



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 6, Número 2 - noviembre 2019



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 6, Número 2, noviembre 2019

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

Gestora de la revista: Susana Anda

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta:

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2019

1ª. edición: noviembre 2019



Índice

Introducción 5-6

Artículos

**Desigualdades sociales y en salud en adultos
mayores ecuatorianos** 9-23
William F. Waters, Wilma B. Freire y Julio Ortega

**Economía campesina e intervención estatal en
contextos de gobiernos progresistas** 25-46
Daniela Pessolano

**Pueblos y comunidades tradicionales, grandes empresas
y estrategias de territorialización** 47-61
Henri Acselrad

**Análisis de la implementación de las Zonas de Reserva
Campesina en Colombia como instrumento
de la política de reforma agraria** 63-86
Maira Cecilia Piscal Cumbal

**La lucha indígena por el agua en las comunidades de Nitiluisa
y La Moya, Ecuador** 87-109
Luis Alberto Tuaza Castro

Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador..... 111-137
Víctor Hugo Torres Dávila

Reseñas

Marco Córdova Montúfar. 2018. Gobernanza y políticas públicas.
La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito..... 141-144
Diana Marcela Paz Gómez

Paolo Gerbando. 2017. The Mask and the Flag: Populism,
Citizenism and Global Protest 145-147
Jorge Corral Fierro

Política editorial..... 148-151

Reseñas



Marco Córdova Montúfar. 2018. **Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito.** Bogotá: editorial Universidad del Rosario/ Flacso. 431 p. DOI: dx.doi.org/10.12804/th9789587841336.



El libro de Marco Córdova aporta un recorrido sobre las propuestas teóricas del análisis de políticas públicas inserto en el debate neo institucional sobre los modos de gobernanza y su implicación en la efectividad de las políticas. Tomando como tema de gran significancia, tanto para académicos como para tomadores de decisión, a la seguridad ciudadana, vista desde la complejidad de las ciudades metropolitanas de Bogotá y Quito.

El autor centra su análisis en responder a la pregunta de investigación ¿De qué manera los modos de gobernanza inciden en la efectividad de las políticas públicas? Postulando inicialmente como

hipótesis que “los modos de gobernanza en los que se observan mayores niveles de interdependencia entre los distintos actores sociales, políticos y económicos inducen al desarrollo de políticas públicas más efectivas” (Córdova 2018, 58). Esto, en la medida en que una gobernanza horizontal, expresada en modelos asociativos público privados, redes, co-administración; permiten que la toma de decisión sea vista a partir de procesos consensuados. Por lo cual, la correspondencia entre objetivos formulados e instrumentos implementados, guardan coherencia.

El libro se divide en seis capítulos, los cuales se enmarcan en el debate sobre las dinámicas sociales complejas y el reacomodo institucional. El primer capítulo *incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas públicas* realiza una revisión de la literatura y postula ya una hipótesis sobre la manera en que las políticas públicas pueden ser analizadas como problema de gobernanza. El capítulo dos, *el análisis de instrumentos de políticas públicas* plantea a un nivel micro la relevancia de los instrumentos en el análisis de las políticas públicas. Entendidos como variables dependientes del diseño, que responden a su vez a lógicas propias de un sistema de gobernanza. Buscando indagar ¿De qué manera los instrumentos inciden en el proceso de políticas públicas? Los capítulos siguientes, plantean la discusión alrededor de la seguridad ciudadana.

El capítulo tres, *la seguridad ciudadana como problema de políticas pública*, condensa un estado del arte temático sobre la seguridad ciudadana, llegando a consolidar el abordaje de las políticas públicas de seguridad ciudadana, bajo tres niveles de

objetivos, macro, meso y micro. El capítulo cuatro, *contextualizaciones históricas de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*, presenta la trayectoria de los paradigmas de la seguridad ciudadana en las últimas dos décadas de las dos ciudades metropolitanas, identificando igualmente las metas generales, los objetivos específicos y los ajustes operacionales de los instrumentos.

En su capítulo 5, *análisis de los instrumentos de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*, el autor analiza los instrumentos implementados en las administraciones municipales del alcalde Petro en Bogotá y el alcalde Barrera en Quito. Finalmente, el capítulo 6, *gobernanza y efectividad de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito* testea la hipótesis propuesta en este libro.

El primer capítulo, parte concibiendo las limitaciones, del gobierno tradicional (jerárquico) y el mercado (privatizaciones y desregulaciones) en la resolución de problemas y desafíos sociales contemporáneos. Para lo cual, la gobernanza constituida en el marco del triple descentramiento del Estado propuesto desde Pierre y Peters (2000), significa una transformación axiológica sobre el rol de gobernar, tendiente a priorizar un carácter asociativo y coordinador, con el fin de legitimar las acciones de diferentes actores, sin perder de vista su centralidad como poder político (Córdova 2018, 40). Estas relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad aterrizan en el territorio, definido como un elemento clave para comprender las interacciones y las respuestas concretas, que devienen de acuerdos entre actores. Siendo los gobiernos metropolitanos precursores de las acciones coordinadas con actores privados para el desarrollo de políticas

(Córdova 2018, 64). Es así, como las políticas públicas son el resultado de las complejas relaciones entre diferentes actores y la capacidad estatal (Córdova 2018, 54).

A partir de este postulado macro, el análisis de las políticas públicas en este libro, es caracterizado con relación a los instrumentos concebidos como una herramienta analítica para comprender la coherencia entre la formulación y la implementación; vista esta última, como el proceso por el cual interactúan diferentes actores y además se desarrollan diferentes estilos “en función de la combinación de varios tipos de instrumentos” (Córdova 2018, 73) para alcanzar los objetivos de política. El autor ancla la discusión dentro de la tercera generación de estudios sobre implementación, que conlleva a definir la coherencia en el proceso de diseño de política y consecuentemente, la efectividad como “la coherencia entre los instrumentos utilizados en una determinada tarea de gobierno y la justificación de la elección del instrumento” (Córdova 2018, 72).

Así, el capítulo dos se sitúa en los debates de tercera generación de implementación, cuyo interés recae sobre los instrumentos y su elección desde el abordaje propuesto por Christopher Hood como “una cuestión de emparejar fines y medios dentro de un contexto de restricciones sociopolíticas (Córdova 2018, 103). A partir del cual, el autor da cuenta de la delimitación del objeto de análisis propuesto en el libro. No sin antes recorrer las tipologías de instrumentos planteadas por Lowi (1964), Bruijij y Hufen (1998) y Woodside (1998).

Desde ahí subyace la propuesta por analizar la efectividad de las políticas a partir de la taxonomía NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) abordada desde

Howlett (2005) que “incorpora el sentido analítico sobre el arte de gobernar” (Córdova 2018, 116). La nodalidad responde a instrumentos detectores (Córdova 2018, 117) que permiten identificar la interacción entre actores sobre el proceso de la política. La autoridad da cuenta del “poder formal o legal propio del gobierno” (Córdova 2018, 119). El tesoro, tiene que ver como los recursos financieros o inmuebles que posee el gobierno y la organización hace referencia a los burócratas, propiedades, equipamientos, etc, propios del gobierno.

A partir de este postulado, los instrumentos se subdividen en dos tipos. Los sustantivos, están en función de proporcionar bienes y servicios; mientras que los procedimentales tiene el objetivo de modificar o alterar la naturaleza del proceso de políticas públicas (Córdova 2018, 128). Finalmente, la elección de estos está condicionada por factores sociales, políticos y económicos que a su vez inciden en el estilo de implementación (Córdova 2018, 131).

El capítulo tres, comienza por recapitular lo que ha sido la concepción de la seguridad ciudadana, desde sus inicios, sujeta a la seguridad nacional dentro del contexto de la guerra fría, en cuyo caso el Estado centralizaba las tomas de decisión bajo una influencia marcada, sobre todo en los países andinos, por parte de los Estados Unidos. Posterior a ello, posguerra fría, sobre un enfoque antropocéntrico de seguridad humana. De esta forma, la seguridad ciudadana pasó a “priorizar la figura del ser humano como sujeto de derechos” (Córdova 2018, 154) en el marco del documento dado por el PNUD en 1994. Con lo cual, en este nuevo enfoque de seguridad, el Estado, aunque continúa siendo rector de la seguridad ciu-

dadana, no es el único actor que interviene.

Esta contextualización de las políticas públicas de seguridad ciudadana deriva en una clasificación de objetivos a nivel macro, meso y micro. El nivel macro, responde a las metas generales orientadas a recopilación y procesamiento de la información, reducción de la violencia, recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones y mecanismos de control y participación ciudadana (Córdova 2018, 171). El nivel meso, responde a los objetivos específicos de las políticas de seguridad en torno a ejes como el fortalecimiento institucional y generación de dinámicas de prevención, convivencia y participación ciudadana (Córdova 2018, 174) bajo estrategias centradas en lo estatal, en la sociedad o mixtas. Finalmente, el nivel micro tiene que ver con los instrumentos implementados a partir de procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, de prevención y control, producto de ajustes operacionales derivados de las diferentes administraciones distritales.

El capítulo cuatro, presenta la misma lógica del anterior, esta vez analizando los casos específicos de Bogotá y Quito. Este apartado comienza por definir contextualmente, los procesos de descentralización en Colombia y Ecuador, con el fin de caracterizar tanto la responsabilidad como la autonomía de los gobiernos locales en temas de seguridad ciudadana. Indudablemente, el caso colombiano pasa por las dinámicas de violencia estructural, como las denomina el autor, marcadas por un conflicto armado interno de décadas atrás, que finalmente desembocan en una urbanización de la violencia. Frente a una dinámica ecuatoriana enmarcada en un proceso de urbanización, que ha traído consigo el fenómeno de la violencia, expresada

en inseguridad, agresividad e intolerancia principalmente en las ciudades de Quito y Guayaquil. No obstante, las políticas implementadas en cada ciudad también tuvieron fuerte influencia político-ideológica de los Estados Unidos (Córdova 2018, 209).

El contexto del fenómeno permite caracterizar las políticas de seguridad ciudadana en tres niveles. A nivel macro, las metas generales de los dos países corresponden a “preceptos epistemológicos del paradigma de la seguridad ciudadana” (Córdova 2018, 223) derivados de la seguridad humana. El nivel meso, responde a objetivos específicos enfocados en “1) fortalecer la institucionalidad, 2) construir mecanismos para generar y manejar la información y 3) fomentar la seguridad y la convivencia a partir de estrategias de participación” (Córdova 2018, 235). Por último, el nivel micro, identifica las diferentes administraciones municipales y el ajuste operacional de los instrumentos en cada una de estas, señalando que los cambios dados en las políticas se enfocaron en los objetivos específicos (segundo orden) e instrumentos (tercer orden). En los dos casos los gobiernos de izquierda dirigieron sus esfuerzos a la instrumentación enfocada a lo social.

El capítulo cinco, concentra el análisis en las administraciones de Gustavo Petro en Bogotá y Augusto Barrera en Quito. Aquí, el autor parte por definir los instrumentos propuestos en la taxonomía NATO, para cada ciudad y sus calibraciones. Concluyendo que, desde la década de los noventa, la selección de instrumentos no solo ha estado definida por la adecuación de instrumentos utilizados por gobiernos anteriores, sino

también por una “lógica intrínseca de los distintos instrumentos que genera un efecto de inercia independiente de la política” (Córdova 2018, 310). Por lo cual, la instrumentación del gobierno Petro se ha enfocado en la protección de derechos individuales de población históricamente excluida; mientras que en la de Barrera se evidencia contradicciones entre la concepción de la seguridad versus una lógica de instrumentación carente de objetivos concretos (Córdova 2018, 311).

El último capítulo, aborda la hipótesis sobre la incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas públicas de seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. El autor caracteriza el proceso de Bogotá, dentro de un involucramiento activo de actores no estatales desde la década de los noventa. Mientras que Quito se ha caracterizado por mantener un gobierno jerárquico a pesar de plantear objetivos de participación ciudadana. Lo cual ha derivado que en una ciudad los instrumentos combinen dirección, control, participación y estrategias punitivas, mientras que, en la otra, sobresalen lógicas de control y vigilancia. Más allá de eso, a pesar de ser gobiernos de izquierda, la marcada influencia de las estructuras institucionales, define una ruptura entre la apertura del gobierno a la participación de organismos no gubernamentales y sociedad civil en Bogotá, frente a una limitada participación en Quito.

Diana Marcela Paz Gómez. Candidata
Doctoral en Políticas Públicas
Flacso-Ecuador. dmpazfl@flacso.edu.ec