fuera por las posibilidades de financiación que no existen en el Perú, pero quería volver. Eso no fue posible.

Mi sorpresa cuando estaba en EEUU fue que muchos jóvenes que entraban a los programas de maestría no sabían quién era Thompson, y yo que venía del Perú, sí lo sabía. La historiografía marxista inglesa –hay que incluir ahí a Eric Hobsbawm, más conocido que Thompson en el Perú– ya tenía cierto nombre porque Hobsbawm hizo algunas investigaciones sobre campesinado y bandolerismo en el Perú. En el Perú había una

tradición de investigadores marxistas que no sólo incluía a Tito, sino a otros como Heraclio Bonilla, quien introducía lecturas de historia económica, y se leía mucho a Hobsbawm. Pero Tito fue definitivamente quien introdujo a Thompson. En fin, dedicaría varias líneas a responder esta pregunta, pero como marco considero que está bien...

**FAMH.** Está bien como una parte introductoria... Lo aprecio.

**CM.** Después de casi 30 años como profesora en California, mi formación se ha enriquecido enormemente con el aporte de los estudiantes estadounidenses. A través del curso de América Latina que dicto, pero sobre todo del curso de Métodos de Historia a nivel de doctorado, he aprendido mucho de los alumnos. En las últimas décadas me he enterado de autores que no conocía en mi formación peruana: autores de la tradición “black” como W.E.B. DuBois, James Baldwin. Especialmente DuBois, que ha tenido una influencia muy grande en los estudios sobre raza y etnicidad, y que incluso llegó a influenciar a Weber.

Estamos tan occidentalizados en el Perú que recibimos estas teorías europeas como si necesariamente hubieran nacido ahí, y no es necesariamente el caso. Estos autores europeos han estado siendo influidos por otros autores fuera de Europa. Hemos tenido siempre una visión de que Europa nos da la luz, el conocimiento, y eso es lo que se ha venido abajo, eso hay que matizarlo mucho. Ese es uno de los más grandes aprendizajes que he tenido. Saber cuál fue la historia de los negros en EEUU y sus intelectuales –y digo negros porque es así como se llaman, “the black tradition”, incluso hay una corriente: “the black Marxism”–, eso no lo conocía y creo que nunca lo hubiera conocido si no hubiera estado en EEUU.

### **Interdisciplinarietà: la historia como confluencia de saberes**

**FAMH.** Fíjate que mencionaste en algún momento por ahí que, si nuestros lectores son historiadores. Por supuesto, los incluye. E incluso vamos allá, la revista ACS está abierta a distintos lectores: está historia, está sociología, está de economía, etcétera. Como revista de ciencias sociales, entonces intentamos que nuestro público sea el más amplio posible. Lo interesante de tener esta entrevista contigo, una de las cosas que nos resulta muy propicias es que, en tu caso, aparte de la historia, dialogas con otras disciplinas. Me acuerdo en alguna entrevista anterior que enfatizabas que más en específico lo tuyo tiene ver mucho con historia política, con muchos temas políticos por ahí también, ¿no?

**CM.** ¡Yo hago historia política! Está en mi foco de interés, por supuesto, pero depende de cómo la gente define la política. No puedo trabajar sin



leer antropólogos, por ejemplo. La historia es por definición un campo interdisciplinario. Depende de otras disciplinas para sus análisis y tienes que ser un historiador demasiado conservador para no dialogar con las otras disciplinas. Desde los *Annales*, la famosa escuela francesa, hay un cambio drástico en la historiografía europea donde entran la geografía, la demografía, la sociología. Eso está en los trabajos de Braudel desde los años 30, 40 del siglo XX. Los historiadores de esta escuela de los *Annales*, explícitamente, han dialogado con las disciplinas de las ciencias sociales. Me identifico y sigo en mucho esa herencia de los *Annales*.

### **Mentalidades y materialidades: revisión crítica de enfoques**

**FAMH. 3.** Hablando de esta influencia francesa relevante, me surge ahora una reflexión que no estaba contemplada originalmente en la entrevista, pero que considero pertinente compartir. Recuerdo, en mi época como estudiante de Sociología en la Universidad Nacional de Cajamarca, en los años noventa, haber leído artículos de científicos sociales peruanos que abordaban la noción de las mentalidades desde las subjetividades. Aquella aproximación, influida en parte por corrientes francesas, plantea una vía distinta a la que tú has señalado. ¿Consideras que esta orientación representa una rama o eje adicional en el estudio de la historia social peruana? ¿Qué lectura te merece esa perspectiva asumida desde el Perú?

**CM.** Nunca entendí por qué de la escuela de los *Annales* –tan rica e influyente, que nos enseñó la necesidad de dialogar con demografía, geografía, ecología, además de la historia– en el Perú sólo se rescató lo de las “mentalidades”. Se volvió una moda entre historiadores: “mentalidades, mentalidades...”. Me parece lo menos sólido porque se presta a interpretaciones fáciles y a mucha mitificación. Bajo esa premisa, cualquier diferencia cultural se explica como “mentalidad”, y eso deriva en categorías un tanto superficiales como “mentalidad mesiánica” o “mentalidad andina”. A mi modo de ver, son interpretaciones facilistas que justamente aíslan los factores culturales de aquello que los *Annales* fueron claves en conectar: economía, estructura social, demografía, vida material.

Creo que eso de las “mentalidades” fue un momento de los *Annales* que estuvo de moda, en los noventa en Perú, pero nunca me influyó tanto. Al respecto, tengo una perspectiva crítica porque este enfoque de las mentalidades separa a las sociedades de los factores materiales, que entran a tallar en corrientes antropológicas con un enfoque en la cultura material. Así, tomo distancia de ello porque en lugar de integrar múltiples dimensiones del análisis histórico, se reduce casi todo a un factor cultural bastante desarticulado y más simplificador.



## República plebeya: sectores populares y construcción del Estado

**FAMH. 4.** Sí, concuerdo contigo. Considero que el asunto es mucho más complejo y enriquecedor; presenta diversas aristas que desbordan cualquier lectura lineal. En ese sentido, quisiera avanzar hacia otra cuestión. Sé que la pregunta que planteo ahora es amplia, y desde ella pueden desprenderse temas más específicos, pero me parece pertinente. Tu concepto de “república plebeya” sugiere que los sectores subalternos no sólo evitaron una posición pasiva en la conformación del Estado, sino que participaron de manera activa como agentes políticos reconocibles e implicados directamente en una trama de relaciones que configuraron dicha dinámica estatal. Esta formulación sintetiza así una tesis potente que tú propones. Entonces, ¿cómo dialoga esa tesis con las narrativas actuales sobre la participación política popular en el Perú contemporáneo? ¿Qué resonancias o tensiones identificas en ese cruce?

**CM.** El concepto de “república plebeya” surge como contrapunto directo a la “República Aristocrática” de Jorge Basadre (1946). Basadre utilizó este término para definir el período 1895-1919, cuando por primera vez una élite civil gobernó el país de manera ininterrumpida y con gobiernos elegidos, con la excepción del golpe de estado de Oscar R. Benavides contra Guillermo Billinghurst y su breve primer gobierno de facto de 1914 a 1915. Aunque algunos prefieren llamarla “República Oligárquica” –término con el que concuerdo–, Flores Galindo adoptó el concepto de *aristocracia* [junto a Burga (1979)] para referirse a una clase social que no sólo tenía poder económico sino patrones culturales específicos que la unían como clase.

El problema es que muchos han expandido la cronología de Basadre, aplicando el término “República Aristocrática” a todo el período republicano, como si nada hubiera pasado entre 1824 y 1895, como si esa etapa hubiera sido simplemente una república de élite. Precisamente para hacer ese contrapunto sostengo que antes de ser una “república aristocrática” fuimos una “república plebeya”.

¿Por qué plebeya? Porque, aunque algunos gobernantes de la post-Independencia como Riva Agüero u Orbegoso tenían títulos de la nobleza española, la mayoría de caudillos que llegaron al poder no provenía de esa nobleza. Los aristócratas no estaban necesariamente a cargo del gobierno. Se trataba de una república de caudillos militares que, para asentar su poder, necesitaban obligatoriamente hacer guerras –así llegaron al poder– y esas guerras se desenvolvían fundamentalmente en zonas rurales. Necesitaban del apoyo y conocimiento del territorio rural. De manera que sólo podían hacer su golpe de Estado y llegar al poder cuando ya habían ganado el Perú. Lima no era donde se peleaban las batallas; Lima era el premio después de haber ganado el territorio nacional amplio.

Mi libro pone el ejemplo de una zona del departamento de Ayacucho: la



provincia de Huanta –que era mucho más grande que ahora, al norte del departamento, conectando con la sierra central y la selva–. En esta zona, donde se dio la batalla decisiva y más importante de la Independencia de Sudamérica, se creó una situación en la cual los caudillos militares, no sólo durante la Independencia sino después, necesitaban hacer constantemente negociaciones y alianzas con sectores rurales y campesinos a los que habían reprimido brutalmente antes por realistas, por haber apoyado a España. Todo cambió por la necesidad que tenían los caudillos de conseguir bases locales, de apoyarse en sectores rurales y quechuahablantes –es decir, en estas comunidades de altura de Huanta– para llevar a cabo sus proyectos políticos. Dependían de eso, al margen de que hubieran podido depender de otras cosas... Otros historiadores como Paul Gootenberg (1997 [1989]) han estudiado los vínculos de los caudillos militares con gremios de comerciantes y artesanos, pero yo muestro este aspecto de la realidad política que no se toma como política, porque a los campesinos nunca se los ha tomado en serio como actores políticos.

Por eso digo que hago historia política. Cuando se dio el llamado “giro político” entre los noventa y dos mil se dieron una serie de trabajos que tomaban distancia de una historia de eje económico que estudió el boom del guano, como por ejemplo los trabajos de Alfonso Quiroz y Heraclio Bonilla; una historiografía influida por el marxismo y la teoría de la dependencia, que dejó de lado el período de caudillos. Según esta historiografía del guano, en la que específicamente Bonilla fue muy influyente, el Estado peruano existía a partir del guano. Antes de eso la historia era un caos y desorden caudillista.

Pero cuando se empezó a estudiar esta historia política del período de los caudillos, los trabajos no se enfocaron en los campesinos. De modo que se resalta la idea del caudillo, de sus alianzas con comerciantes, pero se soslayó lo que fue la población más abundante, predominante, de peso demográfico incuestionable: la población campesina, quechuahablante, aimarahablante. Eso es lo que mi libro trata de destacar.

En ese sentido, no se centra únicamente en la no pasividad. Eso ya había sido abordado por Florencia Mallon y Nelson Manrique respecto a la guerra con Chile. Ya había un debate sobre “campesinado y nación”. El primer debate en Perú sobre campesinado y nación se dio a partir de la guerra con Chile, cuando se cumplía el centenario, en 1981.

Me formé al calor de esos debates historiográficos. Por un lado, estaba Heraclio Bonilla, quien decía que los campesinos eran simplemente “carne de cañón”, sin conciencia política, manipulables aquí y allá –explicación prefabricada para cualquier participación campesina, tanto en la Independencia como en la guerra con Chile–. Por otro lado, estaba Nelson Manrique con su perspectiva sobre el campesinado como actor político consciente e importante en la guerra con Chile, especialmente en la

campaña de la Breña bajo Avelino Cáceres. También Florencia Mallon, quien había estudiado los mismos archivos que Manrique y tuvo más visibilidad internacional internacional porque escribía en inglés, pero sostenía ideas muy parecidas.

Mi trabajo aporta otro ángulo porque no estudio un conflicto externo sino la formación del propio Estado peruano en sus inicios, las guerras civiles que entonces se llamaban guerras caudillistas –ahora prefiero llamarlas guerras civiles, porque me parece más apropiado–. El libro *La república plebeya* pone de manifiesto que los campesinos, o trabajadores rurales del campo fueron agentes políticos activos en un sentido concreto: actores que negociaron, aportaron conocimientos territoriales y constituyeron bases políticas fundamentales para la consolidación del Estado republicano. Esta perspectiva cuestiona narrativas tradicionales que minimizan la participación popular y ofrece claves para entender cómo los sectores rurales, quechuahablantes y aimarahablantes fueron protagonistas políticos cruciales en la formación republicana, no meros espectadores de procesos decididos por élites urbanas y centralistas.

En resumidas cuentas, el concepto no sólo emerge como una corrección historiográfica, sino como una categoría para repensar la participación política popular contemporánea; mostrando que la participación campesina en la política tiene raíces históricas profundas que desafían tanto el paternalismo como el desprecio hacia los sectores de origen rural, indígena y campesino.

### **Incas y nacionalismo: un análisis de contradicciones persistentes**

**FAMH. 5.** Quisiera que nos detuviéramos ahora en otro de tus ensayos que considero especialmente sugerente. Me llamó la atención en particular el ensayo “Incas sí, indios no”, escrito hace ya varias décadas. En él abordan una de las contradicciones estructurales del nacionalismo criollo peruano: su oscilación entre una exaltación simbólica del pasado incaico y una indiferencia –en muchos casos racista– por las condiciones de marginación que enfrentan los sectores populares indígenas en el presente. A más de treinta años de su publicación, ¿cómo piensas hoy ese conjunto de prácticas y discursos? ¿Dirías que esa lógica se ha intensificado, ha mutado, o se ha reconfigurado?

**CM.** Primero debo aclarar que hay una versión web del año 2000 con miles de errores que nunca autoricé. El artículo original es de 1993, salió como documento de trabajo en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), y la segunda edición revisada es de 1995. Desde entonces, en efecto, han pasado 30 años de “Incas sí, indios no”. Creo que el éxito de este texto se debe a que cuando puse el título, mucha gente ya había tenido esa experiencia. Me refiero a la experiencia de quienes van a Machu Picchu:



les abren las puertas a los gringos, pero si alguien local quiere ir, pueden cholearlo. Para promover la grandeza de los Incas se cholea a los indios. Cuando puse ese título, tal vez el concepto o la forma de formularlo era algo nuevo, pero la gente lo entiende porque de alguna manera ya lo ha vivido.

Ahí el tema central que analizo es el racismo peruano y cómo se manifiesta en formas muy escondidas. La mejor manera de esconder el racismo es decir que “los incas fueron grandes”, pero con tal que estén lejos y en el pasado. En el Perú han tenido éxito políticas de Estado que utilizan a los incas para justificar que fuimos un Estado con un pasado grande y glorioso. Esta reflexión me lleva a una idea que no está en ese artículo: ¿por qué en Perú ha sido tan difícil, a diferencia de otros países, que haya movimientos indígenas independientes? Carlos Iván Degregori y muchos otros se preguntaban por qué en Perú no los había, cuando en Ecuador, Bolivia, incluso Brasil –donde la población indígena es mucho más pequeña– se habían formado movimientos indígenas potentes, a partir de movilizaciones y organizaciones. Considerando a la CONAIE [Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador], por ejemplo, en los años ochenta, no teníamos algo parecido. Más bien surgió Sendero Luminoso.

Creo que en Perú las políticas de Estado han ayudado a desinflar las movilizaciones indígenas independientes. El propio Estado promovió políticas indigenistas desde Leguía, e incluso antes. Muy claramente, Leguía se apropió de la defensa de lo que entonces se llamaba “la raza indígena”; estableció el “Patronato de la Raza Indígena” para desinflar organizaciones campesinas como la “Asociación pro-derecho indígena Tawantinsuyu” a la que inicialmente apoyó, pero luego persiguió a sus dirigentes. Se apropiaba de las demandas de la izquierda del momento y de las demandas indigenistas, y muchas de sus políticas de Estado continuaron en las dictaduras que siguieron. Velasco vuelve a reflatarlas, aunque con un lenguaje que ya no es de raza o “étnico” sino de clase –el indio pasa a ser campesino–, pero mantiene algunos de esos elementos, sobre todo al oficializar el quechua. Incluso México, que ha tenido un indigenismo muy potente, no ha tenido esas leyes de reconocimiento de comunidades indígenas como entidades jurídicas que dio Leguía. En México es más un asunto de la tierra, del ejido, lo que consigue la revolución mexicana. Pero la idea de que la comunidad indígena es una persona jurídica nace con la constitución promulgada por Leguía en 1920 y se refuerza con la Constitución de 1933, con Sánchez Cerro. Aparte de dar entidad jurídica a la “comunidad de indígenas”, esas leyes también reconocían y protegían la propiedad comunal de la tierra. Es paradójico: son las dictaduras, tanto civiles como militares, las que han dejado más huella en la protección legal de derechos indígenas.

Este indigenismo jurídico explica en parte por qué en el Perú, además



de haber sido capital de los incas, se ha tenido más dificultad para que tengan éxito movimientos indígenas autónomos como en Bolivia, EEUU o Canadá; movimientos que se distancian del Estado nacional y busquen su propia soberanía. En el Perú, los movimientos indígenas que buscan constituirse como “naciones indígenas” son realmente minoritarios y no han tenido mucho éxito. No obstante, cuando en Puno, con su fuerte identidad aimara, la gente se moviliza, saltan políticos a acusarlos de querer separarse del Perú y buscar unirse a Bolivia.

Sobre el ensayo mismo, recomiendo ir más allá del título, que es sólo el gancho para pensar el tema. El artículo tiene todo un rastreo de la historiografía peruana, una crítica a la teoría de la dependencia, balances en miniatura que aún considero válidos. Aunque tampoco creo que esté ayudando a reescribir la historia o reinventando la rueda. Pero, una cosa que tal vez se ha desactualizado en algo, que no suscribo con tanto entusiasmo como entonces, es la idea de la democratización a través de la cholificación del Perú. Se trata de una literatura que a comienzos de los noventa, con Guillermo Nugent y su *El laberinto de la choledad* (1992), hablaba de cómo el Perú ya no era el mismo después de Velasco. Este Perú aristocrático sobre el que había escrito Basadre y donde los cholos estaban excluidos, ya no tendría una élite que lo representara.

La idea de las migraciones masivas de la sierra a la costa, sobre las que Matos Mar (1984) había escrito en su libro *Desborde popular y crisis del Estado*, me sonaba a “nos están invadiendo los cholos”. Pero eso derivó luego en trabajos a mi juicio más interesantes que hablaban de las migraciones de la sierra a la costa como la “conquista de la ciudadanía”. Así, en ciencias sociales se hablaba de este nuevo Perú construido con base en estas migraciones. Se veía un proceso de democratización incluso de las representaciones en televisión. Nugent señalaba que se veía cada vez más en TV gente de extracción popular. Por ejemplo, en el programa de TV “El Tío Johnny” de los años 60 es difícil ver a una persona andina o de piel oscura, a no ser que fuera el hazmerreír, como “Tribilin” con Augusto Ferrando, aunque Ferrando tampoco era precisamente blanco...

De manera que se democratizó la imagen del Perú, se democratizó el acceso de ciertos sectores a condiciones de vida que antes solo se asociaba a sectores altos, “blancos”. No obstante, esa cholificación que fue sobre todo un proceso demográfico, constituyó una democratización tal vez social, pero no política. En realidad, derivó en la informalidad, que al final implica precariedad laboral, y ausencia o restricción de derechos, que se han ido profundizando a medida que pasa el tiempo.

En ese entonces, años noventa, hubo tal vez cierta romantización de la informalidad, una esperanza de que, en esta democratización social, en esta cholificación, hubiera un germen de una democratización más amplia en el Perú, donde la gente no perdiera sino ganara derechos. Pero salió el tiro por la culata, como se vio muy claramente con Pedro Castillo.

Lo de Castillo fue un “golpe de realidad” importante. Si bien su triunfo electoral marcó un giro democratizador significativo, que fue histórico, al elevar por primera vez a un campesino y maestro rural a la presidencia de la república, respaldado por una movilización regional importante, con Castillo, y sobre todo con Cerrón, el dueño del partido que lo llevó al poder, esta idea de un partido de origen regional nos remite a una historia anterior, la del APRA [Alianza Popular Revolucionaria Americana], con las distancias del caso. ¿Y qué fue el APRA al final como estructura partidaria y como cultura política? No viene con un paquete democratizador en lo político, fue un partido caudillista que replica los autoritarismos ya existentes.

---

...mi visión ahora es menos optimista, sin que ello quiera decir que sea pesimista. Sigo teniendo esperanzas y apostando por la movilización ciudadana para el cambio político en el Perú. (Cecilia Méndez)

---

En “Incas sí, indios no” se puede ver un tono más optimista del Perú, en parte por el potencial que yo, con muchos otros veíamos, en la “cholificación”. Sin embargo, mi visión ahora es menos optimista, sin que ello quiera decir que sea pesimista. Sigo teniendo esperanzas y apostando por la movilización ciudadana para el cambio político en el Perú.

### **Violencias fundacionales: claves para una comprensión histórica**

**FAMH. 6.** Gracias. Pasando a otra de tus obras (en las que se incluye el anterior ensayo): me entero de... –no sé si ya salió o está a punto de salir– otro de tus libros, que se llama “Violencias fundacionales”. Respecto a este libro que está por salir, mi pregunta va en este sentido: ¿qué claves interpretativas podrías adelantar que aporta *Violencias fundacionales* (2025) como libro para entender la violencia política en el Perú y en general el contexto sociopolítico más amplio del país?

**CM.** Ese libro es una compilación de ensayos escritos durante los últimos treinta años, no una monografía, sino un conjunto de textos académicos con un deliberado matiz ensayístico, que es el registro que prefiero, incluso en mis trabajos más académicos. Los textos que incluye van desde “Incas sí, indios no”, pasando por una selección de artículos de los años noventa y de los dos mil. El subtítulo mismo –‘Ensayos sobre racismo, guerra y política en el Perú’ de *Violencias fundacionales* (2025)– resume los ejes temáticos. Mi énfasis está en los procesos políticos del Perú republicano,



especialmente en el siglo XIX, aunque como suele ocurrir con mi investigación, no me limito a un marco cronológico rígido y los temas alcanzan el presente.

Un hilo transversal del libro es el papel histórico y político de los campesinos, el uso de la categoría de “indígena” y las discusiones sobre etnicidad. Incluyo textos derivados de mi libro *La república plebeya*, así como otros inéditos en español, como una historia del concepto de terrorismo en Perú que originalmente apareció en inglés en el libro *The Cambridge History of Terrorism* (2021) y que ahora incorporo traducido por primera vez. Es importante precisar que no se trata de una historia de Sendero Luminoso, sino más bien de la evolución histórica de la noción de *terrorismo* en el Perú; sobre cómo se entreteje en distintas coyunturas políticas hasta el período senderista.

Otro núcleo fundamental es el artículo que da título al libro, “Violencias fundacionales”, originalmente publicado bajo otro nombre en el volumen colectivo que edité junto a Juan Carlos Estenssoro, *Las independencias antes de la independencia: miradas alternativas desde los pueblos*, editado para el Bicentenario en 2021. Este grueso volumen compila textos emanados de un coloquio celebrado en 2014, reelaborados por los autores, e integra además a los ganadores del primer concurso “Narra la independencia de tu pueblo”. En ese texto abordo cómo la narrativa de la independencia peruana ha estado signada por la “sombra” de Túpac Amaru, desde una perspectiva que prioriza la presencia siempre temida de la violencia plebeya y su memoria.

La cuestión relativa a las “violencias fundacionales” en este libro, sale del lugar común de fijar la conquista española como la fuente explicativa de todo –el famoso “desde hace 500 años”–, para incidir en procesos reiterados y resignificados en la historia republicana. Ahí insisto en que hay que ir más allá de explicarlo todo por el trauma originario de la conquista, una estrategia que termina justificando un presentismo ignorante de toda complejidad histórica. De modo que, si reducimos nuestras preguntas sobre el racismo al lugar común de que es una herencia directa del siglo XVI, ¿para qué seguir leyendo historia?

La noción de “violencia fundacional” a la que aludo explícitamente en el penúltimo ensayo del mismo nombre se inspira críticamente en autores como Ernest Renan (2001), particularmente en su célebre texto “¿Qué es una nación?” de 1882. Renan, aunque de formación cristiana conservadora como historiador, sostiene que toda nación (y yo diría más bien estado-nación) se erige sobre violencias originarias cuya memoria suele ser negada o encubierta en la construcción nacionalista; el olvido es el cimiento del nacionalismo de Estado y el relato oficial teme al historiador precisamente porque indaga ese pasado incómodo. Otros autores que me ayudaron a pensar estos temas incluyen Paul Ricoeur (2003) –importante pensador de la memoria y el olvido– y a Michel-Rolph Trouillot (2017),

quien me hizo profundizar en la distinción clave entre olvido y silencio, lo no dicho más que lo olvidado.

Este marco me permite plantear cómo la historiografía y el discurso nacional tienden a privilegiar unos recuerdos y borrar otros, configurando así una memoria histórica distorsionada y funcional al poder. La invitación es a pensar la historia del Perú desde sus olvidos y silencios, a cuestionar qué tipos de violencia recordamos y por qué otras son selectivamente obliteradas. Esta reflexión no se restringe al pasado remoto: la selectividad en torno a la violencia se expresa también en lo contemporáneo, como se observa en la cobertura mediática de las recientes masacres bajo el régimen de Dina Boluarte en 2022/2023. Los medios de comunicación actuales, como antes los diarios decimonónicos, cumplen un papel central en la formación del sentido común político, atribuyendo sistemáticamente la etiqueta de “violentos”, “terroristas”, “vándalos” o “extranjeros” (ponchos rojos, bolivianos) o narcotraficantes, a los sectores populares que protestan, mientras silencian o justifican la violencia letal ejercida desde el Estado. Incluso sectores liberales y progresistas (Gorriti, García Sayán) asumieron inicialmente la publicidad estatal de llamar “vándalos” y “violentistas” a los que protestaban contra Boluarte en diferentes regiones y tardaron en reconocer la letalidad estatal.

Durante esas jornadas de protesta y represión, yo misma publiqué artículos regularmente en *La República*, denunciando el discurso mediático y cómo la historia oficial repite el gesto de resaltar la violencia de abajo e invisibilizar la de arriba. El olvido y el silencio no son únicamente privados o accidentales, sino construcciones activas que sostienen la continuidad de la jerarquía social y étnica; la lógica del mestizaje como fusión armónica, tan defendida desde Bartolomé Herrera, deviene así en un subterfugio para negar el conflicto y la expropiación en nombre del consenso nacional.

Precedentes intelectuales como Herrera son icónicos por defender doctrinas históricas que niegan la conquista –“el Perú no fue conquistado, nació de la conquista” dijo Herrera–, y con ello legitiman un orden social jerárquico disfrazándolo como igualitario con el argumento del “mestizaje”, invisibilizando la exclusión de los “otros” y naturalizando su despojo de derechos. Incluso los conquistadores españoles reconocían las implicaciones legales y morales de la conquista, pero en la narrativa peruana decimonónica se prefirió la fabulación armonista, para justificar la desigualdad persistente.

El libro realiza, por tanto, un seguimiento minucioso de estos discursos y de su relación con la función política de la violencia y el racismo en la formación del Estado peruano. Abordo, por ejemplo, la recepción y narración de la rebelión de Túpac Amaru y su problematización histórica a lo largo del siglo XIX, recurriendo a autores como Markham o Lorente, y estableciendo contrastes sobre su modo de registrar la violencia insurgente versus la violencia estatal. Examinó también las rebeliones de 1814 en

Cusco y su compleja asimilación en la historia oficial de la independencia. Lo interesante de estos temas es ver cómo, incluso desde los relatos subjetivos de actores como Echenique o Felipe Pardo y Aliaga, cuyos padres participaron o sufrieron represalias en esas insurrecciones, se configura la demonización del rebelde, el temor como elemento formativo de la psiquis de las élites, y la reproducción del orden social a través del cultivo del miedo y de la sospecha hacia los de abajo.

A lo largo de todos estos ensayos –que bien podrían haber constituido un libro cada uno por separado– he procurado documentar rigurosamente estas dinámicas, tanto desde las fuentes históricas como en diálogo con la producción historiográfica, y examinar cómo la memoria selectiva y las narraciones dominantes moldean no sólo nuestra comprensión del pasado, sino las respuestas políticas y sociales contemporáneas frente a la protesta popular y la violencia.

Insisto en que la vigencia de estos problemas en el presente es radical, profunda: lo que hoy se escenifica en las calles –la criminalización del disenso, la estigmatización de las demandas sociales o la política ejercida por los de abajo con “terrorismo” o “agitación externa”– es tributario directo de largos procesos de producción de olvidos y silenciamientos orquestados, ya sea desde la historiografía oficial como desde el aparato mediático y el arsenal conceptual del Estado republicano. De ahí la importancia de proponer una reevaluación crítica de las “violencias fundacionales”, no para negar las fracturas originarias de la conquista, sino para comprender cómo cada momento de refundación republicana, cada reescritura de la nación produce su propia violencia, su propio dispositivo de exclusión, su propio operante olvido.

Un objetivo central de este libro es, entonces, desnaturalizar el modo en que se construyen esos olvidos y silencios, visibilizar las violencias más silenciadas, que son las que se producen desde los sectores dominantes en la sociedad, reconocer las memorias que han sido marginadas, pero que siguen presentes en las reivindicaciones actuales. El libro invita a ser más conscientes del origen de las fuentes que han moldeado nuestra visión de la historia y entender que ellas no se han agotado ni son las únicas y hay muchas voces por descubrir y escuchar.

Por supuesto, este libro no pretende ofrecer respuestas acabadas, sino estimular la polémica y la investigación sostenida. La variedad y profundidad de los ensayos recogidos, muchos de ellos publicados en diferentes revistas y contextos internacionales, busca justamente señalar la urgencia de revisar la historia peruana en clave crítica, explorando las huellas persistentes de la violencia y el racismo. Este ejercicio resulta insoslayable si queremos comprender tanto la narrativa histórica dominante como las fracturas persistentes del Perú actual.

Creo, finalmente, que el trabajo de la historiadora no es alimentar relatos consoladores sobre el pasado ni contribuir con la retórica del olvido,



sino precisamente incomodar, evidenciar las fisuras, hacer presentes las sombras de las violencias fundacionales, y propiciar nuevas preguntas sobre cómo se construye todavía –social, política y culturalmente– eso que llamamos “la nación” y quiénes quedan fuera de ella. Por ello insisto: cada uno de los ensayos del libro es una invitación a pensar, desde la documentación y el rigor, nuestra relación problemática con los otros, con la historia y consigo mismo.

### **Abordar la historia (como ejercicio) en la arena pública**

**FAMH. 7.** Me gustaría pasar de esta parte del ámbito académico un poco a la práctica pública, a esta idea de involucrarse más explícitamente en la arena pública. Mi pregunta es: ¿cómo concibes el rol público del historiador en sociedades como la nuestra? El rol público que no solamente es el del académico que está entre pares, de alguien que esté tratando de difundir y exponer sus ideas entre sus círculos cercanos, sino ya va más allá, un poco más, en esta parte en contacto con el ciudadano de a pie. Más bien, ya llevándolo a la idea de que, si es el caso, del historiador/a en general, o cualquier especialista de ciencias sociales, asume más acentuadamente que quiere vincularse con el marco de una arena pública más amplia, ¿cómo examinas este asunto? ¿Cómo concibes ese rol público de la historiadora en tu caso? Entiendo que es difícil que la historia crítica llegue a los estudiantes a nivel de educación básica; trasladarla de un registro especializado a uno más amplio, resulta en un desafío o en algo irrealizado/omitido.

**CM.** La historia para mí es inseparable de un fin social y público; no concibo la historia desligada del conocimiento del presente. Esta visión surgió durante mi formación en el Perú, donde elegí ser historiadora precisamente porque un profesor, Javier Tord, en Estudios Generales de la Universidad Católica, me mostró la historia como una conexión viva entre el pasado y el presente, muy lejos del tradicional relato aburrido de fechas y datos.

Me fascina el potencial de la historia para iluminar el presente y para presentar siempre algo nuevo. El pasado no es viejo ni un simple recuerdo, sino un descubrimiento continuo. Un ejemplo familiar que puedo dar es cómo durante siglos se tomó como verídico el relato de Garcilaso de la Vega, que atribuía al imperio de los incas una duración de 500 años, pero poco a poco, la evidencia arqueológica y documental mostró que el reinado de los incas no duró más que 100 años y mucho de lo que se les atribuía venía de civilizaciones anteriores. Por eso me frustra cuando, se piensa la historia como un pasado estático, en lugar de como un proceso que nunca es lineal. Por eso no creo que sea apropiado decir cosas como “siempre hemos sido así”. Más bien lo que hay que preguntarse es cómo llegamos a donde estamos. Nunca hay que asumir que lo que somos es lo que



“siempre fuimos”, porque eso no es necesariamente así y ese tal vez sea el principal mensaje de mi libro *La república plebeya*. El libro no construye héroes, más bien rescata personajes complejos (Huachaca, Choque) que no carecen de ángulos poco elogiosos. Y aunque ello puede dificultar su aceptación popular, lo que quisiera que fuera aprehendido es que presento un universo hasta entonces desconocido de la sierra peruana, que alguna vez fue un centro definitorio de contiendas políticas nacionales y no el lugar marginal con el que la gente lo asocia hoy.

Volviendo al tema de lo público, cuando salí del Perú, la historia pública como concepto no existía; para mí, la historia como disciplina siempre ha cumplido una función pública. Tito Flores, por ejemplo, escribía en periódicos y revistas que se vendían kioscos, como *30 Días* o *El Caballo Rojo*, y esas eran formas de historia que sin dejar de ser académicas buscaban dialogar con la sociedad o “el público”. Sin embargo, al llegar a Estados Unidos me sorprendió después de un tiempo descubrí que existía una “public history”, como si la historia pública fuera una categoría especial, distinta a la historia a secas. Y yo sigo cuestionando esa división, aunque el Perú ya ha venido la moda gringa de la “historia pública”, lo que supone que hay (¿debe haber?) una historia que no lo es... Lo mismo ha sucedido con el término “intelectual”. En el Perú de mis tiempos nunca se hablaba de “intelectuales públicos”. Y hoy se ha copiado del inglés la fórmula de “public intelectual”. No le veo sentido. ¿Existen intelectuales “privados”? Y tal vez sí, tal vez existen... aunque no sé qué es eso. Finalmente, algunos historiadores en EEUU me decían que yo era una intelectual. Pero yo pensaba ¿acaso tú no? Para mí, un historiador es necesariamente un intelectual, pero allí eso no se entendía de esa manera. Y ahora quizá lo entiendo mejor. Pero creo que es cuestión de aspiraciones. Hay historiadores que no dialogan con el público o cuyos libros solo leen unos pocos especialistas y se conforman con eso. Está bien. No todos tenemos que ser iguales. Son opciones, y la mía es distinta.

En resumen, mi concepción de la historia es la de un campo que dialoga directa y continuamente con la sociedad, que desafía el fatalismo de los relatos estáticos del pasado y los mitos fundacionales, y que reivindica la función crítica de la historiadora como intelectual. La historia es un instrumento para explicar y repensar el presente, para desmitificar el pasado y para fomentar un conocimiento vivo y plural, que ayuda a la sociedad a comprender sus propias complejidades y a imaginar otras vías posibles para el futuro.

### **Conexiones locales: la historia con/desde el ámbito comunitario**

**FAMH. 8.** Entonces, además de lo que ya has apuntado ¿cómo en el ámbito de la historia llegar/valorar a públicos no especializados, más amplios y diversos –y con ‘llegar/valorar’ no me refiero en general, sino de



un modo u otro en particular, con un sello distintivo, bajo una orientación concreta—?

**CM.** El involucramiento de una historiadora con la sociedad depende de que verdaderamente haya interés de “llegar” a un público más allá de un círculo académico cerrado. Hay quienes escriben únicamente para un público reducido, unos pocos especialistas o colegas, y está bien; pero yo creo que si la historia es una elección política y de vida —no en el sentido partidario sino como acción en la sociedad y aporte ciudadano—, ese interés por conectar con el público tiene que nacer genuinamente. Cuando te nace, los mecanismos para hacerlo se generan.

Hoy día, uno de esos ámbitos de la historia pública son las redes sociales, donde hay historiadores *influencers* que llegan a cientos de miles de personas. Sin embargo, ese fenómeno plantea un riesgo: que la divulgación se quede en la superficialidad, en la difusión de anécdotas o en títulos llamativos sin profundidad crítica. ¿Es eso historia pública? No lo sé, pero dudo que sea historia crítica. En EEUU, la historia pública, formalmente hablando, implican cosas como asesorar museos, trabajar en parques nacionales o archivos, y abarca también el “activismo digital” para democratizar el acceso al conocimiento y a las fuentes a través de la web. Y ese me parece un desarrollo positivo. Porque cuando nació el internet prometía ser un espacio libre y gratuito, pero en EEUU se ha convertido en un sistema con *paywalls* y restricciones; todo se paga, si no es con dinero, con tu información personal; todo es un negocio, dificultando el acceso al saber.

Por ello, algunos historiadores que no van por el mundo necesariamente con la etiqueta de “historiadores públicos” están desarrollando proyectos de *crowdsourcing*, colaborativos y comunitarios, para digitalizar y compartir archivos locales o de comunidades diversas que de otro modo quedarían invisibilizados. Este tipo de iniciativas busca también emparejar el terreno, conscientes de las desigualdades económicas y tecnológicas, de las brechas entre sectores sociales con distintos grados de acceso a tecnologías. Esta “historia digital pública” puede ser una herramienta valiosa para incluir múltiples voces en el registro histórico, algo fundamental en países como el Perú con desigualdades persistentes y profundas.

Visto así, no basta con querer “llegar a más gente” o ser un “*influencer*”. La historia crítica implica una conexión profunda, una voluntad de compartir la producción de conocimiento y de aprender de los otros, pero también tener la voluntad de cuestionar el poder y los mecanismos de poder tantas veces como sea necesario.

Aparte de las redes, algunos historiadores participan en medios tradicionales, por ejemplo, escribiendo columnas en periódicos, un espacio difícil pero valioso para llevar reflexiones rigurosas a un público amplio. Sin



embargo, este trabajo no es siempre valorado en el ámbito académico aquí en Estados Unidos; existen miradas críticas hacia quienes “se meten” a opinar en espacios no especializados, olvidando que también somos ciudadanos con opiniones sobre temas que nos afectan.

En esta línea, también una experiencia significativa para mí ha sido organizar los concursos “Narra la independencia de tu pueblo”. Me inspiró a hacer ese proyecto la conciencia de que los aportes de historia local y regional son decisivos en para la nacional. Por ejemplo, yo no hubiera podido escribir mi libro sobre Huanta sin las monografías locales, esas historias escritas por maestros, abogados o escritores locales que decidieron contar la historia de su pueblo, su distrito, o su provincia. En el Perú, no hay provincia o distrito que no tenga su “monografía” escrita por sus propios historiadores locales, una tradición muchas veces subvalorada o ignorada por la historia académica producida en Lima o en centros académicos extranjeros. Y aunque hoy hay una suerte de boom de historia regional, con la profesionalización creciente de investigadores en las regiones, la historia no es sólo trabajo de especialistas titulados; la producción local, aunque no sea siempre académica, es historia legítima y valiosa. Así la historia se enriquece con múltiples perspectivas y voces, sobre todo en contextos como el peruano, donde la diversidad cultural es inmensa. Esta apertura es una necesaria democratización del conocimiento, pero al mismo tiempo enfrenta retos por la proliferación de universidades privadas de baja calidad, Y ese no es obviamente un problema de regiones es un problema del país y no solo del país. Con la mercantilización de la educación, proliferan instituciones que funcionan más como negocios que como centros de formación rigurosa, y ya no se puede confiar ciegamente en títulos académicos ni en la validez de ciertas tesis, muchas veces fraudulentas o sin rigor, lo que genera una desconfianza generalizada.

Volviendo a la producción en regiones, yo valoro mucho la labor de intelectuales que publican desde las regiones, que mantienen viva la tradición de hacer historia desde su comunidad y que muchas veces no son reconocidos o citados por los propios historiadores académicos que usan sus trabajos, sean de Lima o del extranjero. El reconocimiento y apoyo a estas voces es fundamental para construir una historia plural y crítica que dialogue con las realidades locales y que valore la memoria colectiva desde abajo.

### **Historia y democracia: desmontar estigmas, impulsar actos cívicos**

**FAMH. 9.** Hace un momento mencionabas que aún conservas esperanzas en torno al horizonte democrático, lo cual me lleva a formularte una pregunta que, si bien podría dirigirse también a otros científicos sociales, quisiera planteártela a ti, específicamente, como historiadora. ¿Qué papel



crees que desempeñan los historiadores en la construcción de una cultura política más inclusiva, crítica y ciudadana? Pienso, por ejemplo, en cómo el trabajo histórico puede incidir en una mayor conciencia de derechos, en una redefinición de los marcos de participación, y en el tránsito simbólico desde una posición del sujeto tutelado, hacia una cultura cívica más activa y reflexiva. ¿Cómo ves tú esta influencia desde la historiografía, y cuáles serían sus alcances y límites en el Perú contemporáneo?

**CM.** En el Perú, uno de los problemas fundamentales que veo en las últimas décadas es que las voces de los historiadores que han tenido presencia y difusión en los medios, sobre todo en la llamada democracia que siguió al fujimorismo, han sido mayoritariamente aquellas que legitiman el statu quo. Este periodo fue testigo del desarme intelectual de la izquierda y, en general, de un debilitamiento del pensamiento crítico. Por ejemplo, en algún momento del post-fujimorato varios intelectuales inicialmente críticos y de izquierda terminaron siendo absorbidos por medios como el diario *El Comercio*; un espacio que históricamente ha sido favorable al neoliberalismo y ha satanizado la protesta social. En ese contexto, publicar en *El Comercio* suele ser sinónimo de cercanía al poder y limita la posibilidad de hacer críticas fuertes al sistema. Recuerdo cuando Gonzalo Portocarrero, vinculado a los estudios culturales, y el sociólogo e historiador Nelson Manrique fueron reclutados para publicar en *El Comercio*. Si bien Manrique dejó el diario relativamente pronto, precisamente por cuestionar la posición del diario frente a temas sensibles, Portocarrero permaneció más tiempo, pero sus columnas desde mi punto de vista se volvieron cada vez más anodinas, dejaron de cuestionar el poder.

En los años noventa, el Perú perdió la brújula intelectual. En los inicios del fujimorismo, varios sectores de izquierda incluso apoyaron y se integraron al gobierno de Alberto Fujimori, como Pedro Francke –con esperanzas– porque Fujimori logró la adhesión de los sectores informales, “emergentes” y menos favorecidos, en contraposición con las élites tradicionales vinculadas a Mario Vargas Llosa. Sin embargo, la realidad fue distinta: el fujimorismo, con el golpe de Estado de 1992, terminó, como sabemos, aplicando el plan de Vargas Llosa y se convirtió en un instrumento para consolidar un modelo neoliberal que persiste hasta hoy. Paralelamente, la violencia ejercida por Sendero Luminoso, lejos de fortalecer a la izquierda, la terminó deslegitimando completamente. Mientras en otros países latinoamericanos el marxismo seguía siendo un referente, en el Perú términos como “marxismo” o “revolución” quedaron estigmatizados debido al terrorismo de Sendero Luminoso y al miedo sembrado durante esas décadas.

Así, la izquierda como fuerza intelectual perdió peso y visibilidad, mientras que el poder mediático fue concentrado y controlado por el

gobierno a través de las maniobras corruptas de Vladimiro Montesinos, principal asesor de Fujimori, quien realizó una labor sistemática de compra de medios. Después de ese periodo, creo que los medios nunca se han recuperado, porque el interés no siempre es informar sino defender intereses particulares, sus propios negocios o intereses políticos. Por eso, cuando me preguntas sobre la historia y su rol público, te digo que depende mucho de qué historia y quién la cuenta. La concentración de la prensa en pocas manos limita la pluralidad y dificulta que voces críticas encuentren espacios en las grandes emisoras, periódicos o canales.

Yo, por mi parte, a pesar de considerarme crítica, no me identifico necesariamente con “la izquierda” en el Perú, porque no sé siquiera si existe algo que podríamos llamar “la izquierda”; yo no la veo. Pero si bien no rechazo que me consideren de “izquierda”, no me interesa ir pregonando esa etiqueta porque mi objetivo es llegar a un público amplio, incluyendo a quienes no se consideran de izquierda, pero que sí están de acuerdo con ciertos valores éticos, con criticar el abuso de poder, con la defensa de los derechos humanos, la necesidad de justicia y el respeto a la persona. Por ejemplo, mucha gente que apoya hoy a los palestinos no lo hace desde una interpretación ideológica, sino por humanidad, porque ve la brutalidad de las masacres del ejército israelí, que matan de hambre a la gente, queman vivos a niños y gente de toda edad, y reaccionan desde la humanidad y el sentido común, no desde alguna “izquierda”.

Recuerdo que cuando empezó la presidencia de Castillo, yo ya había empezado a publicar columnas en *La República*; justo empecé a mediados del 2020, poco antes de una de las campañas electorales más crueles y racistas que he presenciado en mi vida. Mis posiciones fueron claras: primero, apoyé abiertamente a Castillo en la segunda vuelta electoral (no así en la primera); después lo critiqué, incluso llamándolo “traidor” por su mala gestión en un texto que causó revuelo, en una columna titulada “La traición de Castillo”. Gente de izquierda me maldijo, pese a que yo siempre dije que mi apoyo era condicionado a que cumpliera sus promesas, no incondicional; pero esa fue, curiosamente, la única vez que Radio Programas del Perú (RPP) me contactó para entrevistarme para hablar de una columna. Nunca antes les había interesado lo que yo escribía. Inmediatamente después, varios medios de derecha intentaron entrevistarme, pero yo decline amablemente. Sentía como que había un interés subalterno y no genuino en lo que yo iba a decir. ¿Por qué ahora y no antes? Acepté lo de RPP porque mi entrevistador fue Jaime Chíncha, que me parecía no estaba haciendo un mal trabajo en un contexto donde las opiniones estaban muy polarizadas y la desinformación y manipulación mediática era brutal. Después, a él mismo lo terminaron sacando de la radio.

Esto me muestra claramente las limitaciones y filtros que existen en los grandes medios; no se busca una pluralidad, sino la repetición de ciertos

discursos y la exclusión de voces críticas incómodas. Afortunadamente, la democratización mediática a través de internet ha abierto espacios más diversos. He sido invitada constantemente por medios digitales y programas con líneas políticas de centro o centro democrático, gente que no es de izquierda pero que valora las críticas fundamentadas. Esto me ha permitido ampliar mi interlocución, aunque siempre es necesario tener claro el lugar desde el cual uno quiere hablar y a qué público desea llegar.

En conjunto, la relación entre historia, política y medios en el Perú es compleja y está marcada por tensiones que reflejan problemas estructurales del país: concentración mediática, estigmatización de la izquierda y de los discursos críticos.

### **Rigor y resonancia: mensaje a nuevos actores en ciencias sociales y más**

**FAMH. 10.** Para cerrar esta conversación, me gustaría dirigirme a una inquietud que permea la labor editorial en ACS. Desde ésta buscamos trascender los márgenes estrictamente académicos para dialogar con distintas audiencias en la esfera pública. En ese marco, ¿qué mensaje darías tú, como historiadora, a los jóvenes investigadores y estudiantes que se interesan por las ciencias sociales y la ciudadanía? ¿Qué consejos les ofrecerías para producir/participar de una historia rigurosa, pero también socialmente significativa, capaz de vincularse de manera más decidida con la sociedad?

**CM.** A quienes se sienten atraídos por la historia les diría que lo más apasionante, más allá de conocer el pasado en sí mismo –lo que ya en sí es cautivante–, es descubrir lo que aún ignoramos para entender mejor el presente. Investigar es abrir vetas nuevas, desconfiar de los absolutos como “siempre” o “nunca”, y poner en cuestión los imaginarios heredados. Por ejemplo, la asociación entre la sierra peruana y la pobreza es una idea más bien reciente, resultado del desplazamiento económico hacia la costa y de la desvalorización de conocimientos ancestrales. Durante la mayor parte de su historia, la sierra andina no fue “pobre”. La historia permite desmontar prejuicios, entender cómo éstos se formaron y reconocer que muchas veces quienes los construyen lo hacen desde posiciones de poder, reforzando estigmas y disparidades.

Valorar la historia es valorar lo nuestro, reconociendo logros y errores, sin complejos. Es descubrir que hemos hecho muchas cosas bien y que podemos volver a hacerlo. También es combatir los espejismos que alimentan el racismo y la autodepreciación. Ahí está la tarea de los historiadores: formular preguntas, derribar mitos y ofrecer claves para imaginar otros futuros a partir de un conocimiento profundo de las experiencias del pasado.



**FM.** Muchas gracias, por la entrevista Cecilia. ¡Hasta luego!

**CM.** De nada. ¡Nos vemos Fredy!

### Referencias bibliográficas

Basadre, J. (1946). *Historia de la República del Perú*. Cultura Antártica.

Estenssoro, J.C. y Méndez, C. (Eds.). (2021). *Las independencias antes de la independencia. Miradas alternativas desde los pueblos*. IEP.

Flores-Galindo, A. y Burga. (1979). *Apogeo y crisis de la república aristocrática*. Ediciones Rikchay Perú.

Foucault, M. (1983). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.

Gootenberg, P. (1989). *Between Silver and Guano: Commercial Policy and the State in Postindependence Peru*. [En castellano: (1997). *Caudillos y comerciantes. La formación económica del estado peruano 1820-1860*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas].

Matos M., J. (1984). *Desborde popular y crisis del estado*. IEP.

Méndez, C. (2025). *Violencias fundacionales. Ensayos sobre racismo, guerra y política en el Perú*. La Siniestra Ensayos.

\_\_\_\_\_. (2005). *The Plebeian Republic: The Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820–1850*. Duke University Press. [En castellano: (2014). *La república plebeya. Huanta, formación del Estado peruano, 1820-1850*. IEP].

Nugent, J.G. (1992). *El laberinto de la choledad*. Fundación Friedrich Ebert.

Renan, E. (2001). *¿Qué es una nación?* [Qu'est-ce qu'une nation?]. Sequitur.

Ricoeur, P. (2003). *La memoria, la historia, el olvido*. Editorial Trotta.

Thompson, E.P. (1963). *The Making of the English Working Class*. Victor Gollancz. [En castellano: (1989). *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Editorial Crítica].

Trouillot, M.-R. (2017). *Silenciando el pasado. El poder y la producción de la Historia*. Comares.

Weber, M. (1979). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Península.



## Martín Hidalgo Bustamante. ¿Cuándo se jodió el Congreso? Conversaciones para entender el declive del sistema parlamentario peruano. Planeta, 2023, 320 pp.

Comprender el sistema parlamentario peruano exige ir más allá del formalismo jurídico: implica analizar el comportamiento político de sus actores, el contexto mediático que los rodea y las condiciones estructurales que configuran su acción. El provocador título del libro –eco de una frase emblemática de la literatura nacional– alude no solo a una crisis institucional profunda, sino también a un proceso de degradación gestado a pulso por quienes, paradójicamente, deberían encarnar la representación popular.

El declive parlamentario descrito por Martín Hidalgo se resume en cuatro pilares:

**1. El sistema unicameral:** instaurado como legado de la dictadura fujimorista, este modelo representa, según el autor, “el origen de los fallos que presenta el parlamentarismo peruano a la fecha” (p. 11). Así, a pesar de los mecanismos de contención institucional para continuar con ese espíritu de doble reflexión, el diseño unicameral ha demostrado ser insuficiente, debilitando los procesos de deliberación legislativa y el control de calidad de las leyes.

**2. Bancadas sin partidos:** el debilitamiento de las organizaciones políticas ha generado representantes sin vínculos reales con plataformas ideológicas; en la misma línea, ello tiene que ver directamente con la calidad de los representantes congresales y la decadencia de los partidos políticos. El trasfuguismo se ha normalizado como práctica recurrente, en un contexto donde “los partidos políticos constituidos como vehículos electorales se desentienden de sus bancadas parlamentarias” (p. 17), evidenciando una crisis del sistema político más amplia.

**3. Cifras no sinceradas:** la opacidad en los ingresos y beneficios parlamentarios, que suelen incrementarse tras la elección, plantea una problemática ética. Hidalgo sugiere que “al no existir reelección, el incentivo monetario se está convirtiendo en un factor determinante para postular al Congreso” (p. 20), lo cual transforma la función legislativa en una búsqueda de rédito personal más que de servicio público.

**4. La reelección:** desde su eliminación en 2018, el Congreso

<sup>1</sup>Según el Diccionario en línea de Real Academia Española, el transfuguismo o trasfuguismo es una “Actitud y comportamiento del tráfuga, especialmente en la vida política”. Y en el vocablo correspondiente al tráfuga, el mismo define: “2. m. y f. Persona que abandona una organización política, empresarial o de otro género, para pasarse a otra generalmente contraria”. [Para consultar lo previo, véase: <https://dle.rae.es/transfuguismo> | <https://dle.rae.es/tr%C3%A1nfuga>].

ha incorporado figuras escasamente preparadas y con limitado conocimiento del trabajo legislativo. Aunque la tasa de reelección era una de las más bajas en la región, su abolición dejó sin defensa a la experiencia acumulada, exacerbando una crisis de representación.

Estos cuatro pilares configuran el marco desde el cual el autor articula quince entrevistas que buscan ensayar respuestas a la pregunta que da título al libro. A lo largo de ellas, se reflexiona sobre la errónea concepción de los congresistas como gestores de obra pública y empleo –pero que ellos mismos aun sabiéndolo “quieren hacer lo que saben que no pueden hacer” (p. 33)–, y sobre el reto de elegir representantes con solvencia moral, política y cultural. Por ello, “un político tiene que tener bases para hacer buena política. Conocer la economía, conocer algo de derecho, conocer la historia y conocer de geografía. Esas son las cuatro patas de una mesa para un político” (p. 38).

Otro eje de análisis apunta a la debilidad del debate en el hemiciclo, donde escasean la argumentación y la polémica. Esta carencia contribuye no sólo a un bajo nivel en ese rubro, sino también a consolidar en la ciudadanía la percepción de que “los congresistas cuando ingresan a la vida política, no están preparados para nada” (p. 72). Dicha reflexión subraya la urgencia de

profesionalizar la política y repensar la responsabilidad de los partidos como formadores de cuadros capaces –por el claro impacto democrático de ello–, y no como estructuras mediáticas de ciclo corto: cada 5 años.

Respecto a la propuesta de reintroducir la bicameralidad, sobresale el punto de vista de que tal no es el caso, ya que, aunque pueda representar una armadura institucional, “¿de qué sirve una buena armadura si no hay un buen luchador?”. De hecho, se afirma que “si te enfocas en el capital humano de los últimos parlamentos, tú te das cuenta de que el problema es el reformador” (p. 102).

A través de las entrevistas recogidas, el texto ofrece múltiples claves de lectura sobre la crisis parlamentaria, sin renunciar a una crítica estructural: busca ensayar una respuesta de “cuando se jodió” el parlamento. El Congreso –nos dice Hidalgo– es un espejo de la sociedad misma, una sociedad con baja formación política, débil nivel cultural y educativo, y políticos más inclinados a ejercer poder que a ganar autoridad legítima. Como síntesis mordaz, un entrevistado declara refiriéndose a la visión de los políticos, que para éstos “a la miércoles lo que piense la gente” (p. 226).

**Herico Gabriel More Muñoz**

**Cómo citar:** More M., H.E. (2025). Reseña de “¿Cuándo se jodió el Congreso? Conversaciones para entender el declive del sistema parlamentario peruano” de Martín Hidalgo. *Alternativas en Ciencias Sociales*, 1(2), 131-132.

**DOI:** <https://doi.org/10.70467/acs.v1n2.7>



## **Almudena Fernández (autora principal), Bajo Presión: Recalibrando el Futuro del Desarrollo en América Latina y el Caribe. Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2025.**

El “Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025: Bajo Presión: Recalibrando el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constituye un aporte sustantivo al debate sobre los desafíos contemporáneos del desarrollo humano en la región.

El documento destaca por trascender la narrativa convencional de progreso lineal y sostenido, y, bajo esa premisa, se plantea situar la resiliencia como eje estratégico ante la creciente complejidad e incertidumbre sistémica.

La tesis central del informe sostiene que la trayectoria de desarrollo de América Latina y el Caribe (ALC) se encuentra bajo presión por la convergencia de factores multifacéticos: transformación tecnológica acelerada, fragmentación social creciente y una crisis climática cada vez más aguda, todo ello enmarcado en un contexto de incertidumbre estructural.

En el informe se aboga por un cambio de paradigma; por lo que desplaza el énfasis de políticas reactivas a estrategias proactivas centradas en el desarrollo humano resiliente, y asume

la resiliencia no sólo como resultado, sino como condición habilitante para la protección y el fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas.

El tono del informe revela una desaceleración preocupante en el progreso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en la región. Las cifras muestran una disminución de la tasa de crecimiento del IDH del 0,7% anual (1990-2015) al 0,3% en el quinquenio previo a la pandemia, y posteriormente a un exiguu 0,2%.

La pandemia de COVID-19 marcó el primer descenso registrado del IDH desde su creación; lo cual pone de manifiesto la fragilidad de los logros alcanzados. Si bien la reducción de la pobreza ha sido significativa, con la tasa regional reducida a la mitad en las últimas décadas, una de cada cuatro personas sigue en situación de pobreza y un 31% de la población es clasificada como vulnerable, apenas por encima del umbral de pobreza y sin acceso a activos que permitan amortiguar shocks.

Esta situación revela la existencia de una “trampa de vulnerabilidad de la clase media”, donde los avances no se traducen en seguridad duradera y los

retrocesos son frecuentes y profundos. En su contenido, el informe subraya que el progreso previo a la pandemia no fue lo suficientemente robusto ni arraigado para resistir shocks, y que los logros han sido, en gran medida, superficiales y distribuidos de manera desigual, sin construir una resiliencia genuina en la población.

El concepto de “policrisis” es central en el diagnóstico del informe. Las crisis ya no son eventos aislados, sino que interactúan y se retroalimentan; al punto de exacerbar la incertidumbre. El índice de incertidumbre en ALC se duplicó desde 1990; por lo que se supera el promedio global y alcanza un aumento del 101% a inicios de 2025, frente al 77% mundial.

Esta sensibilidad extrema a las amenazas globales evidencia la precariedad de la región y su limitada capacidad de absorción de shocks. La incertidumbre, vinculada al miedo y a la erosión de la libertad, tiene profundas implicancias psicológicas, sociales y políticas: favorece la fragmentación social, la desconfianza institucional y la emergencia de liderazgos populistas o autoritarios; lo que genera debilidad en la gobernanza democrática y dificulta la construcción de consensos.

El informe describe cómo eventos adversos y amenazas interactúan de formas complejas e imprevistas con vulnerabilidades estructurales subyacentes -como la desaceleración del crecimiento y la desigualdad-; de modo que se genera un ciclo de

retroalimentación negativa que multiplica los efectos de los shocks y agrava la volatilidad del desarrollo regional.

Si bien se reconocen los avances notables en reducción de pobreza, consolidación democrática y vitalidad social, el informe enfatiza la fragilidad de estos logros. La pandemia expuso debilidades estructurales; lo que evidencia que el progreso cuantitativo no estuvo acompañado de una transformación institucional ni de cohesión social suficiente para sostener el desarrollo humano ante la adversidad.

La desigualdad persiste como rasgo estructural, acentuada por la brecha digital y la transformación incompleta de la economía regional. Sólo el 2% de la población tiene acceso a redes 5G (frente al 28% en economías avanzadas), la banda ancha es cuatro veces más costosa que en la OCDE, y los hogares de altos ingresos tienen casi el doble de acceso a internet que los más pobres.

La economía digital y la economía gig, lejos de corregir la informalidad, la reproducen y perpetúan la exclusión de grandes segmentos de la población de sistemas de protección social y seguridad laboral. La información sobre la transformación digital revela que, si bien la cobertura se ha expandido, no ha garantizado un uso efectivo, y los avances digitales, incluida la inteligencia artificial, corren el riesgo de exacerbar la desigualdad en lugar de mitigarla; con el riesgo de crear nueva forma de “pobreza digital”.



La fragmentación social se profundiza, impulsada por la desigualdad, la incertidumbre y la desconfianza. La confianza interpersonal y en los gobiernos ha caído a mínimos históricos, lo que genera una creciente dependencia de redes sociales cerradas y amplía la distancia entre grupos. Esta dinámica intensifica la polarización política y propicia el auge de liderazgos personalistas, lo que debilita la gobernanza e interfiere en la puesta en marcha de políticas de largo plazo.

Por su parte, el crimen organizado, presente en las economías locales y capaz de asumir funciones propias del Estado, constituye una amenaza directa al desarrollo humano y a la legitimidad institucional. Su expansión y diversificación han elevado los niveles de violencia e inseguridad, particularmente en contextos donde la presencia estatal es débil.

El cambio climático emerge como un factor multiplicador de vulnerabilidades. La región ha registrado sus cinco años más cálidos, con un aumento de 2,3°C en la temperatura promedio desde 1951-1980.

Las muertes relacionadas con el calor y las pérdidas económicas por reducción de productividad laboral han aumentado drásticamente. Los fenómenos meteorológicos extremos se han triplicado, y el estrés hídrico amenaza a casi la mitad de los países para 2080. El impacto del cambio climático es desproporcionado: las poblaciones con menor IDH son más

vulnerables y menos capaces de adaptarse; de manera que se perpetúa el círculo vicioso de pobreza y privación.

A pesar de la creciente preocupación pública, la prioridad social sigue siendo el crecimiento económico sobre la protección ambiental, lo que dificulta la transición hacia modelos de desarrollo sostenibles.

La rápida adopción de la inteligencia artificial y la digitalización en ALC conlleva riesgos de perpetuación de sesgos y discriminación, así como vulnerabilidades en ciberseguridad. La región es mayoritariamente consumidora de tecnología y fuente de datos para gigantes globales, lo que refuerza dinámicas de “colonialismo digital” y limita la soberanía tecnológica y la capacidad de innovación local.

El informe propone un cambio de paradigma: situar la resiliencia en el centro de las políticas de desarrollo humano, a través del enfoque de las “Tres I” (Instrumentos, Instituciones, Infraestructura). En éste, se plantea la expansión y diversificación de los sistemas de protección social, el desarrollo de instrumentos innovadores como seguros paramétricos e inclusión financiera, y el fortalecimiento de sistemas de cuidado.

En su contenido, en el informe se enfatiza la necesidad de adaptar las instituciones para gestionar la complejidad y la incertidumbre, con miras a superar la rigidez burocrática, fortalecer la coordinación intergubernamental y



asegurar la presencia estatal efectiva en territorios marginados. Asimismo, se subraya la importancia de invertir en infraestructura digital pública y resiliente, así como en infraestructura climática y social que proteja a las poblaciones vulnerables y fomente la cohesión social y el desarrollo productivo inclusivo.

El enfoque de las “Tres I” redefine el propósito del desarrollo: no basta con aumentar capacidades, es imprescindible protegerlas y garantizar la capacidad de recuperación ante crisis. En este marco, la resiliencia se concibe como un imperativo estratégico, no como un subproducto del crecimiento o la reducción de la pobreza. La implementación de este enfoque, constituye un desafío formidable, pero también una oportunidad histórica para redefinir el desarrollo humano en la región. El informe invita a gobiernos,

sociedad civil y sector privado a forjar alianzas audaces y a reimaginar el progreso, con el foco puesto en la priorización de la resiliencia y la equidad como fundamentos de un desarrollo verdaderamente sostenible.

En síntesis, el Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025 del PNUD ofrece un diagnóstico riguroso y una hoja de ruta conceptualmente sólida para enfrentar la policrisis que atraviesa América Latina y el Caribe. La propuesta de recalibrar el desarrollo hacia un enfoque de resiliencia, centrado en la protección de capacidades y la promoción de la agencia individual y colectiva, es no sólo pertinente sino indispensable para transformar la presión actual en un catalizador de un futuro más seguro y equitativo.

**América Elvira Hernández Veráztica**

**Cómo citar:** Hernández V., A.E. (2025). Reseña de “Bajo Presión: Recalibrando el Futuro del Desarrollo en América Latina y el Caribe. Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2025” de Almudena Fernández (Autora principal). *Alternativas en Ciencias Sociales*, 1(2), 133-136.

**DOI:** <https://doi.org/10.70467/acs.v1n2.8>



