



# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 8 • Número 1 • mayo 2021

Vol. 8 / N° 1

## Artículos

---

Movimientos sociales y ayuda mutua frente a la pandemia  
*Geoffrey Pleyers*

COVID-19 y desigualdades en América Latina: ¿revés de fortuna?  
*Vera Chiodi*

La enfermedad ya me conoce: la historia de Doña Irma,  
una sanadora kichwa en tiempos de COVID-19  
*Susana Anda Basabe y Patricio Trujillo Montalvo*

Reflexiones sobre el COVID-19 en Ecuador:  
la salud pública y el Sistema Nacional de Salud  
*Fernando Sacoto*

Aportes de enfoques clínicos en las ciencias sociales.  
El caso de las violencias traumáticas  
*Thomas Périlleux*

La ruta de las regalías mineras: proyectos estratégicos nacionales  
y tecnologías de gobierno en Ecuador, 2012-2017  
*Andrea Carrión*

La gobernanza de la acción colectiva: un enfoque transdisciplinario  
*Robert Cobbaut y Betty Espinosa*

## Reseñas

---

Guillaume Fontaine, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020.  
The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin  
American Oil Exporting Countries  
*Alejandro Hernández-Luís*

Alejandra Santillana Ortiz, Karla Vizuete, Paula Serrano y  
Nora Fernández Mora (Compiladoras). 2021. Economía  
para cambiarlo todo. Feminismos, trabajo y vida digna  
*Vanessa Steffani Bonilla Obando*



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 8, Número 1 - mayo 2021



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 8, Número 1, mayo 2021

**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](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2021

1ª. edición: mayo 2021

## Índice

Introducción ..... 5-6

## Artículos

---

**Movimientos sociales y ayuda mutua frente a la pandemia** ..... 9-22  
Geoffrey Pleyers

**COVID-19 y desigualdades en América Latina: ¿revés de fortuna?** ..... 23-29  
Vera Chiodi

**La enfermedad ya me conoce: la historia de Doña Irma,  
una sanadora kichwa en tiempos de COVID-19** ..... 31-56  
Susana Anda Basabe y Patricio Trujillo Montalvo

**Reflexiones sobre el COVID-19 en Ecuador: la salud pública  
y el Sistema Nacional de Salud** ..... 57-64  
Fernando Sacoto

**Aportes de los enfoques clínicos en las ciencias sociales.  
El caso de las violencias traumáticas** ..... 65-76  
Thomas Périlleux

**La ruta de las regalías mineras: proyectos estratégicos nacionales  
y tecnologías de gobierno en Ecuador, 2012-2017** ..... 77-96  
Andrea Carrión

**La gobernanza de la acción colectiva: un enfoque transdisciplinario** ..... 97-151  
Robert Cobbaut y Betty Espinosa

## Reseñas

---

<b>Guillaume Fontaine, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries</b> .....	155-159
Alejandro Hernández-Luis	
<b>Alejandra Santillana Ortiz, Karla Vizuite, Paula Serrano y Nora Fernández Mora (Compiladoras). 2021. Economía para cambiarlo todo. Feminismos, trabajo y vida digna</b> .....	160-164
Vanessa Steffani Bonilla Obando	
Política editorial.....	165-168

# Introducción

---

Betty Espinosa, André-Noël Roth, William F. Waters

La importancia creciente de las políticas públicas en los discursos políticos y académicos en América Latina urge la difusión de los principales aportes, propuestas, debates y discusiones en un campo de gran heterogeneidad. Este interés contrasta con la limitada disponibilidad en idioma español de numerosos autores considerados como referencias indispensables en el campo de las políticas públicas, así como con la escasa producción regional de aportes a los debates en este campo, a pesar de la reciente multiplicación de programas de formación en políticas públicas en la Región y de grupos de investigación sobre políticas públicas creados en el seno de asociaciones académicas como ALACIP o CLACSO.

En este marco, esta revista internacional es una publicación que busca contribuir al desarrollo y la difusión de la reflexión teórica y metodológica dedicada al análisis y evaluación de las políticas públicas, particularmente a partir de las experiencias de América Latina. Esta revista pretende ser un foro abierto a investigadores y a profesionales para el debate en el campo de las políticas públicas, así como para la difusión y discusión de las ideas y prácticas de acción pública que privilegian la participación y la deliberación como instrumentos de construcción de una sociedad democrática, respetuosa de los derechos del hombre y la naturaleza, que apela a principios de justicia. Con estos propósitos, la revista publica resultados de investigaciones empíricas y teóricas relacionadas con la acción pública, de tipo cualitativo y/o cuantitativo, con un especial interés en los trabajos realizados desde una perspectiva crítica y comparada. Creemos que intercambios inter y transdisciplinarios pueden contribuir a una mejor comprensión de los problemas sociales, ambientales y económicos, así como a la formulación de políticas públicas pluralistas.

*Mundos Plurales* es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APP-GP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y la Línea de Investigación “Políticas Sociales y Desarrollo” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente

entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

*Mundos Plurales* espera reflejar, como sugiere su título, una gran variedad de enfoques temáticos relacionados con las políticas públicas en el más amplio sentido de la palabra. Es una publicación multilingüe que busca promover y defender un espacio latinoamericano publicando textos en español, portugués, francés e inglés.

Artículos







# Movimientos sociales y ayuda mutua frente a la pandemia\*

Geoffrey Pleyers\*\*

Recibido: 07/01/2021 - Aceptado: 23/02/2021

La pandemia del coronavirus interrumpió una ola histórica de movimientos sociales y protestas cívicas que marcó el año 2019. El confinamiento puso fin a las marchas masivas y el enfoque sobre la pandemia volvió a poner al Estado y a los gobiernos en un papel central para la gestión de esta situación, un mensaje reiterado cotidianamente en los medios de comunicación. Se esperaba entonces en el mejor de los casos un período de latencia para los movimientos sociales, un tiempo entre dos fases activas donde los militantes regresan a sus vidas privadas y esperan a que las reglas del confinamiento se vuelvan más laxas para volver a las calles, algo que hicieron desde finales de mayo de 2020.

Sin embargo, esto no sucedió. Los movimientos sociales estuvieron particularmente activos durante los meses más difíciles de la pandemia, incluso en las fases de confinamiento. A pesar de esta compleja situación consiguieron adaptarse a este período tan particular y reasignaron sus actividades (Pleyers 2020a), tanto en línea como en los barrios. Además, cuestionaron el discurso y las políticas de los gobiernos frente a la pandemia (Pleyers 2020b), informaron a los ciudadanos y mostraron que el coronavirus era tanto una crisis social como sanitaria.

Los activistas invirtieron una parte considerable de su tiempo y energía en iniciativas locales de solidaridad y las redes de ayuda mutua son probablemente las que más energía han movilizado. A menudo descuidada en la literatura dedicada a los movimientos sociales, estas iniciativas son, sin embargo, partes integrales de su repertorio de acción y tienen un alcance transformador que va más allá de las acciones en sí mismas y del período de confinamiento, en tanto contribuyen a fortalecer los lazos sociales y a promover otras visiones del mundo y una sociedad menos egoísta y más solidaria.

\* Este artículo fue traducido por Ana Esteves (FLACSO-Ecuador).

\*\* Profesor FNRS en la Universidad Católica de Lovaina, vice-presidente de la Asociación Internacional de Sociología. [Geoffrey.Pleyers@uclouvain.be](mailto:Geoffrey.Pleyers@uclouvain.be)

Este artículo se enfoca en el período que va desde el 11 de marzo de 2020, fecha en que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el nuevo coronavirus era una pandemia, hasta el 26 de mayo de 2020, día en que se produjo el asesinato de George Floyd a manos de un policía blanco en Minneapolis, hecho que provocó una ola de protestas contra la violencia policial y el racismo tanto en Estados Unidos como en varias regiones del mundo.

## La solidaridad contra el aislamiento social

Durante todo el confinamiento, los movimientos populares y las asociaciones llevaron a cabo iniciativas de ayuda mutua para satisfacer las necesidades básicas de sus conciudadanos. En este período en el que el distanciamiento tuvo a menudo como consecuencia el aislamiento social y el retraimiento en el entorno familiar restringido, los movimientos sociales y populares demostraron que su primera fuerza es forjar lazos sociales.

En todo el mundo, esta solidaridad se ha desplegado en los barrios y en los lugares de trabajo. Por ejemplo, podemos mencionar la iniciativa del principal sindicato de camioneros de Chicago cuyos afiliados destinaron dos millones de dólares de su fondo de huelga para extender la cobertura social de sus colegas despedidos durante la pandemia, para de esta manera asegurarles el acceso a la atención médica (Teamsters for a Democratic Union 2020). En Brasil, el movimiento de los campesinos sin tierra proporcionó alimentos a la población marginalizada durante la pandemia y continúa promoviendo un modelo diferente de organización del trabajo y de la cadena de producción y distribución alimentaria. Por su parte en Europa, los voluntarios y las asociaciones han estado en primera línea para hacer frente a la epidemia del coronavirus. Mientras que la mayoría de los ciudadanos solo salían de sus hogares para comprar alimentos, los voluntarios se movilizaron para reabrir centros sociales autónomos donde acogieron a personas sin hogar (Cassilde 2020) y organizaron distribuciones de alimentos en los sectores populares y entre los migrantes (Zajak, Stjepandić y Steinhilper 2020).

En todos los continentes, las feministas han sido particularmente activas en dilucidar el aumento de la violencia doméstica durante el confinamiento, alertar al Estado sobre este drama y encontrar alojamientos solidarios para las víctimas. En México, colectivos feministas independientes fortalecieron las redes de solidaridad en todo el país para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas más graves del virus a nivel local: escasez de alimentos, medicinas y otros productos esenciales, en medio del aumento de la violencia en el interior de los hogares (Ventura Alfaro

2020). Por su parte en China, activistas feministas se conectaron entre sí y formaron grupos de apoyo con el lema: “Cuidarse mutuamente en el confinamiento”. Entre otras iniciativas, organizaron espacios en línea para abordar la cuestión del aumento de la violencia doméstica (Bao 2020). Las activistas e intelectuales feministas proponen un modelo de sociedad en el que el cuidado es central, en lugar del crecimiento económico y la competencia (Suárez-Krabbe, 2020). También destacan la importancia de la contribución de las mujeres (especialmente de las mujeres negras) en la gestión de la pandemia y la magnitud de las tareas que soportan, ya sea en las familias, como trabajadoras en los “sectores esenciales” (generalmente en los supermercados) o como cuidadoras en los hospitales públicos.

## Ayuda mutua y organización a nivel del barrio

En todos los continentes, movimientos y redes ciudadanas implementaron grupos locales de ayuda mutua para apoyar a los vecinos a hacer frente a la pandemia y disminuir las dramáticas consecuencias que trajo consigo el aislamiento social.

Ante la débil presencia de los servicios públicos y la falta de atención en las favelas debido a las débiles políticas sanitarias y sociales, las asociaciones de habitantes de Paraisópolis, la segunda mayor favela de Sao Paulo, eligieron 420 “presidentes de calle”, cada uno encargado de unas 50 casas. Su misión fue cuidar a los residentes que presentaban síntomas de COVID-19 o que necesitaban atención médica, así como identificar a las familias de menores ingresos que no tuvieran alimentos (Alma Preta 2020). Estos “presidentes de calle” también jugaron un papel crucial en la difusión de información sobre el virus y sobre la organización del barrio. El grupo de ayuda mutua de Paraisópolis incluso logró implementar un sistema de ambulancias en la favela, contratar médicos y organizar la producción y distribución de más de 10 000 comidas al día (Langlois 2020).

En Alemão, el mayor complejo de favelas de Río de Janeiro, las asociaciones de residentes se unieron a la asociación Ocupa Alemão<sup>1</sup>, al medio de comunicación autogestionado Voz das Comunidades y a las organizaciones de defensa del derecho a la vivienda, para crear un “consejo ciudadano” (Ribeiro 2020) encargado de promover iniciativas para hacer frente a la pandemia, pero también a los discursos y políticas del presidente brasileño Jair Bolsonaro que sigue minimizando su extensión. La red de apoyo mutuo se planteó tres misiones: sensibilizar a la comunidad

1 Ocupa Alemão es una red activista y ciudadana que surgió en 2013 en el complejo de favelas Alemão en Río de Janeiro, inspirada en Occupy Wall Street y que tiene como objetivo promover la solidaridad y el cambio social en las favelas.

para prevenir la propagación del virus; producir, recolectar y distribuir canastas de alimentos, jabones y protecciones sanitarias; y solicitar programas sociales a favor de las favelas a nivel de la ciudad y del estado de Río de Janeiro.

En Chile, se reactivaron 130 comedores populares para preparar y distribuir una comida diaria en la capital. Estos comedores se organizaron de manera autónoma y buscaron mantener su independencia del gobierno y de los diferentes partidos políticos (González Farfán 2020). Enfocados en el desafío de entregar alimentos en un contexto de pauperización, estos comedores se han convertido en espacios desde donde surge una crítica social hacia la política del gobierno frente a la pandemia y a su incapacidad para satisfacer las necesidades básicas de las clases populares. El lema “Solo el pueblo salvará al pueblo” fue adoptado por un número creciente de comedores y encarna tanto la desilusión con las políticas sociales, como una creciente conciencia de la capacidad de la sociedad para autoorganizarse que surgió con el estallido chileno iniciado el 18 de octubre de 2019.

Aunque las prácticas de ayuda mutua y los lazos comunitarios están menos arraigados en Europa, miles de estos grupos también se han organizado en los barrios del Viejo Continente. Más de 4000 “grupos de ayuda mutua COVID-19” están activos en el Reino Unido (Covid-19 Mutual Aid UK 2020a). De esta forma los vecinos se cuidan entre sí realizando las compras para los enfermos, los ancianos y los más vulnerables y también haciéndose cargo de las listas de prescripciones médicas. Además, se organizan para llamar regularmente por teléfono a las personas aisladas o para pasear a sus perros. Estas redes son autónomas del Estado y están organizadas a nivel del barrio, con una coordinación deliberadamente limitada al ámbito local y nacional, con el objetivo de concentrar la energía y el tiempo en los grupos barriales y fomentar su autogestión (Kavada 2020). Estos grupos de ayuda mutua se apoyaron en redes sociodigitales para organizarse en condiciones de confinamiento y distanciamiento social. Sin embargo, los vecinos destacan la importancia de los carteles, folletos y sobre todo de conversaciones en el barrio para llegar a las personas que forman parte de una generación menos conectada al mundo digital.

## **Autonomía, autoayuda y salud colectiva**

En América Latina (Zibechi 2020; López Barcenas 2021), como en todos los continentes (Cali Tzay 2020b), los movimientos y comunidades indígenas asumieron un papel central en el manejo de la pandemia en sus territorios. El relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, José Francisco Cali Tzay, compartió su preocupación sobre el devastador impacto que la pandemia

de COVID-19 tiene entre estas comunidades. También explicó que “las comunidades indígenas que han logrado resistir mejor la pandemia de la COVID-19 son las que han logrado la autonomía y el autogobierno, lo que les permite gestionar sus tierras, territorios y recursos, y garantizar la seguridad alimentaria mediante sus cultivos tradicionales y su medicina tradicional” (Cali Tzay 2020a, párr 7).

Desde el 16 de marzo, los zapatistas cerraron sus comunidades ante la amenaza de la pandemia e implementaron medidas drásticas de prevención sanitaria. Mientras el presidente de México seguía negando la peligrosidad de la pandemia, las comunidades zapatistas exhortaban “a todos/as, en México y en el mundo, a que tomen las medidas sanitarias necesarias que, con bases científicas, les permitan salir adelante y con vida de esta pandemia” (EZLN 2020a). Además, llamaron a no dejar la lucha contra los feminicidios y a “no perder el contacto humano, sino a cambiar temporalmente las formas” (EZLN 2020a). Su manejo de la pandemia se funda en una concepción comunitaria y no individual de la salud pública que se ha vuelto un pilar de la organización autónoma zapatista, “porque la vida, la lucha por la vida, no es un asunto individual, sino colectivo. (...) decidimos enfrentar la amenaza como comunidad, no como un asunto individual, y dirigir nuestro esfuerzo principal a la prevención, nos permite decir, como pueblos zapatistas” (EZLN 2020b).

Omar Coronel y Anette Malca (2020, 18) relatan que en el Perú también las comunidades indígenas y nativas optaron por la autogestión con redes de solidaridad frente a la pandemia. Organizaron infraestructuras de salud, “optaron por la autogestión con redes de solidaridad, organizando vigilancia para el cumplimiento local de la cuarentena, colectas para financiar infraestructura de salud, implementos de bioseguridad y alimentación, y preparando protocolos y materiales de difusión (incluidos programas radiales, medios digitales, columnas de opinión y ruedas de prensa) para prevenir el coronavirus y alertar de la crítica situación que los aqueja”.

Dinámicas similares se dieron en la India. En varios estados, las comunidades indígenas se organizaron para remunerar a mujeres que se dedicaban a la confección de mascarillas, apoyando así tanto a la economía local como a los esfuerzos del sector de la salud pública (Cultural Survival 2020). Ashish Kothari (2021) relata por ejemplo cómo se movilizó el municipio (Panchayat) de Sittilingi en Tamil Nadu (sur de la India) para implementar una campaña de información, medidas de distanciamiento social y de solidaridad que fueron exitosas tanto para limitar el impacto de la pandemia en los pueblos como para mantener activa la economía local.

## Redes de (contra)información

Participar en un grupo de ayuda mutua o de solidaridad en un barrio es un proceso de aprendizaje individual y colectivo. Los vecinos aprenden a organizarse en grupos autónomos, a menudo de forma horizontal, y se familiarizan con los nuevos usos de las redes sociodigitales. Los grupos de ayuda mutua también constituyen redes alternativas de información. En todo el mundo, los activistas de los medios de comunicación populares, los grupos anarquistas (CrimethInc 2020), los sindicatos y los grupos de ayuda mutua han producido y difundido información sobre el virus, las precauciones de salud, los lugares donde obtener ayuda y la manera de organizarse a nivel barrial.

En las favelas brasileñas, los grupos de ayuda mutua contra el coronavirus se opusieron a la campaña liderada por el presidente Bolsonaro que minimiza la peligrosidad de la enfermedad. Difundieron las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de pancartas (Stabile 2020) street art en las entradas de las favelas, también se sirvieron de videos, artículos, imágenes e incluso utilizaron el estilo musical funk. Además de las redes sociodigitales, los activistas Maré online,<sup>2</sup> una iniciativa de medios de comunicación populares, circulan regularmente por su favela con altavoces para que la población tome precauciones ante la pandemia y se organice para enfrentarla. En otra favela de Río de Janeiro, el grupo de vecinos Morador Monitor organiza visitas diarias casa por casa, con el fin de concientizar a las personas sobre la peligrosidad del coronavirus y los métodos de prevención, identificar las necesidades de alimentos y de artículos de higiene y protección, y organizar su distribución. También se han asignado la tarea de recopilar estadísticas sobre la propagación de la epidemia, debido a que las cifras nacionales y las políticas públicas no toman en cuenta a las favelas en sus estudios sobre este tema.

En la India, las iniciativas comunitarias en los pueblos Karbi, Tiwa y Bodo organizaron una campaña en los medios de comunicación y produjeron contenidos radiofónicos en lenguas indígenas locales con el fin de eliminar la ruptura de la comunicación existente y la alienación de las comunidades (ver por ejemplo Cultural Survival 2020), publicar folletos ilustrados sobre medicina tradicional para crear inmunidad colectiva y revitalizar los conocimientos y prácticas tradicionales.

---

2 Véase el sitio web [www.mareaonline.org.br](http://www.mareaonline.org.br)

## Prácticas alternativas y resistencias

En una situación de emergencia frente a la pandemia de coronavirus, los militantes y movimientos centran parte de sus actividades en satisfacer necesidades inmediatas e implementar una solidaridad concreta. Estas iniciativas son a veces descritas como “despolitizadoras” puesto que desvían la energía de los militantes y las organizaciones de las demandas de cambio estructural en favor de prácticas que solo compensan las deficiencias del sistema dominante. La sociología de los movimientos sociales enfatiza que esta es una de las vías clásicas de su institucionalización (Kriesi 1996). Al dedicar dos millones de dólares de su fondo de huelga para garantizar el acceso a la salud de los trabajadores despedidos durante la pandemia, ¿están los *Teamsters* desviando fondos que podrían haber sido utilizados para apoyar una huelga orientada a lograr cambios más estructurales? ¿Los grupos de ayuda mutua contribuyen a integrar gradualmente los movimientos de protesta a la sociedad civil institucionalizada transformándolos en “proveedores de servicios”?

Si bien tal evolución es innegable para algunas asociaciones, ver las redes de ayuda mutua y las solidaridades prácticas únicamente a través de esta evolución impide entender el alcance y el potencial de estas iniciativas. Durante las últimas tres décadas, los movimientos indígenas y campesinos de América Latina han demostrado que las comunidades, la solidaridad local y las pedagogías populares pueden convertirse en los pilares de una emancipación colectiva y de la resistencia al capitalismo global (Escobar 2018).

Es cierto que no todos los vecinos que participan en los grupos de ayuda mutua se unen a ellos con un propósito político o militante, y que estas agrupaciones generalmente evitan cualquier conexión con la política partidista. Sin embargo, esto no significa que las iniciativas carezcan de dimensiones políticas. Desde los barrios de clase media hasta los sectores más populares, un leitmotiv resuena entre muchos participantes y en la presentación que hacen de sus grupos de ayuda mutua: “No es caridad sino solidaridad” (Gravante y Poma 2020). “No se trata para los ricos de hacer donaciones para salvar a los pobres, sino de estar juntos para enfrentar el virus y la crisis<sup>3</sup>”. La presentación de la coordinación COVID-19 Mutual Aid UK es muy clara en este asunto:

Los grupos de ayuda mutua no buscan ‘salvar’ a nadie. Se trata de personas que se reúnen, con espíritu de solidaridad, para apoyarse y velar los unos sobre los otros. (...) La ayuda mutua resulta de la voluntad de un grupo de personas de

3 Un activista de la red “Ayuda Mutua Ciudad de México” en el seminario “Redes de solidaridad frente a la COVID-19”, UNAM, 15 de junio 2020.



organizarse para satisfacer sus propias necesidades, fuera de los marcos formales de las organizaciones caritativas, las ONG y el gobierno. Se trata, por definición, de un modo de organización horizontal, en el que todos los individuos tienen el mismo poder. No hay ‘dirigentes’ o ‘comités directivos’ electos en los proyectos de ayuda mutua. Solo hay un grupo de personas que trabajan juntas en pie de igualdad (Covid-19 Mutual Aid UK 2020b).

Estas redes de apoyo hacen mucho más que preparar comidas o ir al supermercado a realizar compras para sus vecinos, puesto que reconstruyen el tejido social y (re)generan un sentimiento de “comunalidad”<sup>4</sup> a través del cual los ciudadanos viven su barrio de manera diferente. Como lo explica el sociólogo francés Jean-Louis La-ville (2016, 221), “la solidaridad reside ante todo en la construcción de relaciones sociales diferentes”. Estos gestos concretos y la voluntad de no limitar las relaciones sociales a sus dimensiones utilitaristas son a la vez elementos de una alternativa que se construye y de una resistencia al modelo dominante: “mientras más se extienden las redes articuladoras capitalistas, más aislados están los individuos a pesar de su conexión, o justamente debido a eso. En otras palabras, que se reconozca como objeto atomizado para poder contribuir al progreso de la globalización, que se des-clase, que se des-sujetice, que deje de ser humanidad” (Ceceña 1997, 37). Frente a la magnitud de la desafiliación (Castel 1995), generada por el sistema capitalista y en un mundo dominado por el individualismo, la preocupación por el otro (Martins 2019), una solidaridad activa y el establecimiento de relaciones interpersonales alcanzan entonces una dimensión prefigurativa.

Forjar relaciones sociales entre vecinos más allá de las divisiones étnicas es aún más importante dado que la amenaza del coronavirus también ha llevado a un repliegue sobre sí mismo y a un recrudescimiento del racismo. La magnitud del fenómeno es tal que el Secretario General de las Naciones Unidas habla de un “tsunami de odio y xenofobia” que se ha desatado durante la pandemia. En todas partes buscamos chivos expiatorios, “mientras que las especulaciones giran en torno al origen del virus, los migrantes y refugiados son señalados como las fuentes de la propagación del virus y, con frecuencia, se les ha negado el acceso a los tratamientos médicos” (Naciones Unidas 2020).

4 La “comunalidad” reside en una visión del mundo, una experiencia y un “arte de vivir juntos” centrado en el sentido de lo común, que está anclada en la experiencia vivida de las comunidades indígenas y es al mismo tiempo el objeto y el sentido de sus luchas (Esteve 2016).

## De la ayuda mutua a la democratización

La historia reciente ha demostrado que las iniciativas de ayuda mutua y de solidaridad organizadas por los ciudadanos pueden volverse las semillas de transformaciones profundas en el plano social y político. La autoorganización de los ciudadanos luego del devastador terremoto que azotó Ciudad de México en 1985 inició un largo proceso de democratización contra el dominio del partido-Estado que gobernó el país desde el año 1929 hasta el 2000. Frente a un Estado corrupto y fallido, miles de ciudadanos se organizaron primero para rescatar a las víctimas, y luego para enfrentar las dificultades que suponían residir en barrios derrumbados. Los comités vecinales que surgieron de estas iniciativas jugaron un papel clave en la vida democrática de la megalópolis hasta inicios de la primera década del siglo XXI (Zermeño, Gutiérrez y López 2002) e impulsaron una apertura política histórica.

Las “ollas populares”, comedores comunales que resurgieron en Chile durante la pandemia, son otro buen ejemplo porque renuevan una práctica que comenzó en la década de 1930 y luego nuevamente en la crisis de los años ochenta bajo la dictadura (Hardy 1986). En una época marcada por la represión, muchos de estos comedores fungieron como espacios de reconstrucción del vínculo social antes de jugar un papel importante en la lucha contra la dictadura y su modelo neoliberal (Salazar 1994). Durante la pandemia generada por el coronavirus las “ollas populares” se reactivaron para hacer frente al hambre y a la pauperización provocada por el confinamiento y la debilidad de las políticas sociales (Cisternas 2020). La mayoría se inscribe en la continuidad del estallido social de fines de 2019 que reveló la nueva fuerza con la cual cuenta ahora la sociedad chilena para hacer frente al Estado.

Asef Bayat (2010) mostró la importancia de la solidaridad local y de la resistencia en la vida cotidiana de los barrios populares del mundo árabe, ya que estos fueron una de las bases que dieron lugar a las revoluciones de 2011. Mientras que la mayoría de los especialistas de los movimientos sociales se centran en las marchas y los acontecimientos espectaculares de los mismos, los cambios sociales o políticos de largo plazo se producen con mayor frecuencia mediante el establecimiento y mantenimiento de prácticas alternativas que originan manifestaciones o revoluciones armadas (Johansson y Vinthagen 2019).

¿Se producirán dinámicas similares como resultado de los grupos de ayuda mutua y de las iniciativas locales de solidaridad que surgieron frente a la pandemia y los confinamientos? ¿Lograrán futuros movimientos movilizar las infraestructuras creadas por los grupos de ayuda mutua? Esto dependerá de dinámicas contingentes cuya naturaleza y alcance varían según los contextos locales y nacionales. Sin

embargo, lo que fue específico al año 2020 es que estas iniciativas no surgieron de manera disparatada en una ciudad o un país afectado por una catástrofe natural, sino en todas las regiones del mundo frente a una pandemia global. Queda por ver si estas iniciativas populares y ciudadanas tratarán de articular sus experiencias y perspectivas para contribuir a instaurar un modelo social alternativo a nivel local, nacional e internacional.

## Conclusiones

Las perspectivas utilitaristas y el economicismo generalizado (Caillé 2013) siguen dominando el campo de estudio de los movimientos sociales. La literatura internacional dedicada a este tema se ha centrado principalmente en las manifestaciones, las acciones conflictuales y las demandas dirigidas al Estado (McAdam, Tilly y Tarrow 2001). En estas perspectivas utilitaristas de la acción colectiva, la magnitud de los movimientos sociales se mide por la frecuencia y la amplitud de las manifestaciones y su importancia en función de su capacidad para influir en las decisiones del gobierno o en la esfera política institucional. En este marco, el principal desafío de los movimientos sociales es generar coaliciones y relaciones de poder capaces de influir en el gobierno y de modificar las leyes existentes.

El primer imperativo de una sociología antiutilitarista de los movimientos sociales es dejar de evaluar sus resultados únicamente en función de su impacto en la política institucional y representativa. Independientemente de un posible impacto en las políticas públicas, las redes de ayuda mutua que nacieron frente a la pandemia ya han cambiado la forma de vivir en los barrios para miles de ciudadanos y, a menudo, han transformado su visión de la sociedad ya que les abrieron una posibilidad de volverse actores de su vida, de su barrio y de su mundo. Estas solidaridades locales a nivel de los barrios parecerán anodinas a quienes buscan el cambio social a partir de la política institucional, sin embargo, son elementos constitutivos fundamentales de una sociedad de convivencia cuya importancia y urgencia han sido recordadas durante la pandemia.

Esta perspectiva antiutilitarista conduce también a rechazar la separación entre compromiso y vida cotidiana, entre transformación de uno mismo y movimiento social. Las acciones en la vida cotidiana y las solidaridades locales han desempeñado a menudo un papel decisivo tanto en la formación de los movimientos sociales, y en particular del movimiento obrero (Thompson 1953), como en las alternativas que proponían y vivían estos actores.

La magnitud de la movilización de los movimientos y asociaciones durante la

pandemia muestra una vez más que las manifestaciones son solo la punta del iceberg (Pleyers 2018), la parte más visible de los movimientos y rara vez la más importante. Una perspectiva antiutilitarista pone de relieve otros papeles destacados de los movimientos en nuestras sociedades, especialmente en su capacidad para establecer vínculos sociales y desarrollar solidaridades concretas que permiten a la gente vivir de otra manera. Recuerdan la fuerza de la ayuda mutua y la autoorganización como una alternativa al Estado y al mercado (Laville 2016), pero también al repliegue sobre sí mismo y al auge del racismo y de los movimientos reaccionarios que caracterizan también este período de pandemia.

## Referencias bibliográficas

- Alma Preta. 2020. “Segunda maior favela de SP faz autogestão para combater a Covid-19”. Acceso el 4 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3xqz55j>
- Bao, Hongwei. 2020. “Anti-domestic violence little vaccine: a Wuhan-based feminist activist campaign during COVID-19”. *Interface* 12 (1): 53-63.
- Bayat, Asef. 2010. *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*. Stanford: Stanford University Press.
- Caillé, Alain. 2013. *Anti-utilitarisme et paradigme du don. Pour quoi?* Lormont: Le Bord de l'eau.
- Cali Tzay, José Francisco. 2020a. “COVID-19 está devastando a las comunidades indígenas del mundo y no sólo se trata de la salud”. *Naciones Unidas. Derechos Humanos*, 18 de mayo. Acceso el 18 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3gHNPH7>
- Cali Tzay, José Francisco. 2020b. “Derechos de los Pueblos indígenas”. Informe presentado en el Septuagésimo Quinto Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 20 de julio.
- Cassilde, Stéphanie. 2020. “Trabajo social con personas sin hogar en Bélgica durante la pandemia”. En *Alerta Global: políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*, compilado por Breno Bringel y Geoffrey Pleyers, 147-154. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Castel, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. París: Fayard.
- Ceceña, Ana Esther. 1997. “Neoliberalismo e insubordinación”. *Revista Chiapas*, 4: 33-44.
- CEIICH-UNAM (Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades- Universidad Nacional Autónoma de México). 2020. “Viralizar la

- solidaridad. Redes de apoyo mutuo y activismo político en tiempos de pandemia”. Video, 2:32:29. Acceso el 18 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3u2YERi>
- Cisternas, María Luisa. 2020. “Otra vez las mujeres: las ollas comunes contra la desesperación en tiempos de crisis”. *Diario U Chile*, 18 de mayo. Acceso el 20 de junio de 2020. <https://bit.ly/32PWdfp>
- Coronel, Omar, y Anette Malca. 2020. *Perú, un país movilizado. Reporte de Acciones Colectivas de Protesta y Petitorios durante la Cuarentena Nacional*. Lima: GICO / PUCP.
- Covid-19 Mutual Aid UK. 2020a. “Mutual Aid Groups Maps”. Acceso el 12 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/32PsPGe>
- Covid-19 Mutual Aid UK. 2020b. “Frequently asked questions”. Acceso el 12 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3tVSvNu>
- CrimethInc. 2020. “Survivre au virus: Une méthode anarchiste”. Acceso el 19 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3dVP57J>
- Cultural Survival. 2020. “Indigenous Peoples Finding Solutions in Own Communities in Response to COVID-19”. Acceso el 18 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3evAZZQ>
- Escobar, Arturo. 2018. *Designs for the pluriverse: radical interdependence, autonomy, and the making of worlds*. Durham: Duke University Press.
- Esteva, Gustavo. 2016. “Para sentipensar la comunalidad”. *Bajo el Volcán* 15(23): 171-186.
- EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional). 2020a. “Por coronavirus el EZLN cierra caracoles y llama a no abandonar las luchas actuales. Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena- Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional”. *Radio Zapatista*, 17 de marzo. Acceso el 18 de abril de 2020. <https://bit.ly/3vnzL9L>
- EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional). 2020b. “Sexta parte: una montaña en alta mar. Zapatistas recorrerán los 5 continentes. Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena- Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional”. *Radio Zapatista*, 5 de octubre. Acceso el 8 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3gIYmSr>
- González Farfán, Cristian. 2020. “Chile-Ollas de la dignidad. La autoorganización popular frente a la crisis”. *Correspondencia de Prensa-Boletín Informativo*, 19 de junio. Acceso el 18 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3gHITDe>
- Gravante, Tommaso, y Alice Poma. 2020. “Romper con el narcisismo: emociones y activismo de base durante la pandemia”. En *Alerta Global: políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*, compilado por Breno Bringel y Geoffrey Pleyers, 209-217. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

- Hardy, Clarisa. 1986. *Hambre + dignidad = ollas comunes*. Santiago: Academia de Humanismo Cristiano.
- Johansson, Anna, y Stellan Vinthagen. 2019. *Conceptualizing 'Everyday Resistance': a transdisciplinary approach*. Londres: Routledge.
- Kavada, Anastasia. 2020. "Creating a hyperlocal infrastructure of care: COVID-19 Mutual Aid Groups". *Open Democracy*, 12 de junio. Acceso el 18 de agosto de 2020. <https://bit.ly/2Pr2OtM>
- Kothari, Ashish. 2021. "Self-reliance as an answer to the pandemic. Hopes from India's margins". En: *Social movements and politics in a global pandemic*, editado por Breno Bringel y Geoffrey Pleyers, 327-337. Bristol: Bristol University Press.
- Kriesi, Hanspeter. 1996. "The organizational structure of new social movements in a political context". En *Comparative Perspectives on Social Movements*, editado por Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald, 152-184. Cambridge: Cambridge University Press.
- Langlois, Jill. 2020. "São Paulo's favelas are running out of food. These women are stepping in". *National Geographic*, 1 de mayo. Acceso el 4 de mayo de 2020. <https://on.natgeo.com/3xtp7Ag>
- Laville, Jean-Louis. 2016. *L'économie sociale et solidaire*. París: Seuil.
- López Bárcenas, Francisco Javier. 2020. "Covid-19, cruel realidad y nueva normalidad". *Hechos y derechos*, 57. Acceso el 28 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3t2QtKg>
- Martins, Paulo Henrique. 2019. *Itinerários do Dom: Teoria e sentimento*. Río de Janeiro: Ateliê de Humanidades.
- McAdam, Doug, Charles Tilly y Sidney Tarrow. 2001. *Dynamics of contention*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Naciones Unidas. 2020. "Secretary-General denounces 'tsunami' of xenophobia. Unleashed amid COVID-19, calling for all-out effort against hate speech". Acceso el 17 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/2PsUTff>
- Pleyers, Geoffrey. 2018. *Movimientos sociales del siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Pleyers, Geoffrey. 2020a. "The pandemic is a battlefield. Social movements in the COVID-19 lockdown". *Journal of Civil Society* 16 (4): 295-312.
- Pleyers, Geoffrey. 2020b. "Los movimientos sociales y la batalla por el significado de la crisis del coronavirus". *Revista Pensamiento y Acción Interdisciplinaria* 6(1): 108-121.
- Ribeiro, Geraldo. 2020. "Coronavírus: Comunidades criam gabinetes de crise e usam funk para ajudar na prevenção". *Extra Globo*, 22 de marzo. Acceso el 20 de noviembre de 2020. <https://glo.bo/3nrlFBv>

- Salazar, Gabriel. 1994. *Amasando el pan y la vida*. Santiago: Taller de Acción Cultural.
- Stabile, Arthur. 2020. “Na pandemia, descaso do governo impacta mais a favela”. *Ponte Jornalismo*, 25 de marzo. Acceso el 8 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3ey1A8J>
- Suárez-Krabbe Julia. 2020. Relinking as healing: Ruminations on crises and the radical transformation of an antisocial and antirelational world, *Convivial Thinking*, <https://www.convivialthinking.org/index.php/2020/10/05/relinking-as-healing/>
- Teamsters for a Democratic Union. 2020. “Chicago Local 705 members vote on using strike fund for H&W in crisis”. Acceso el 18 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3aL6GNF>
- Thompson, E. P. 1953. *The making of the English working class*. Nueva York: Open Road Media.
- Ventura Alfaro, María José. 2020. “Feminist solidarity networks have multiplied since the COVID-19 outbreak in Mexico”. *Interface* 12 (1): 82-87.
- Zajak, Sabrina, Katarina Stjepandić y Elias Steinhilper. 2020. “Pro-migrant protest in times of COVID-19: intersectional boundary spanning and hybrid protest practices”. *European Societies* 23(1): 172-183. <http://dx.doi.org/10.1080/14616696.2020.1821076>
- Zermeño, Sergio, Saúl Gutiérrez Lozano y Luis Ernesto López Aspeitia. 2002. “La democracia impertinente: Comités Vecinales en una cultura estatal”. *Revista Mexicana de Sociología* 64(1): 231-268.
- Zibechi, Raúl. 2020. *Tiempos de colapso. Los pueblos en movimiento*. Bogotá: Desde Abajo.

# COVID-19 y desigualdades en América Latina: ¿revés de fortuna?\*

Vera Chiodi\*\*

Recibido: 07/01/2021 - Aceptado: 29/04/2021

Los inicios de la epidemia en América Latina y el Caribe estuvieron marcados por una gran incertidumbre debido a que estos territorios no se vieron muy afectados (a diferencia de Europa y Estados Unidos). También en la región la pandemia generó un polémico debate que animó la escena pública: ¿se debían copiar las políticas restrictivas implementadas en los países centrales fuertemente afectados desde el inicio y en la antípoda de la temporada climática?

A pesar de las medidas implantadas por los diferentes gobiernos, América Latina se convirtió rápidamente en la región más afectada por el COVID-19 a nivel mundial (hasta octubre de 2020, cuando la inversión de las estaciones devolvió a Europa al primer lugar), registrando más de una cuarta parte de los casos y un tercio de las muertes en el mundo, aun cuando en esta zona geográfica reside solo el 9 % de la población mundial. Por tanto, la región está sobrerrepresentada en términos de costes sanitarios y económicos. A lo anterior se añade un aumento incesante del hambre, economías en apuros, desigualdades cada vez más profundas y una temporada de huracanes que se acerca. El hambre y la inseguridad alimentaria pueden generar múltiples conflictos, malestar político y obligar a las familias vulnerables a migrar. Según el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el número total de personas residentes en América Latina y el Caribe que no saben si contarán con un plato de comida en los próximos meses se ha cuadruplicado desde 2019 (PMA 2020).

\* Este artículo fue traducido por Nicolás Larrea Avila. Economista (UBA), maestrando LAGLOBE.

\*\* Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine y Centre de recherche et de Documentation des Amériques ; email vera.chiodi@sorbonne-nouvelle.fr



Figura 1. Campaña de donación (campana de frazadas) del "Comedor La Mascota", a comienzos del invierno, Benavidez, provincia de Buenos Aires.



Foto: Bernardo Pérez, 21 de junio de 2020.

La región está experimentando una crisis sin precedentes del mercado laboral como resultado de la pandemia del COVID-19. La drástica contracción del empleo (34 millones de personas se quedaron sin trabajo), las horas trabajadas y los ingresos explican la reducción del nivel de actividad económica (-9,4 % para 2020). El panorama es aún más preocupante si consideramos que estos efectos han sido desiguales, ya que las mujeres, los jóvenes, los niños, los trabajadores informales (que representan el 80 % de los trabajadores en el cuartil inferior) y los autónomos son los grandes perdedores. El camino de la recuperación, que está emergiendo muy lentamente (y ciertamente con una recuperación asimétrica entre sectores, lo cual agregará más distorsiones), podría ir acompañado de una ampliación de estas brechas.

### **La pandemia como efecto acelerador de las desigualdades preexistentes**

Aunque la mayoría de los países se esforzaron por implementar rápidamente un conjunto de políticas de apoyo al empleo para evitar la disminución de los ingresos, esta crisis está exacerbando los niveles de desigualdad que existían antes del esta-

lido de la pandemia. Asimismo, esta situación puede dar lugar a un retroceso en el progreso logrado durante las últimas dos décadas en el continente más desigual del mundo. Durante la marea rosa (primera década del siglo XXI), el crecimiento económico impulsado desde el sector externo (vinculado a la disminución de la pobreza y a las desigualdades en la distribución del ingreso) se asoció con una ampliación de la clase media (un avance social significativo, teniendo en cuenta que su tamaño a menudo se ha propuesto como medida de felicidad). En la actualidad la clase media de las naciones de América Latina y el Caribe ha experimentado una pérdida de ingresos mucho mayor que la que sufren los sectores más pobres. Por lo tanto, la recuperación económica dependerá en gran medida de un cambio de tendencia y, en particular, del comportamiento de la clase media con respecto al consumo, ya que los individuos pertenecientes a la clase media suelen ser descritos como aquellos que compran bienes que no necesitan, con dinero que no tienen y para impresionar a personas que no conocen. (Veblen 1978).<sup>1</sup>

Figura 2. Campaña de donación (campaña de frazadas) del “Comedor La Mascota”, a comienzos del invierno, Benavidez, provincia de Buenos Aires.



Foto: Bernardo Pérez, 21 de junio de 2020.

1 Estos comportamientos de los consumidores están asociados en parte a cuellos de botella vinculados al aumento de la demanda de importaciones y a sucesivas crisis de balanza de pagos.

Como se ha demostrado en el caso de la provincia de Buenos Aires, la entrada del virus en muchos de los países de la región estuvo asociada a los grupos más ricos y a sus regresos de viajes en el exterior. La mayoría de los centros de salud se enfrentaron a la falta de un protocolo de prevención claro, sobre todo durante las primeras semanas. Considerando que en el cono sur la estación fría seguiría a la llegada del virus, la región esperaba el pico epidémico a partir de abril. Otra peculiaridad fue la de la cuarentena “comunitaria” en los barrios populares (o “villas”) donde las viviendas se caracterizan por un hacinamiento considerable, que obliga a los residentes a salir con mayor frecuencia al espacio público para acceder a bienes de primera necesidad. Se trata de un confinamiento que no se limita a la vivienda, sino que incluye todo el ámbito del barrio.

### **Una sucesión de eventos negativos (el peor de los mundos)**

Este shock de salud produjo un impacto económico con efectos ya evidentes a corto plazo (más bien centrados en la reducción parcial o total de los ingresos), pero también con consecuencias en un periodo de tiempo mucho mayor. Las secuelas a largo plazo son las más preocupantes, ya que su irreversibilidad es más persistente, puesto que se centran en la acumulación de capital humano (como educación y salud), lo cual actúa directamente sobre la transmisión intergeneracional de desigualdades. Los grupos más pobres y vulnerables están en el centro de esta escena, sin embargo, también se ven perjudicados aquellos que pueden caer por debajo del umbral de pobreza.

Una consecuencia del confinamiento y que se menciona con menos frecuencia es el cierre de las escuelas. La aplicación de esta medida durante un prolongado periodo es una novedad en la historia reciente. El impacto a largo plazo en la educación es una de las principales preocupaciones actuales en estos países. Por un lado, porque que la inversión en educación tiene efectos positivos tanto en la equidad como en el crecimiento, por el otro, debido a que el acceso educativo es diferenciado dependiendo del entorno socioeconómico de los hogares.

Figura 3. Entrada de un comercio en la periferia de Lima, Perú.



Foto: Montaje de Claudio Rinaldi, julio de 2020.

En América Latina, según estimaciones recientes (que incluyen como supuestos que un enfermo por familia equivale a una semana perdida en la escuela a distancia y que un muerto dentro del núcleo familiar puede ser equivalente a tres semanas perdidas en la escuela o al abandono escolar), una jornada escolar en casa puede ser equivalente a una jornada escolar presencial solo si el nivel de formación de los padres les permite ocupar el lugar de los profesores, lo que refuerza la reproducción de desigualdades toda vez que existe una relación directa entre educación de padres e hijos. La transición de la educación formal a la informal (a través de internet o mediante tutores) es muy diferente según los antecedentes socioeconómicos. La principal preocupación para los más pobres de la región es que la probabilidad de terminar la escuela secundaria hoy es equivalente a la de los niños nacidos en la década de los sesenta.

De igual manera, el costo de la inacción<sup>2</sup> para la primera infancia es significativo. Los niveles actuales de inversión y compromiso político a favor de la niñez son subóptimos y se han deteriorado en comparación con el pasado. Los niños menores de cinco años pueden no alcanzar su máximo potencial de desarrollo, lo que da lugar a los denominados procesos de histéresis, o sea, fenómenos que generan efectos

2 La pérdida de productividad a lo largo de la vida producto de la no inversión en el cuidado educativo de los niños.

deletéreos y pérdidas irrecuperables a corto plazo.<sup>3</sup> Uno de los impactos significativos es el cierre o reducción del acceso a programas preescolares, ya que la pandemia podría reducir las tasas de matrícula en jardines de infancia (42,2 % en países de la región con ingresos medios bajos y 14,9 % en aquellos donde se registran ingresos bajos) a cero durante varios meses en muchas naciones de esta zona geográfica. El cierre de los jardines de infancia no es el único factor vinculado a la pandemia que afecta a los niños, también se aprecia un aumento del estrés, la violencia y la pobreza. En Argentina, Brasil, Colombia y México –las cuatro naciones más extensas de la región–, el impacto vuelve a ser muy asimétrico y afecta especialmente a los infantes de familias desfavorecidas. Como resultado, a pesar de las políticas de mitigación, se espera que la desigualdad de oportunidades aumente sustancialmente.

Durante la pandemia, la mayoría de los gobiernos están tratando de romper el círculo vicioso de la pobreza. Las transferencias monetarias condicionadas, por naturaleza focalizadas, se han vuelto mucho más universales<sup>4</sup> y aun cuando son de gran ayuda, no logran compensar todas las pérdidas y presentan una fuerte heterogeneidad. Brasil cuenta con un sistema social amplio, Argentina también, pero en menor medida, en Colombia la cobertura es relativamente más reducida y México sorprende por su inacción. La gran novedad del capitalismo contemporáneo es el desarrollo de la cobertura social y una paradoja de esta crisis la presenta el contraste que existe entre los casos de Brasil y México. La nación sudamericana brinda asistencia social a 150 millones de personas, situación que a la larga permitirá amortiguar la crisis actual, por lo que es poco probable que la pobreza aumente en el corto plazo como resultado de la pandemia. En el extremo opuesto se encuentra México, puesto que no cuenta con políticas activas para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia en la población y se espera que este país experimente el mayor aumento de la pobreza entre las cuatro naciones que fueron mencionadas anteriormente.

### ¿Del círculo virtuoso al círculo vicioso?

Antes de la aparición de la COVID-19, la región mostraba un buen desempeño en términos de movilidad social (especialmente con el acceso a la educación y la disminución de las *skill premia*). Los trabajos empíricos (López-Calva y Lustig 2010) muestran que la disminución del coeficiente de Gini en las últimas décadas puede

3 El riesgo es que estas personas vulnerables que caen en la pobreza no se recuperen y se vuelvan pobres de forma permanente.

4 Lo que había hecho el gobierno de Macri con el establecimiento de pensiones universales y Andrés Manuel López Obrador unos meses antes del estallido de la epidemia.



explicarse en igual medida por las políticas de protección social y por la reducción de las desigualdades salariales. En ese sentido, la mejora generalizada del acceso a la educación ayudó a reducir las desigualdades en el mercado laboral durante la marea rosa. El escenario pospandemia podría llevarnos al pasado aumentando esta *skill premia*. Según la Oxford Poverty and Human Development Initiative (2020),<sup>5</sup> la pandemia ralentizará o incluso revertirá la tendencia de reducción de la pobreza multidimensional<sup>6</sup> y la devolverá al nivel de hace tres o diez años.

En teoría, la acumulación de capital humano sirve de protección ante las crisis de ingresos y estos, a su vez, pueden proteger el capital humano. Pero la situación actual es tanto más perjudicial puesto que, incluso si en algunos casos se mantienen los ingresos, la pérdida de capital humano es casi irreversible. Muy raramente, la historia económica ha sido testigo de una combinación tan excepcional en la que los efectos a largo plazo de las crisis macroeconómicas se combinan con los efectos de los desastres naturales, como si una profunda crisis macroeconómica fuera acompañada de un terremoto.

Buenos Aires, 7 de enero de 2021

## Referencias bibliográficas

- López-Calva, Luis Felipe, y Nora Claudia Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington DC: Brookings Institution Press.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). 2020. “On Track or Not? Projecting the Global Multidimensional Poverty Index”, julio. <https://ophi.org.uk/rp-58a/>
- PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2020. “El hambre aumenta a medida que aumentan los casos de Covid-19 en América Latina”, 29 de julio. <https://bit.ly/2R6YUqi>
- Veblen, Thorstein. 1978. *Théorie de la classe de loisir*. París: Gallimard.

5 OPHI por sus siglas en inglés.

6 El índice multidimensional incluye condiciones de vida como las vinculadas a la vivienda, pero también variables que describen el nivel de ingresos, educación, tipo de inserción profesional y protección social.



# La enfermedad ya me conoce: la historia de Doña Irma, una sanadora kichwa en tiempos de COVID-19

## *The disease already knows me: the story of Doña Irma, a Kichwa healer in times of COVID-19*

Susana Anda Basabe\*, Patricio Trujillo Montalvo\*\*

Recibido: 03/01/2021 - Aceptado: 29/04/2021

### Resumen

En Ecuador el acelerado contagio de la enfermedad producida por coronavirus (COVID-19) fue desatendida desde el ámbito de salud pública, las prioridades del gobierno no se dirigieron hacia las poblaciones más vulnerables, por lo que al inicio de la pandemia las comunidades indígenas de la región amazónica fueron fuertemente impactadas. El presente artículo analiza las estrategias de una familia indígena kichwa para enfrentar la enfermedad, describiendo mediante narraciones etnográficas las experiencias relacionadas al contagio y propagación del virus en la Amazonía ecuatoriana. El conocimiento sobre prácticas curativas, remedios antiguos que curaron otras pandemias y la incorporación de nuevos remedios permitieron hacer tolerable la enfermedad, disminuyendo notablemente el porcentaje de mortalidad en comparación con espacios urbanos.

**Palabras clave:** Amazonía; Comuna 5 de Agosto; Covid 19; Indígenas, Medicina.

### Abstract

In Ecuador, the accelerated contagion of the coronavirus disease (COVID-19) was neglected from the public health sphere. The government's priorities were not towards the most vulnerable populations, therefore, at the beginning of the pandemic the indigenous communities of the Amazonian region were heavily affected. This article analyzes the coping strategies used by an indigenous Kichwa family to deal with the disease, describing through ethnographic narratives the experiences related to the contagion and spread of the virus in the Ecuadorian Amazon. Knowledge about curative practices, old remedies that cured other pandemics, and the incorporation of new remedies made it possible to make the disease tolerable, notably reducing the percentage of mortality compared to urban spaces.

**Keywords:** Amazon; Comuna 5 de Agosto; Covid 19; Indigenous people; Medicine.

\* Profesora-Gestora de la Especialización de Gestión de Proyectos de Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). gsanda@flacso.edu.ec

\*\* Profesor Titular de la Facultad de Medicina e investigador del Instituto de Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). pstrujillo@puce.edu.ec



## Introducción

La humanidad está experimentando una emergencia inédita debido a los impactos negativos provocados por la pandemia del COVID-19, que se suma a otras problemáticas estructurales a nivel global como la pobreza, las desigualdades sociales y la crisis del modelo de desarrollo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) describe al COVID-19, como una enfermedad infecciosa provocada por un coronavirus que produce una neumonía atípica descubierta recientemente. Tanto el nuevo virus como la enfermedad eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019. La OMS declaró al COVID-19 como una pandemia, y en pocos meses, se han podido evidenciar los impactos y consecuencias críticas sobre la humanidad: pérdidas de vidas humanas, impacto sobre la economía a escala mundial y local, generación de incertidumbre, pánico social (Trujillo Montalvo, 2021).

En Ecuador el acelerado contagio de la enfermedad por COVID-19 fue desatendida desde el ámbito de salud pública, teniendo como resultado severos impactos que pronto llegaron a visibilizarse en las comunidades indígenas de la región amazónica. A mediados de junio de 2020, la Amazonía registraba el menor número de casos en el país, sin embargo, para fines del mismo mes, tanto la provincia de Napo como la de Orellana y Sucumbíos duplicaron el registro de contagios, siendo las comunidades indígenas las más afectadas (*El Comercio*, 21 de junio de 2020).

El empeoramiento y crisis de la situación en el sector público de salud se confirmó pronto, dado que mientras los casos de COVID-19 en la Amazonía ecuatoriana empezaban a presentar un incremento desmesurado, la asistencia médica estatal se mantenía insuficiente (*Amazon Frontlines*, 26 de abril de 2020), lo que produciría una fuerte repercusión en la confianza en la prestación de servicios de atención para superar el virus. El acontecimiento cogió al sector público de salud de improviso, sin estar preparado para solucionar la caótica situación que pronto se convertiría en un problema de grandes dimensiones, dejando a los ciudadanos a asumir su propia responsabilidad, abandonados a su propio destino.

Al tratarse de grupos étnicos vulnerables, la ONU y OEA alertaron sobre la fragilidad de los pueblos indígenas amazónicos frente a la pandemia de COVID-19 solicitando a los Estados regionales a tomar mayores medidas de precaución (*El Comercio*, 4 de junio de 2020). Aun así, las comunidades indígenas amazónicas de América Latina siguen siendo afectadas por la pandemia y por la desatención estatal que han sufrido estos pueblos históricamente. El 24 de abril de 2020, los representantes de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) denunciaron la negligencia de los gobiernos y organizaciones interna-

cionales para enfrentar la pandemia en sus territorios (*El Comercio*, 24 de abril de 2020); a ello se suma el pronunciamiento de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) quienes denunciaron el 29 de junio de 2020 la desatención del Estado ecuatoriano en comunidades indígenas amazónicas, exponiendo además que el Comité de Operaciones de Emergencias (COE) ignoró a los dirigentes de los pueblos indígenas para la toma de decisiones (*Pichincha Comunicaciones*, 29 de junio de 2020).

Como ya se ha señalado en varios trabajos recientes (Rivadeneira y Aparicio 2020; Pesantes y Gianella 2020; Trujillo Montalvo, 2020) la escasa atención estatal, las desigualdades socioeconómicas, las precarias condiciones sanitarias, atravesadas por diversas escalas de discriminación étnica, son factores que siguen perjudicando a los pueblos indígenas, más aún en el estado actual de emergencia sanitaria. En el contexto de pandemia, estos aspectos sitúan a las poblaciones indígenas en condiciones mucho más vulnerables que el resto de la población nacional.

## Acercamiento metodológico

Este artículo utiliza análisis etnográficos sobre narrativas logradas de varias entrevistas a profundidad sobre las dinámicas de una de las familias indígenas de la comuna kichwa 5 de Agosto para hacer frente a la enfermedad por COVID-19<sup>1</sup>. Los miembros de la familia Alvarado-Aguinda son los protagonistas de este estudio. Se trata de una familia kichwa amazónica, extensa, que incluye cuatro núcleos familiares de los cuales hemos seleccionado uno como unidad de estudio.

Tratándose de pobladores indígenas de una localidad rural periférica, se busca leer las experiencias de la población “desde abajo y hacia afuera a partir de la vida local (...), más que desde arriba y hacia adentro” como nos dice Mintz (1996, 13). Vale la pena recordarlo porque identificar y describir de forma detallada y exhaustiva las prácticas y acontecimientos vividos por la familia implica reconocer estos elementos como categorías analíticas con valor explicativo, entendiéndolas a través de su interconexión y repercusión con procesos sociales, políticos y económicos de carácter más amplio.

Las narraciones sobre las experiencias de cómo se hizo frente a la enfermedad por COVID-19, fueron proporcionadas por Irma Aguinda, abuela de la familia y su hijo Francisco Alvarado. Doña Irma es una mujer sabia, muy conocida en la comuna donde habita y en las comunidades aledañas por su prestigio como lideresa y concedora de prácticas médicas naturales. Es una de las líderes más experimenta-

---

1 Desarrolladas según las circunstancias actuales de pandemia por vía electrónica los meses de diciembre de 2020 y enero de 2021.

das y reconocidas de las comunidades kichwas del cantón, especialmente por su trabajo en la Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos del Ecuador (FONAKISE) y la Organización de la Nación Kichwa de Sucumbíos (ONAKSE). Creció en Archidona (provincia de Napo) y en 1964 migró a la provincia de Sucumbíos, participando en la formación de lo que actualmente se conoce como la comuna 5 de Agosto. Por otro lado, Francisco, el cuarto de los cinco hijos de Doña Irma, siguió la influencia de su madre como dirigente político. Ha participado como presidente y vicepresidente de la comuna, y actualmente es vocal del Gobierno Autónomo Parroquial de Jambelí.

Si bien exponemos relatos fragmentados, que ilustran solamente algunas de las diversas percepciones sobre la pandemia en la Amazonía; las narraciones de la familia sobre sus experiencias vividas alrededor de la epidemia, nos permitieron dar cierta profundidad histórica a la reflexión sobre la transmisión de saberes tradicionales para el tratamiento de las pandemias así como una comprensión sobre la experiencia histórica con otras epidemias y enfermedades a las que ya enfrentaron y sobrevivieron. También nos llevó a entender las dinámicas de experimentación con remedios antiguos propios de la comunidad y la incorporación de nuevos remedios para hacer tolerable la enfermedad además de captar el panorama social del cuidado en la recuperación de los enfermos.

Preocuparse por la comunidad, significa interesarse por la manera en que han afrontado las crisis cuando sus condiciones materiales de vida conforman su existencia social, en este caso, entendiendo el contexto en el cual las poblaciones indígenas han configurado estrategias de salud, alternas a las fórmulas biomédicas dominantes, que además se conjugan con formas comunales, más sostenibles que las de los colonos mestizos por ejemplo, en cuanto al manejo de los recursos naturales (Anda Basabe, Gómez de la Torre y Bedoya Garland 2017), aspectos que en conjunto han permitido a los comuneros asombrosamente tolerar la pandemia. En este sentido, los relatos contados desde la subjetividad de la familia invitan a reflexionar sobre el papel que actualmente juega la conservación del bosque amazónico y su control por parte de las familias y comunidades indígenas, siendo estos factores de vital importancia para resistir los efectos de viejas y nuevas enfermedades entre los pobladores.

En este marco, este artículo tiene como objetivo principal describir las perspectivas y experiencias relacionadas al contagio y propagación del virus, narrada por los mismos pobladores de la comuna. Creemos que estos relatos que exponen conocimientos y criterios propios de los comuneros, discriminados o invisibilizados frente a la perspectiva hegemónica de la biomedicina, pueden constituirse como una importante fuente de información para futuras investigaciones relacionadas a la toma de decisiones en lo referente a la salud pública y pueblos indígenas.

## La comuna kichwa 5 de Agosto: crisis, emergencias y respuestas en tiempos de COVID

En la región amazónica del país, con corte al 12 de enero de 2021, se han registrado 14 899 casos de contagio por COVID-19, con 3 063 casos en la provincia de Sucumbíos, y 1 764 casos confirmados en el cantón Lago Agrio<sup>2</sup>. Sin embargo, estas cifras solamente corroboran los contagios que exponen las pruebas de detección del virus; mas no el número real de contagiados por falta de pruebas, aspecto que se presenta en la comuna kichwa 5 de Agosto (provincia de Sucumbíos, cantón Lago Agrio). Se trata de un fenómeno estadístico que en su interpretación sobre-determina los hallazgos dejando de lado las variables culturales de estos pueblos. Este hecho, examinado por Scheper Hughes en Brasil, muestra que la contabilización de vidas y muertes sucede en la esfera de lo político, donde los registros evidencian un sistema de clasificación de la sociedad y valores sociales sobre lo que “se juzga lo suficientemente valioso como para contarlos y registrarlos” (2000, 271).

En este contexto, y en consecuencia de una histórica negligencia estatal en materia de salud que aún perdura en la Amazonía, los pobladores de la comuna han utilizado, de preferencia, tratamientos con plantas naturales de la selva amazónica para enfrentar la enfermedad de COVID-19, aspecto que adquiere significado en tanto es producto de su historia social. Son entonces, como nos recuerdan Comaroff y Comaroff (1992) prácticas que construyen y representan quienes son ellos y quienes son los otros. Los pobladores han considerado ampliamente la reproducción de conocimientos y experiencias propias como opciones para enfrentar los desafíos que produce la enfermedad, en respuesta a las inequidades en la atención médica y los paradigmas biomédicos dominantes.

Las familias se dedican principalmente a la agricultura, cacería, pesca y recolección para su propia subsistencia, actividades que han retomado un papel fundamental en la coyuntura de la pandemia de COVID-19. Un porcentaje más reducido de pobladores comercializan productos agrícolas -aunque no se limitan exclusivamente a esta actividad-, y mantienen trabajos asalariados y fortuitos (Anda Basabe 2014). En los últimos meses, el creciente desempleo ha obligado a los habitantes a priorizar en la producción de alimentos para su propia subsistencia, siendo esta actividad la más importante y el medio principal para subsistir; y el trabajo remunerado, una labor perpetuamente inestable.

Las actividades de autoconsumo, incluyendo la adquisición de plantas y raíces medicinales, son inmensamente importantes en las épocas de crisis y en las situaciones de mayor dificultad para asegurar la subsistencia de los indígenas amazónicos.

---

2 “Situación nacional por covid-19 infografía N°320” corte 12 de enero de 2021.

Se constituyen como una opción para aquellos que tienen acceso al recurso tierra y mano de obra, que comporta distintas racionalidades con respecto al manejo de los recursos naturales del bosque tropical en épocas de emergencia. Para los habitantes de la comuna 5 de Agosto, estas actividades se constituyen como decisiones motivadas en buena medida -aunque no únicamente- por los costos que implica la obtención de alimentos y medicinas, que resultan considerablemente más baratas de obtener en su territorio antes que acudir a comprarlos en el mercado o farmacia. Este tipo de comportamiento se ajusta a lo que Chevalier concibe como “maximización de lo concreto” a través del consumo directo de “mercancías de subsistencia”, siendo estas últimas, productos de consumo considerados como mercancías las cuales aunque no ingresan a la esfera de circulación del mercado para concretar su transacción, mantienen un valor de cambio (Chevalier 1983).

Si bien las prácticas productivas de las poblaciones indígenas amazónicas se diferencian de las que practican los colonos mestizos de la amazonia, en las crisis, la decisión de priorizar los productos para el propio consumo dejando en segundo plano su comercialización hacia el mercado, es ampliamente difundida en la Amazonía peruana y ecuatoriana (Bedoya Garland, Aramburú y Bermeo 2017; Anda Basabe, Gómez de la Torre y Bedoya Garland 2017).

En este sentido, aun cuando las familias de la comuna mantienen una estrecha relación con el bosque tropical e incluso figuran permanecer lejos de las presiones económicas externas, ello no significa que estén al margen de la economía mundial. Por el contrario, se sitúan dentro de ella como un sector dependiente, subordinado, con economías periféricas, donde las actividades de subsistencia se mantienen y se acentúan especialmente en épocas de crisis (Nash 1994). Esto permite mostrar que, si bien dichas prácticas indudablemente generan y reelaboran valores culturales que dan sentido a la comunidad, las opciones productivas de subsistencia y las alternativas medicinales locales deben también entenderse no sólo desde el contexto de la propia población, en términos de diferenciación cultural, sino situando a las poblaciones locales en contextos económicos y políticos de alcance más global, en la medida en que afectan sus medios de vida y de trabajo, influyendo en sus prácticas y estrategias locales las cuales son resultado de dinámicas históricas donde derivan formas de desigualdad económica y de dominación política (Comaroff y Comaroff, 1992).

Es en este marco, que la economía de subsistencia practicada por los comuneros se expresa no sólo como consecuencia de antiguas costumbres sino también, como una expresión de las relaciones desiguales, exclusión social y las crisis económicas que mantienen a los pobladores indígenas al límite de la supervivencia. Ello se constituye como elemento insoslayable para entender a su vez el papel que cumplen los saberes medicinales en la comuna. Pues si bien los kichwa de la comuna 5

de Agosto continúan reproduciendo iniciativas, saberes y prácticas culturales que contribuyen a la salud de la población y al cuidado de los enfermos, son alternativas que, como advierte Viola (2000), se formulan en muchas sociedades indígenas a manera de resistencia frente a los conflictos que emergen desde los preceptos hegemónicos de la biomedicina, prejuicios de los médicos y por las intervenciones sanitarias que no se adecuan a la realidad de los sectores donde predominan prácticas y valores relacionados a la medicina local, y donde los precios para medicamentos resultan inalcanzables para familias con un limitado poder adquisitivo.

Esta aproximación implica reconocer que las familias de la comuna poseen conocimientos terapéuticos sumamente complejos y diversos sobre su entorno natural y sobre las plantas medicinales disponibles en sus territorios siendo su uso una oportunidad para revalorizar la medicina tradicional, entendiendo a *lo tradicional* como las prácticas que presentan continuidad y que se han incorporado como propias en la comunidad, independientemente de cual sea su origen (Hobsbawm 2002).

### **El relato de la abuela Irma: su visión de las pandemias, la enfermedad y el uso de la medicina tradicional**

Mis hijos se enfermaron, pero yo no me enfermé porque tomo todos los días medicina. Por eso la enfermedad ya me conoce y no me cogió  
Irma Aguinda, diciembre 2020.

La expresión utilizada por Irma Aguinda que introduce este apartado se traduce en una interferencia lingüística del kichwa en el español. El estilo particular y la riqueza expresiva del lenguaje empleado resalta las nociones culturales que emergen cuando se enfrenta a una enfermedad. Al tener medicinas disponibles, que son resultado de un proceso histórico de experimentación, formas de producción y uso de los recursos naturales, así como de la reproducción de saberes y aprendizajes dados por la sobrevivencia a ciertas enfermedades; los mencionados elementos se constituyen como una protección de tipo acumulativo que hacen que la enfermedad se exprese en una esfera que enfrenta al cuerpo. La enfermedad lucha y fracasa al ingresar al organismo de quien posee una posición aventajada en relación a los que no han podido establecer defensas simbólicas y prácticas para combatirla. Se construye así en una relación dialéctica entre el cuerpo de los que han acumulado experiencias y los que carecen de ellas.

De acuerdo a la abuela, los entendidos en esta materia, como en su caso particular como sanadora, tienen la capacidad de encarar la enfermedad, armados por los

conocimientos acumulados sobre la medicina local. Esta es una dimensión genérica que guía el tema de la enfermedad entre los pobladores más antiguos de la comuna. Sin embargo, no se trata de un proceso unidireccional, sino más bien de un proceso que abarca una variedad de respuestas locales con campos de contenido más amplios.

Con todo, la historia como proceso, introduce cambios en las acciones individuales y sociales. Ya sea a través de la curación con sabios curanderos, o bien con la utilización de plantas medicinales locales a veces combinadas con medicinas alopáticas, o a través de decisiones de practicar diversos tipos de aislamiento, la presencia histórica de epidemias en la Amazonía ha configurado múltiples formas de respuestas entre los pobladores indígenas. El relato de las experiencias sobre pandemias en la Amazonia, tomando como eje, las vividas por Doña Irma de 76 años, quien se enfrentó a dos pandemias en su niñez y una en la actualidad, mantienen una combinación de audacia, experimentación, reproducción de conocimientos tradicionales y destrezas en materia de la medicina natural.

### **Primera pandemia**

La primera pandemia que narra es una de las experiencias más drásticas y penosas que marcó su vida desde temprana edad. Cuenta con desaliento que a finales de la década de 1940, con la epidemia de tuberculosis en Archidona, los indígenas se rehusaban a recibir tratamiento médico. La enfermedad que afectó a su padre y otras familias de la región, no contemplaba en las unidades de salud, la realidad social y cultural de las poblaciones indígenas amazónicas. Por ello, el manejo y cuidado de los enfermos con tuberculosis quedaban en manos de sus parientes más cercanos. En la comunidad, las familias tomaban la difícil decisión de alejarse del enfermo terminal, dejándolo en su casa hasta su fallecimiento.

Con apenas cinco años de edad, la situación y relación de intimidad afectiva que sostuvo con su padre en sus días finales de vida, marcó la existencia de la abuela. Con esta experiencia, las últimas palabras de su padre fijaron la decisión de preservar su vida para proteger a sus seres queridos. Para ponerlo en las palabras de Doña Irma:

Yo no me he criado con mi papá ni con mi mamá. Cuando era pequeña me dejaron con mis abuelos. Cuando se enfermó mi papá de tuberculosis me mandaron donde él cuando yo era pequeña. Con la gente antigua, en ese tiempo, cuando uno se enfermaba, toda la familia se iba de noche. A la persona enferma le dejaban en la casa. Entonces ahí me abrazó mi papá. Mi papá me dijo: *hija tú no vas a estar conmigo ahorita, mañana te vas donde tu abuela mismo, tienes que vivir mucho tiempo* (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

Desde la óptica de las prácticas de aislamiento, Campoverde (2009) llegó a distinguir que en las comunidades de Archidona, cuando los pobladores caían enfermos de tuberculosis, los familiares realizaban dos tipos de aislamiento. Uno enfocado en la construcción de una vivienda para que el enfermo viva solo, pero cerca de los familiares quienes realizaban actividades de cuidado del paciente, denominado como aislamiento explícito o declarado. Y otro, que consistía en dejar que el enfermo viva con sus parientes, mientras sufría rechazo tanto de sus familiares como de la comunidad, denominado como aislamiento implícito o no declarado. Esta última modalidad es particularmente interesante en medida que en la Amazonia, como en la sierra ecuatoriana (Muñoz Bernand 1999), la tuberculosis era representada como una enfermedad que causaba vergüenza. Aun así, ambos tipos de aislamiento se instauraron como resultado del estigma que provocaba la enfermedad en la sociedad.

Por su parte, la distinción que aborda Campoverde, para el caso de aislamiento y abandono que vivió el padre de Irma no se refleja en esta clasificación. El punto crucial que narra la abuela es el hecho de que los enfermos, comprendiendo su destino, eran abandonados a su propia suerte, siendo el abandono una de las múltiples respuestas para evitar la propagación de la enfermedad. En la historia sanitaria de los indígenas amazónicos, esta secuencia trágica se ha repetido varias veces.

Romero Hernández (1999) para el caso de tuberculosis en comunidades indígenas del Estado de Oaxaca; Boschín y Fernández (2020) para explicar los comportamientos de los pueblos indígenas para mitigar las pestes en la Patagonia argentina; Cueto (2000) para describir la expansión y resistencia a la malaria entre los indígenas machiguengas en la amazonía peruana; y Gómez López, Sotomayor Tribín y Lesmes Patino (2000) para señalar los comportamientos frente a las epidemias en la amazonía colombiana, son autores que han descrito la tendencia de abandono de los enfermos para reducir el contagio de epidemias, que son en muchos casos resultado del estigma social.

En el escenario de los afectos, las prácticas de aislamiento y en última instancia de abandono, son de mayor interés y aún más relevantes en tanto son prácticas que se producen en la esfera del estigma social, factor que impactó emocionalmente en la vida personal y familiar de la abuela. Así pues, entender las implicaciones del estigma social, significa, en definitiva, comprender los valores que se atribuyen a él, siendo este un medio de control social que marginaliza y excluye al individuo enfermo y a la vez, a sus parientes.



## Segunda pandemia

La segunda epidemia vivida por Doña Irma, se desarrolló al menos seis décadas atrás, cuando aún vivía en Archidona, y donde se presentaron varios casos de fiebre amarilla selvática (*killu unkuy* en kichwa) en la provincia de Napo<sup>3</sup>.

En la década de los cincuenta, cuando apenas tenía 9 años de edad, la familia de Irma se enfermó con fiebre amarilla. Sus tíos y tías fueron los primeros en contagiarse dentro de su núcleo familiar presentando síntomas de fiebre, dolor de cabeza, diarrea, vómito, erupciones cutáneas, dolor e hinchazón del estómago y disminución del apetito, siendo algunos de los síntomas, bastante similares a los que presentaron sus hijos y nueras con la enfermedad por COVID-19. En esta experiencia, a diferencia de la primera, Irma se orientó a utilizar los conocimientos transmitidos por sus abuelos sobre las especies de flora de los bosques tropicales para combatir enfermedades graves.

La familia de Doña Irma, infectada con la fiebre, fue atendida en casa, pues en la comunidad se rumoreaba que en los hospitales, además de no suministrar medicinas a los enfermos, transportaban arena y piedras para enterrar a los fallecidos por la pandemia. La abuela recuerda que su familia le advirtió que no trasladara a los enfermos al hospital y le aconsejaron que todos se curaran en casa con “medicinas del monte”. En este contexto, la abuela indica uno de los aspectos más importantes sobre el control de conocimientos locales para tratar enfermedades dentro de la comunidad. Su narración sobre lo sucedido en la epidemia de fiebre amarilla apunta a exponer la desconfianza que tenían los pobladores en el sistema de salud de la época, aspecto que todavía continúa siendo uno de los principales obstáculos en la decisión de los habitantes indígenas para ser atendidos bajo el sistema de salud público “(...) todos los que se fueron al hospital murieron, se acabaron. Los que se quedaron en la casa tomaban remedios del monte y no murieron. Tomaron pura medicina, la medicina pasa por el cuerpo” (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020), relata la abuela.

Los habitantes contagiados que permanecieron en sus casas, presentaron graves molestias causadas por las erupciones cutáneas que les impedían acostarse en sus camas. Para aliviar el dolor, se les acostaba en hojas de plátano y se les suministraba remedios obtenidos del bosque tropical. Mientras su abuelo y abuela recolectaban y preparaban remedios locales para curar la fiebre amarilla, le enseñaban a Irma

3 Un ejemplo interesante que aporta a la comprensión sobre las implicancias de la definición sobre comunidad y territorio entre los kichwas amazónicos es el texto de Macdonald (2020), quien entre otros ejemplos subraya desde una perspectiva antropológica el rol que juegan los *supais* y dentro de ello, el *Quillu Ungui* (fiebre amarilla). Estos componentes dan sentido a las relaciones sociales internas que se desarrollan en un territorio determinado.

sus conocimientos sobre plantas y raíces medicinales importantes para controlar la pandemia y otras enfermedades. “Mi familia se enfermó con esa enfermedad y por eso conocí la medicina (...), yo era pequeña, pero aprendí de ellos. Me indicaban que esta medicina era buena para este tipo de enfermedades”, recuerda Doña Irma (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

De acuerdo a las narraciones de la abuela, cuando suceden afectaciones por enfermedades conocidas o desconocidas, los habitantes mantienen conocimientos sobre su entorno natural y las funciones que cumplen determinadas plantas y raíces que pueden curar enfermedades, contrario a lo que sucede en los hospitales, donde los pobladores desconocen sobre los medicamentos que se les suministran cuando están enfermos. En el caso de la epidemia de fiebre amarilla presentada en su hogar, Doña Irma afirma que la familia logró mitigar con éxito los efectos de la enfermedad con el conocimiento que tenían sobre la medicina de la selva tropical.

Por otro lado, en esta etapa aparece un fenómeno de interés que ilustra las concreciones históricas de contagio de epidemias y su relación con la explotación de recursos en los territorios indígenas amazónicos. El periodo comprendido a finales de la década de los cuarenta (1949), coincide con el apareamiento de varios casos de fiebre amarilla en Archidona. Fue un momento crucial en la historia epidemiológica de la amazonía ecuatoriana en tanto se rastreó el primer brote de fiebre amarilla selvática entre personas que trabajaban en la compañía petrolera Shell en la entonces provincia de Napo-Pastaza (García Solórzano 1951; García Solórzano 1953), poniendo en riesgo a varias poblaciones indígenas amazónicas.

La interconexión que se da entre las actividades de extracción de recursos naturales y las relaciones humanas son decisivas para comprender las dinámicas de propagación de determinadas enfermedades en la región amazónica. Es así que, las diversas formas de penetración para la explotación de los recursos de la amazonia, han sido siempre factores que no se pueden evitar cuando se estudian las epidemias que han amenazado históricamente a los pueblos indígenas amazónicos<sup>4</sup>. Ejemplo de ello, es el caso de los Nahua de la amazonía peruana quienes contrajeron un virus gripal, causado por el contacto con personal de la compañía Shell en la década de los ochenta del siglo pasado. La gripe originó una epidemia de neumonía, provocando graves riesgos de salud en todo el grupo indígena local (Zarzar 1987). O el caso de las comunidades amazónicas Yanomamis (en la frontera de Brasil y Venezuela), que

---

4 Desde el siglo XVI, los pueblos indígenas amazónicos han afrontado diversos procesos de extracción de los recursos naturales en sus territorios, que han desencadenado en epidemias mortales. La viruela, varicela, gripe, sarampión, fueron algunas de las enfermedades causadas por el contacto con misioneros, exploradores y colonos; y cuyo contagio se intensificó para finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, durante la época de extracción de caucho (CIDH 2019). Nuevas epidemias han emergido en el último siglo, esta vez, vinculadas a la fuerza de trabajo de indígenas y mestizos en compañías petroleras, mineras y de extracción forestal.

en 2018 sufrieron un brote incontrolable de sarampión, asociado al contacto con mineros ilegales (Hierro 2018). El caso de fiebre amarilla en Archidona, al igual que las epidemias mencionadas, obedecen a procesos múltiples interconectados. Son hechos que implican “contacto y conexiones, vínculos e interrelaciones” como nos dice Wolf (1982, 15).

Foto 1. Irma Aguinda y Ángel Alvarado



Fotografía: Manuel Kingman. Sucumbios, 21 de noviembre de 2020.

## La enfermedad viene a la comuna: el relato de Francisco Alvarado

En la Comuna 5 de Agosto se enfermaron muchas personas, casi toda la comuna. Si hubiera sido bien letal esa enfermedad, se terminaba toda la comuna.

Francisco Alvarado, enero 2021

Francisco, hijo de Irma Aguinda, contrajo la enfermedad por COVID-19 en mayo de 2020. A raíz del contagio, hasta junio del mismo año presentó varios síntomas tales como fiebre, graves dolores de cabeza, respiración agitada, asfixia, dolor en el pecho y fatiga. Para verificar si efectivamente se trataba de la epidemia, acudió al

Subcentro de salud de Jambelí donde el resultado de la prueba PCR salió positivo. Luego de 15 días volvió a hacerse la prueba resultando nuevamente en confirmación positiva para COVID-19. Su caso consistió en la experimentación de varios remedios naturales para aliviar los síntomas de la enfermedad. En palabras del hijo de Doña Irma:

A mí me cogió fuerte el Covid, incluso tuve una recaída. Me aislé. Si no me funcionaba con este remedio, tocaba traer otras plantas más porque hay otras plantas que se usan en casos más extremos (Francisco Alvarado, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

La enfermedad le afectó fuertemente, por lo que asegura que, en su caso, el remedio natural que elabora su madre era insuficiente para mitigar los síntomas. La combinación de 1 gr. de paracetamol cada 6 horas para aliviar el dolor de cabeza, con otros remedios naturales del bosque le permitió tolerar la enfermedad. Su esposa, Angélica, quien también es conocedora de los remedios naturales de la selva tropical, le aplicó por ejemplo un expectorante natural para los pulmones.

Angélica como también aprendió, fue a sacar una raíz llamada supay mate. La raíz se raya y se deja en un poco de agua para que se concentre para el día siguiente. Con un gotero se suministra el líquido en la nariz, una o dos gotas en cada fosa nasal. Eso es como ají, y da comezón y luego te hace estornudar y te saca todo (Francisco Alvarado, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

Si bien el contagio no pudo ser detenido, se estima que el riesgo fue reducido, esto se comprueba por el bajo porcentaje de muertes a pesar de las condiciones precarias que viven los habitantes. En la comuna 5 de Agosto, la mayoría de la población afectada superó la enfermedad con excepción de un caso de contagio de una persona de tercera edad que falleció por haber presentado problemas pulmonares antes de contraer la enfermedad de Coronavirus.

Mantener a las comunidades informadas, abastecidas y cuidadas parece ser el principal acierto, algo fundamental en la propuesta de la atención primaria en salud.

En la comuna 5 de Agosto, casi toda la población contrajo la enfermedad por COVID-19. El virus se expandió rápidamente en los meses de mayo, junio y julio de 2020. Lamentablemente, no existen censos comunitarios sobre los contagios (Francisco Alvarado, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

De acuerdo a Francisco, difícilmente se pueden elaborar censos de la epidemia tanto desde la comunidad como desde los subcentros y hospitales locales. Dos factores aparecen en relación a este fenómeno. Por un lado, el estigma social juega un papel importante para evadir ser señalado por la comunidad. Aspecto que sufrió la familia de Francisco por ser de las primeras en contraer el virus; y por otro lado, los habitantes evitan ser internados en los hospitales, lo que los lleva a ocultar la enfermedad frente a los profesionales de salud. De manera que, los subcentros y hospitales locales carecen de cifras reales de los contagios y la comunidad no ha logrado registrar oficialmente esta información, aunque conocen de forma más precisa los contagios que se han dado debido a la información que circula entre familias. Francisco relata las dinámicas ejercidas por las familias frente a la incursión de técnicos de salud en la comunidad:

La gente que se contagiaba se aislaba en la finca y cuando los médicos decían que debían ir al hospital, más bien se escondían porque decían que si iban al hospital, regresaban en ataúd. Por eso, aunque hubo un contagio masivo, en la comuna nadie fue al hospital (Francisco Alvarado, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020)<sup>5</sup>.

Otro punto interesante en el caso de los habitantes de la comuna 5 de Agosto, fue que quienes contrajeron el virus no necesariamente presentaron los mismos síntomas que detalla Francisco. Existieron casos donde presentaban diarrea, afectaciones al pulmón, o solamente fiebre, y en otros casos, vómito. En algunos casos, quienes se enfermaron padecían de afecciones médicas como hipertensión arterial o problemas pulmonares, concebidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como afectaciones que producen en las personas mayores riesgos de presentar un cuadro grave de la enfermedad por COVID-19, pero que en el momento de contraer el virus presentaron una recuperación más rápida que aquellos sin este tipo de afectaciones.

Angélica tuvo otro tratamiento y salió más fuerte. Ella tenía complicado el pulmón. Pero con aguas calientes se curó. Teníamos miedo porque hace algunos años se intoxicó con un herbicida llamado paraquat, entonces ella se quedó afectada los pulmones. Mientras ella estaba enferma se iba con los hijos a trabajar en la finca para cosechar verde (Francisco Alvarado, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

5 Este tipo de comportamiento se ha reproducido entre varios pueblos indígenas. Por ejemplo, en el caso de la epidemia de polio en la década de los sesenta se registró una tendencia similar entre otra nacionalidad amazónica, los Waorani donde “los ancianos y ancianas tomaron la decisión de internarse en la selva para buscar sus propios alimentos y huir del virus” (Rivadeneira y Aparicio 2020, 16).

Los remedios para hacer frente a la enfermedad fueron múltiples. En algunos casos, los pobladores usaron baños de vapor e infusiones con plantas medicinales de la selva; en otros casos, prepararon remedios hechos con plantas y raíces medicinales igualmente obtenidos del bosque tropical; y en otros casos consumieron vitaminas, pastillas como paracetamol e incluso Ivomec (o ivermectina que es un medicamento utilizado localmente para el ganado).

No todos fueron tratados de la misma manera. en algunos casos se trataban con baños de vapor y aguas calientes, en otros casos se utilizó matico para descongestionar el pulmón y en otros casos con la raíz supai mate. Dependiendo de los síntomas se utilizaban distintos tratamientos. A mi hermana, el virus le afectó el pulmón, ella ya no podía hablar, se agitaba y quedó sin fuerza. mi hermano le llevo un matico del monte con limón le hicieron un preparado y le dieron eso. El otro día estaba bien. Fue difícil entonces buscar las medicinas. nos cruzamos información, la gente decía yo me cure de esta forma, yo en cambio de esta otra forma, entonces se probaba de todo, si no servía una forma se buscaba otra forma. A mi hermano le cogió fuerte. El tomo un remedio que le dan a las vacas. Una vacuna para el ganado *Ivomec* (ivermectina). Lo tomó porque en la compañía le habían dicho que eso era bueno para el COVID-19. Mis otros hermanos gastaron bastante dinero porque ellos compraron vitaminas, pastillas (Francisco Alvarado, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

Las decisiones sobre la experimentación con diversos tratamientos dependieron en gran medida de los síntomas que presentaba cada caso y los recursos económicos disponibles de las familias. Sin embargo, a pesar de la diversidad de tratamientos, el más difundido en la comunidad consistió en el uso de medicinas naturales de la selva tropical y el uso de la medicina preparada por Doña Irma.

Las madres andaban cargadas por un lado el bebé y en el otro lado cargadas las plantas. Con eso se curaron. Cuando no se encontraban todas las plantas, cada persona que tenía alguna planta regalaba al vecino o amigo. Así nos apoyamos. Incluso a otras personas de otras comunidades que estaban enfermos graves con COVID-19, les compartimos el remedio de mi mamá y el conocimiento de cómo preparar (Francisco Alvarado, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

## La importancia de la acumulación de experiencias

El conocimiento obtenido por la abuela sobre medicinas adquiridas en la selva, fue dado a través de un proceso de saberes heredados por generaciones pasadas. En este caso, el conocimiento sobre los remedios para combatir la fiebre amarilla y otros males similares, fueron transmitidos oralmente por los padres de los abuelos de Irma, y luego sus abuelos le transmitieron estos conocimientos a ella. Asimismo, Doña Irma difundió sus enseñanzas a su esposo, y durante la pandemia de COVID-19, ha transferido los saberes a sus hijos, nueras y nietas, con la finalidad de reproducirlos para su aplicación como recurso para sobrevivir a enfermedades graves, enfatizando especialmente en las mujeres quienes suelen ser las que cumplen las tareas de cuidados no remunerados en el ámbito doméstico dentro de la comunidad. En palabras de la abuela: “ellas también tienen que aprender porque algún rato van a ser madres entonces yo tengo que enseñarles a ellas para que algún rato sean como yo” (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020). Sin embargo, también reconoce que no todos los miembros de la familia seguirán sus pasos porque “hay personas que se dedican a la medicina y hay personas que no tienen la habilidad” (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

Para la abuela Irma, en sus narraciones, la transmisión de saberes medicinales no termina al indicar los ingredientes y la preparación de los remedios; sino también, uno de los componentes más importantes consiste en transmitir “un poder”, asegura haberle pasado este poder a su esposo que en kichwa es conocido como “pajun”<sup>6</sup>:

Haciéndole bromas cogía hojas diciéndole que le estoy dando mi poder. Le aventaba a mi esposo con hojas de limón, le saque cuyes de la mano [crujir los dedos], ahora él se ríe y dice ahora sé más que tú (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

La medicina que aprendió a preparar para el caso de la fiebre amarilla, es la misma que utilizó con su familia y que ha difundido a otras personas de la comunidad y de comunidades aledañas en la pandemia de COVID-19. Doña Irma explica que: “nosotros no utilizamos remedios de afuera porque no conocemos. Hay suficientes medicinas en las montañas. Las medicinas están en la chacra y en el monte” (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020). Con la actual pandemia, varios amigos, amigas y conocidos le llamaron por teléfono para pre-

6 Puesto que existen diversas concepciones sobre el significado simbólico de “pajun”, nos remitimos a las versiones sobre este fenómeno que pueden encontrarse en los textos de Macdonald (1987); y Knipper (2006, 417-418).



guntarle sobre la preparación del remedio y la dosis. Debido al conocimiento que tienen sobre las plantas que crecen en la selva tropical, lograron producirlo en sus hogares sin mayores dificultades. La preparación del remedio fue continuamente difundida de boca en boca en varias comunidades, asegura la abuela:

Ellos conocen las plantas pero no saben cómo preparar el remedio. Contándoles el nombre de las plantas medicinales ellos conocían cuáles eran, como ellos también son criados en el monte conocen qué plantas medicinales hay (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

El remedio incluye nueve plantas y raíces que se encuentran o cultivan en el bosque tropical. Algunos de los ingredientes son: Uña de Gato (*Uncaria tomentosa*), Salsa Padilla (*Smilax zarzaparrilla* L.), Caña Agria (ZINGIBERACEAE *Costus laevi*), Chuchuwaso (*Maytenus krukovii*), Chugriyuyu (*Bryophyllum pinnatum*), Sangre de Drago (*Croton sanguifluis*), y Mate (*Crescentia cujete* L.). Las plantas y raíces las encuentra en la montaña (bosque primario) y en la finca (chacra). Si bien crecen de forma silvestre y sin intervención humana, también es importante cultivarlas para evitar su extinción. Doña Irma explica que:

En la montaña tengo vistas a las plantas. Tenemos una finca entonces ahí mismo hay toda clase de remedios. Las plantas crían solas, entonces las dejamos crecer y las volvemos a sembrar para que no se pierdan (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

La medicina utilizada por la abuela para aliviar los síntomas de la enfermedad por COVID-19, es un remedio muy utilizado para combatir varias dolencias y malestares cotidianos, como artritis, colesterol, diabetes, entre otros. Doña Irma señala que toma sus preparaciones o remedios diariamente, tres veces al día y que la medicina es útil para prevenir todas las enfermedades. “Yo tomo 3 veces al día por eso no tengo ninguna clase de enfermedad”, asegura la abuela (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020).

En la pandemia sus hijos, nueras y esposo se enfermaron con COVID-19. “Mi esposo dormía donde mis hijos y se contagió. Tan pronto supe, le di el remedio y se sanó. En 3 días ya estaba sano”, afirma Doña Irma. Cuando sus familiares se enfermaron, dejaron de visitarla aplicando aislamiento social por miedo a contagiarla. Sin embargo, ella y su esposo no quedaron solos, sus nietas les visitaban diariamente para brindarles comida y bebida.

Si bien, la situación de pandemia en la comunidad difundió miedo entre los pobladores, la percepción de Doña Irma mantuvo tintes distintos. Siendo evangélico



ca, tanto su fe en la medicina natural como en Dios le permitió superar el temor al contagio. “No me asuste nada. Yo sabía que hay remedio ¿porque voy a tener miedo? con la bendición de Dios Tayta estoy bien”, asegura la abuela (Irma Aguinda, Entrevista, Sucumbíos, Ecuador, 1 de diciembre de 2020). Esta noción de enfermedad puede vincularse a lo que Muñoz-Bernand (1999) comprende como enfermedades “microbiosas” o como castigos enviados por Dios, que incluyen enfermedades como las pestes, viruela o tuberculosis. Son enfermedades que se transforman en epidemias y que son enfrentadas por los pobladores con tintes fatalistas, puesto que se deben a la voluntad de Dios.

Son más de 25 años que la abuela se ha dedicado a compartir y vender la medicina. Inició cuando trabajaba como dirigente en la Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos del Ecuador (FONAKISE) en Lago Agrio, donde conoció a muchas personas indígenas interesadas en el remedio. Luego la FONAKISE le subsidió un viaje a Guayaquil para formarse como promotora de salud, siendo la misma institución responsable en el fortalecimiento de microempresas de medicina ancestral en la parroquia Jambelí. Hasta la erupción de la pandemia de COVID-19 en la comunidad, Doña Irma dejó de cobrar por el medicamento, el cual hasta entonces le había permitido obtener un pequeño ingreso para su hogar.

## El dilema de las instituciones de salud

Aquí si ingresas al hospital, bien sales en una caja.  
Angélica Piruch, mayo 2020

Aparte de los elevados índices de pobreza que presenta la parroquia rural Jambelí, otros factores importantes como el acceso insuficiente a servicios de agua y saneamiento (por ejemplo, más de la mitad de los habitantes no acceden al servicio de agua potable que puede evitar enfermedades infectocontagiosas), la carencia de servicios de salud de calidad, las altas tasas de mortalidad infantil, la presencia de enfermedades de hipertensión arterial y obesidad, la proliferación de enfermedades parasitarias tropicales, así como la alta prevalencia de enfermedades gástricas, respiratorias y virales (incluyendo el Coronavirus), en conjunto no solo indican el resultado de las carencias estructurales del sistema de salud de la parroquia, sino también revelan las reducidas oportunidades que tienen los pobladores de la comuna para enfrentar la pandemia, por lo menos desde las instituciones públicas de salud.

En el cantón Lago Agrio, existen diez centros de salud para cinco parroquias. El más cercano a la comuna es el subcentro de salud de la parroquia Jambelí, el

cual provee a los habitantes de Atención Primaria de Salud (APS). Sin embargo, el establecimiento carece de personal especializado, así como de equipos, insumos y medicamentos para atender a la población. Cuando los pobladores presentan casos graves de salud o necesitan de servicios especializados, deben acudir al Hospital General Marco Vinicio Iza en la ciudad de Lago Agrio, aspecto que no siempre se cumple debido a la lejanía, falta de recursos económicos, desconfianza hacia el personal de salud y por las implicaciones que presenta el régimen de hospitalización.

Con respecto a los dos últimos elementos, consideramos que se constituyen como los obstáculos más significativos. En la comuna la confianza en la medicina alopática y en los profesionales de salud se mantiene baja, afectando la relación entre los pobladores indígenas y las instituciones de salud dominantes; y las modalidades de hospitalización implican tanto la separación del paciente con sus familiares, como el abandono de sus actividades productivas.

Distintos autores han registrado este tipo de conducta durante diferentes épocas. Muñoz Bernand encontró, por ejemplo, que en la década de los setenta, para los pobladores indígenas de Pindilig de la sierra ecuatoriana, los hospitales representaban “la entrada al cementerio”. La hospitalización suponía costos económicos en el sentido que el internado debía abandonar la producción en sus tierras y endeudarse para cubrir los gastos; y en términos culturales, implicaba introducirse a un ambiente ajeno e incómodo (Muñoz Bernand 1999). En la misma línea, Muratorio, reveló que en la década de los ochenta, para los indígenas amazónicos de Napo, persistía “la convicción de que allí [en los hospitales] la gente va principalmente a morir” (1998, 346). Tuaza Castro, en cambio, ha descrito la conducta actual de los indígenas de la sierra frente a los sistemas de salud públicos. Señala que “los indígenas sienten temor a los hospitales y al sistema de salud, porque históricamente han sido discriminados por los médicos, las enfermeras y explotados por las farmacias” (2020, 420-421). En el caso de los indígenas de la comuna 5 de Agosto, los hospitales representan el abandono del hogar, lo que significa situar al paciente en un espacio alejado de la vida social y cotidiana. A la vez, son concebidos como “lugares de muerte”, porque en los hospitales se reproducen prácticas que son ajenas a las de la comunidad, lo que implica un cambio radical que provoca una ruptura con las actividades y espacios donde los pobladores desempeñan conductas de protección y curación desde sus propios conocimientos.

Si los comuneros se contagian de COVID-19, deberían de acudir al centro de salud de Jambelí, el cual monitorea los casos positivos. Sin embargo, el centro solamente se encarga de procesar el trámite administrativo y son los mismos habitantes quienes deben llevar las muestras (en frascos y con la prescripción médica) al hospital, el cual está acreditado por el MSP para atender casos sospechosos o confirmados

de coronavirus. Las muestras de diagnóstico de los posibles casos de contagio, son enviadas posteriormente desde el hospital hacia el Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública (INSPI). El contagio entre los pobladores implica, entonces, en el caso de acudir al centro de salud, trámites que pueden comprometer y condicionar la mortalidad del paciente.

En el marco de organización de la estructura del sistema público de salud, los habitantes enfrentan problemas serios de acceso a atención médica oportuna y de buena calidad. A ello se debe sumar que, con la emergencia sanitaria, se han encontrado irregularidades y casos de corrupción en varios hospitales del país, incluyendo al Hospital General Marco Vinicio Iza, donde se hallaron problemas de sobrepagos en la adquisición de alcohol antiséptico y prendas de protección (*Primicias*, 24 de diciembre de 2020). Todos estos factores han contribuido a agravar aún más la situación de crisis sanitaria por COVID-19, que sin duda reflejan mecanismos que se alejan de las necesidades y realidades culturales y territoriales de la población indígena de la parroquia, así como la fragilidad del sistema de atención pública de salud de la provincia, parroquia y comunidad.

A consecuencia de, y a medida que se ha dado una histórica negligencia estatal en materia de salud, con políticas universales homogéneas que han sido incapaces de proveer y garantizar un acceso a servicios médicos pertinentes a las necesidades de las poblaciones indígenas rurales de la amazonía ecuatoriana (Rivadeneira y Aparicio 2020), los habitantes de la comuna 5 de Agosto, continúan reproduciendo iniciativas, saberes y prácticas culturales que contribuyen a la salud de la población y al cuidado de los enfermos, alternativas que a la vez son independientes del Estado central y que son prácticas médicas que se ignoran desde la hegemonía de la biomedicina.

Al igual que en la Amazonía, entre las organizaciones indígenas de la sierra, la crisis creó, dice Tuaza Castro, nuevas oportunidades para revalorizar la medicina tradicional, utilizada como respuestas frente a la epidemia de COVID-19. Al mismo tiempo, dichas dinámicas permiten que la población acceda a tratamientos de salud propios de la comunidad, pues la adquisición de medicamentos alopáticos es costosa e inalcanzable (Tuaza Castro 2020). Estos aspectos también reflejan la realidad de la comuna 5 de Agosto. De hecho, las iniciativas con medicina natural en la comuna no son recientes, pero sí fueron retomadas como opciones para aliviar los síntomas de los contagiados por COVID-19, aun cuando no existe certeza científica sobre su eficacia terapéutica.

Los comuneros recurren a la medicina tradicional en un intento de curar cualquier forma de enfermedad. Recibir atención médica desde los profesionales o instituciones de salud es una preocupación secundaria. Esto no quiere decir que los

comuneros no acepten los tratamientos desde la biomedicina, sino que afortunadamente la biomedicina no es su única opción.

En este punto, vale la pena señalar que la reproducción de las prácticas médicas tradicionales de la comuna, han permitido que los pobladores enfrenten los desafíos de salud actuales, donde evidentemente se incluye la enfermedad de COVID-19 que aún no encuentra una solución desde los paradigmas de la biomedicina. Creemos que en este caso particular, teniendo como resultado el fallecimiento de una sola mujer adulta mayor y varios casos de contagio por COVID-19 dentro de la comuna, las prácticas médicas indígenas lograron rebasar los servicios de salud pública. Como tal, la reproducción de conocimientos de medicina tradicional, que se constituyen como actitudes y comportamientos que se aprenden, han sido vitales para la prevención de la propagación de la enfermedad.

### **Conclusiones: Las manifestaciones culturales ante el COVID-19 en los pueblos indígenas**

El título de este artículo, “la enfermedad ya me conoce”, nos introduce a las experiencias vividas por quienes han tenido que enfrentar viejas y nuevas enfermedades durante su vida. Con la aparición del COVID-19 en la comuna, las narraciones expresadas por Doña Irma vinculan a la enfermedad con la historia de anteriores epidemias que afectaron a su pueblo y familia, y que para ella, el significado cultural y los efectos físicos de afectaciones anteriores ya eran conocidas y habían sido confrontadas, lo que le permitió manejar y controlar el contagio del virus en su caso personal.

En las poblaciones indígenas, las enfermedades y epidemias son una desgracia para quienes las padecen y para los que acompañan a los enfermos. El destino del enfermo se enfrenta con el de su familia. Constituyen momentos de reflexión sobre la vida y la muerte; y de consideración sobre el rol que cumple el entorno natural para la supervivencia. Desde una perspectiva, material y física, el preservar las condiciones materiales de vida para la existencia social, significa desde la experiencia de Irma, la importancia de mantener el control sobre sus medios de producción, de proteger el bosque primario, así como dominar y reproducir saberes de orden cultural transmitidos de generación en generación, elementos que ayudaron a enfrentar la enfermedad de COVID-19 en su núcleo familiar y comunitario con cero fallecidos. Ciertamente estos factores son de gran importancia no sin referirnos a las crisis y emergencias que dan lugar a la configuración de estrategias para producir subsistencias.

Esta dimensión, que atraviesa las prácticas locales de salud, permite entender el contexto de las posibilidades de reproducción de saberes y comportamientos medi-

cinales que toman lugar en las propiedades comunales donde se regulan los recursos naturales y se desarrollan prácticas para su regeneración. No sucede así, en cambio, en otro tipo de sociedades como las de los colonos campesinos de la amazonia ecuatoriana (Anda Basabe, Gómez de la Torre y Bedoya Garland 2017), quienes tienden a experimentar problemas de degradación ambiental surgidos por procesos de producción que involucran usos frecuentemente insostenibles de los recursos, siendo estos las únicas opciones que tienen para sobrevivir a corto plazo. Aunque implican el deterioro de zonas húmedas, reducción de la biodiversidad, y presión sobre los recursos naturales en general, las consecuencias las sufren directamente, afectando indudablemente en la sobrevivencia y salud de los pobladores a largo plazo.

En esta línea, Bedoya Garland (1995) ha demostrado que en las sociedades indígenas amazónicas, donde predominan estrategias de sobrevivencia como la caza, pesca, recolección y agricultura para el autoconsumo, las tasas de deforestación tienden a ser reducidas, lo que implica una menor presión sobre el bosque y una mayor conservación del entorno natural. Ello significa que las decisiones y prácticas de conservación de la biodiversidad se dan por los servicios ambientales que genera, ya sean como reserva de plantas medicinales o para la adquisición de productos forestales o vegetales para el consumo alimentario. Las percepciones sobre el bosque también adquieren importancia en tanto que para las poblaciones indígenas amazónicas, las tierras que se mantienen sin cultivar o en descanso, son productivas (Anda Basabe, Gómez de la Torre y Bedoya Garland 2017). Ello debido a que abastecen indefinidamente a las poblaciones de productos medicinales o para el autoconsumo en casos de emergencia o crisis.

Cuando suceden afectaciones por enfermedades conocidas o desconocidas, los habitantes mantienen conocimientos sobre su entorno natural y las funciones que cumplen determinadas plantas y raíces que pueden curar enfermedades, contrario a lo que sucede en los hospitales, donde se desconoce sobre los medicamentos que se suministran a los enfermos. Si nos remitimos a los ejemplos recogidos en las narraciones de Irma, se contempla que uno de los aspectos más importantes para tolerar la enfermedad de COVID 19 fue la reproducción de códigos conceptuales sobre los síntomas y el control de los conocimientos locales que sirvieron de orientación general para enfrentar la enfermedad. Este hecho, estudiado por Muñoz Bernand (1999), indica que un sistema conceptual sobre los síntomas puede transferirse a otro, incluso si pertenecen a otra época.

Tanto el sistema de salud pública, como los programas y políticas públicas que derivan de él, no logran conciliar la subjetividad de las clasificaciones, perspectivas, valores y prácticas médicas indígenas, tampoco logran adecuar la realidad local de los pueblos indígenas y sus territorios.

Aparece entonces el interrogante sobre en qué forma las prácticas y criterios propios de los pobladores indígenas pueden ser integradas para la toma de decisiones en el sector de salud pública. Los datos oficiales que se exponen sobre contagios y muertes por COVID-19 sobre-determinan los hallazgos, sin tomar en cuenta las variables culturales de los pueblos indígenas y peor aún, marginan la contabilización de la propagación del virus y sus consecuencias en el sector indígena. Se convierten así en datos poco neutrales y objetivos, que sirven muy poco para proponer intervenciones adecuadas.

Por otro lado, las intervenciones sanitarias apuntan hacia campañas de prevención y control contra el virus ignorando las racionalidades alternativas de las comunidades indígenas para la superación de enfermedades. Ignoran además, los mecanismos de exclusión que agudizan y fragmentan la confianza que deberían de tener los ciudadanos frente a las prácticas de salud pública, y donde sus instituciones deben tener un compromiso moral de respeto con quienes acuden a ellas. Lo verdaderamente importante, sería entonces indagar sobre lo que aún falta interpretar: la naturaleza de un proceso que contiene causas, significados y efectos que emergen cuando se localiza un problema nuevo, y donde aparecen manifestaciones simbólicas de control y hegemonía que son enfrentadas desde motivaciones que conducen a los pueblos a realizar determinadas prácticas para su supervivencia.

## Referencias bibliográficas

- Amazon Frontlines*. 2020. "Incremento de casos de COVID-19 en la Amazonía ecuatoriana develan la insuficiente atención estatal y aumentan la alarma en Pueblos Indígenas", 26 de abril. Acceso 16 de noviembre de 2020. <https://www.amazonfrontlines.org/chronicles/covid-amazonia-ecuatoriana-alerta/>
- Anda Basabe, Susana. 2014. "Transformaciones sociales y alimentarias de una familia kichwa del norte amazónico del Ecuador en el contexto de una economía globalizada 1970-2013". Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO.
- Anda Basabe, Susana, Sara Gómez de la Torre y Eduardo Bedoya Garland. 2017. "Estrategias productivas familiares, percepciones y deforestación en un contexto de transición forestal: el caso de Tena en la Amazonía ecuatoriana". *ANTHROPOLOGICA* No. 38: 177-209.
- Bedoya Garland, Eduardo. 1995. The Social and Economic Causes of Deforestation in the Peruvian Amazon Basin: Natives and Colonists. En *The Social Causes*

of *Environmental Destruction in Latin America*, editado por Michael Painter y William Durham, 217-246. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Bedoya Garland, Eduardo, Carlos Eduardo Aramburú y Zulema Bermeo. 2017. “Una agricultura insostenible y la crisis del barbecho: el caso de los agricultores del valle de los ríos Apurímac y Ene, VRAE”. *ANTHROPOLOGICA* No. 38: 211-240.
- Boschín, María Teresa y Mabel Fernández. 2020. “El hilo se corta por lo más delgado. Los efectos en las sociedades indígenas de las enfermedades derivadas del contacto con los otros”. *Atek* No. 9: 267-281.
- Campoverde, María Dolores. 2009. “Participación de la Comunidad Indígena en el control de la Tuberculosis. Una mirada a la interculturalidad”. *Lineamientos para la construcción de políticas públicas interculturales. Memoria del Seminario de Políticas Públicas e Interculturalidad*, 120-130. Quito: Ministerio Coordinador de Patrimonio.
- Chevalier, Jacques. 1983. “There is nothing simple about simple commodity production”. *The Journal of Peasant Studies* Vol. 10 No. 4: 153-186.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2019. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. S.L.: CIDH.
- Comaroff, John y Jean Comaroff. 1992. *Ethnography and the Historical Imagination*. Chicago: Westview Press.
- Cueto, Marcos. 2000. *El regreso de las epidemias: salud y sociedad en el Perú del siglo XX*. Lima: IEP.
- El Comercio*. 2020. “Indígenas de la cuenca amazónica piden medios ante covid-19 y cese de minería”, 24 de abril. Acceso el 13 de noviembre de 2020. <https://www.elcomercio.com/actualidad/indigenas-cuenca-amazonica-mineria-coronavirus.html>
- El Comercio*. 2020. “Indígenas de la Amazonia en grave riesgo por el covid-19, alertan antes de ONU y OEA”, 4 de junio. Acceso el 13 de noviembre de 2020. <https://www.elcomercio.com/actualidad/indigenas-amazonia-grave-riesgo-covid19.html>
- El Comercio*. 2020. “Contagios en la Amazonia suben a mayor ritmo que en otras regiones”, 21 de junio. Acceso el 13 de noviembre de 2020. <https://www.elcomercio.com/actualidad/aumento-contagios-amazonia-covid19-ecuador.html>
- García Solórzano, Egberto. 1951. “Brote de fiebre amarilla selvática en Santo Domingo de los Colorados, Ecuador”. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP)* Vol. 31(4): 340-349.
- García Solórzano, Egberto. 1953. “La fiebre amarilla en el Ecuador”. *Revista Ecuatoriana de Higiene y Medicina Tropical* Vol 10 No. 1-2: 1-6.



- Gomez Lopez, Augusto, Hugo Armando Sotomayor Tribín y Ana Cristina Lesmes Patino. 2000. *Amazonia colombiana: enfermedades y epidemias. Un estudio de bioantropología histórica*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Hierro, Lola. 2018. “El sarampión ataca a los yanomamis de la Amazonia”, 4 de julio. Acceso el 13 de noviembre de 2020. [https://elpais.com/elpais/2018/07/02/planeta\\_futuro/1530530020\\_416245.html](https://elpais.com/elpais/2018/07/02/planeta_futuro/1530530020_416245.html)
- Hobsbawm, Eric. 2002. “Introducción: la invención de la tradición”. En *La invención de la tradición*, editado por Eric Hobsbawm y Terence Ranger, 7-21. Barcelona: Crítica.
- Knipper, Michael. 2006. “El reto de la medicina intercultural y la historia de la medicina tradicional indígena contemporánea”. En *Salud e interculturalidad en América Latina. Antropología de la salud y crítica intercultural*, Coordinado por Gerardo Fernández Juárez, 413-432. Quito: Abya Yala.
- Macdonald, Theodore. 1987. *De cazadores a ganaderos*. Quito: Abya Yala.
- Macdonald, Ted. 2020. “Lowering National and International Laws into Amazonian Hills Seeking Territorial Rights”. *ReVista Cambridge* Volume XIX No. 3: 46-52.
- Mintz, Sidney. 1996. *Dulzura y Poder. El lugar del azúcar en la historia moderna*. México D.F.: Siglo Veintiuno.
- Muñoz Bernand, Carmen. 1999. *Enfermedad, daño e ideología. Antropología médica de los Renacientes de Pindilig*. Quito: Abya Yala.
- Muratorio, Blanca. 1998. *Rucuyaya Alonso y la historia social y económica del Alto Napo. 1850-1950*. Quito-Abya Yala.
- Nash, June. 1994. “Global Integration and Subsistence Insecurity”. *American Anthropologists* Vol. 96: 7-30.
- Pichincha Comunicaciones*. 2020. “Confeniae denuncia desatención del Estado en comunidades amazónicas donde han muerto 30 personas”, 29 de junio. Acceso el 18 de noviembre de 2020. <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/confeniae-denuncia-desatencion-del-estado-en-comunidades-amazonicas-donde-han-muerto-30-personas/>
- Primicias*. 2020. “Contraloría detecta 62 irregularidades en las compras de 19 hospitales”, 24 de diciembre. Acceso el 3 de enero de 2021. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/contraloria-observaciones-hospitales-compras-emergencia>
- Rivadeneira, María Inés y Marco Aparicio Wilhelmi. 2020. “Realidades situadas en tiempos de Covid-19: pueblos indígenas amazónicos frente a la pandemia y el extractivismo en el Ecuador”. *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. XI Núm. 2: 1-41.
- Romero Hernández, Claudia. 1999. “Creencias y consecuencias sociales de la tuberculosis pulmonar en dos comunidades indígenas del estado de Oaxaca: una aproximación cualitativa”. *Rev Inst Nal Enf Resp Mex* Vol. 12 No. 4: 235-249.



- Scheper Hughes, Nancy. 2000. "Demografía sin números. El contexto económico y cultural de la mortalidad infantil en Brasil". En *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, compilado por Andeu Viola, 267-299. Barcelona: Paidós.
- Trujillo Montalvo, Patricio. 2020. "Si salimos nos mata el virus, si nos quedamos nos mata el hambre: etnografía do coronavirus em Guayaquil". *Cadernos De Campo* Vol. 29 N. (supl): 85-93. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v29isuplp85-93>
- Trujillo Montalvo, Patricio. 2021. "Etnografía de la culpa en tiempo del COVID 19". *Revista Narrativas Antropológicas* Vol. 4 (2): 32-40.
- Tuaza Castro, Luis Alberto. 2020. "El COVID-19 en las comunidades indígenas de Chimborazo, Ecuador". *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* Vol. 15 No. 4: 413-424.
- Viola, Andreu. 2000. "Introducción. La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo". En *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, compilado por Andeu Viola, 9-64. Barcelona: Paidós.
- Wolf, Eric. 1982. *Europa y la gente sin historia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zarzar, Alonso. 1987. "Radiografía de un contacto: los nahua y la sociedad nacional". *Amazonía Peruana* No. 8 (14): 91-114.

## Entrevistas

- Irma Aguinda, habitante de la comuna 5 de Agosto, 1 de diciembre de 2020.
- Francisco Alvarado, hijo de Irma Aguinda, vocal del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial del cantón rural Jambelí y habitante de la comuna 5 de Agosto, 1 de diciembre de 2020 y 7 de enero de 2021.
- Angélica Piruch, esposa de Francisco Alvarado, habitante de la comuna 5 de Agosto, 20 de mayo 2020.

# Reflexiones sobre el COVID-19 en Ecuador: la salud pública y el Sistema Nacional de Salud

Fernando Sacoto\*

Recibido: 20/11/2020 - Aceptado: 23/02/2021

## Introducción

La aceptabilidad de las acciones de prevención frente a la pandemia implica una nueva forma de cortesía, verdadera expresión de la salud pública. La cortesía es la garantía de no violencia en las relaciones sociales y es específica a un espacio geográfico donde se encuentra la gente. Para cumplir tal objetivo, la participación popular es clave, más importante que el control social de la policía.

Jean Pierre Papart (2020).

57

En el presente artículo se exponen reflexiones sobre las múltiples incertidumbres, “verdades” que luego no lo fueron y dudas, más que certezas, generadas por la pandemia. Esta se despliega en múltiples ámbitos de salud: diagnóstico, comportamiento viral, grado de inmunidad, manejo clínico y tratamiento.

Antes de profundizar en esta problemática conviene recordar un fundamento básico del método epidemiológico: la relación entre la epidemiología descriptiva y la analítica. La primera detalla la distribución de la salud y enfermedad en grupos poblacionales, con una clásica diferenciación atendiendo a criterios como personas, tiempo y lugar. En cambio, en función de su diversidad y resultados, en la epidemiología analítica se formula una hipótesis de causalidad de posibles factores de riesgo, contrastando poblaciones en las que se encuentran dichos factores con otras en las que no están presentes.

Guardando las distancias del caso, la referencia del método es válida para destacar que, sobre todo en los medios de comunicación y redes sociales —prin-

---

\* Presidente de la Sociedad Ecuatoriana de Salud Pública (SESP). Director de la Maestría de Salud Pública de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE). mail: presidencia@sesp-ec.com

cipales fuentes de información pública sobre la pandemia—, ha predominado un abordaje descriptivo de cifras y números —ejercicio rutinario con el pasar del tiempo— en el que se observa un limitado esfuerzo analítico.

## La pandemia del COVID-19 en Ecuador: lo que se ve

Si se revisa la abundante información sobre la pandemia del COVID-19 que aparece publicada en los medios de comunicación de Ecuador, se constata que estos ofrecen un enfoque descriptivo con poca interpretación de los datos que se presentan. Esta observación es válida para abordar los casos acumulados de contagio, que todavía mantienen una tendencia ascendente en Ecuador, así como el número de fallecimiento por COVID-19 por promedio móvil semanal. Ambos datos se encuentran condicionados por la escasez de pruebas de reacción en cadena polimerasa (PCR, por sus siglas en inglés) en comparación con otros países del continente (Observatorio Social del Ecuador 2020); así como por un caótico sistema de información propio de la deficiente infraestructura de salud pública y vigilancia epidemiológica del Ecuador. Una situación que se ha visto agravada durante los dos últimos periodos de gobierno.

En medio de un panorama que muestra únicamente la punta del iceberg, es posible identificar el impacto que tuvo la epidemia entre marzo y abril de 2020, especialmente en Guayaquil (*Periodismo de Investigación* 2020), donde se dio una suerte de experimento natural sin intervención alguna del gobierno central o local y que tuvo trágicas consecuencias. El reporte del Ministerio de Salud Pública (MSP) presenta estas deficiencias y también la parcialización de la información (MSP 2020). Se observa un gran subregistro de muertes por COVID-19 que dista mucho del número reportado, mientras que al inicio de la pandemia los casos calificados como sospechosos o probables fueron de la misma magnitud que los confirmados, lo que destaca la escasa disponibilidad y acceso a pruebas PCR confirmatorias, aunque cabe destacar que este indicador ha mejorado en los últimos meses.

En cuanto a la respuesta asistencial, a lo largo de la pandemia los mayores esfuerzos se han dirigido al nivel hospitalario, con un notable incremento de camas para hospitalización y cuidados intensivos, en especial en Quito y Guayaquil (MSP 2020); pero también se realizaron acciones que no estuvieron debidamente articuladas con los servicios de salud y que por lo tanto no arrojaron los resultados esperados. Menor importancia se ha otorgado a la respuesta preventiva comunitaria y a la implementación de sistemas de vigilancia epidemiológica para un rastreo sistemático de casos y el manejo y aislamiento de contactos, con el objetivo de mitigar la velocidad de transmisión del virus y la incidencia que esto tuvo sobre los hospitales.

La activa participación de municipios como los de Quito, Guayaquil y Cuenca o experiencias locales interesantes como las del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del cantón Sucre (Viteri et al. 2020), impulsaron la identificación y seguimiento comunitario de casos, con la prioridad de enfrentar la pandemia en barrios y comunidades donde se originaban los contagios (Ortiz Salinas 2020).

Aunque en la actualidad la situación no es de la magnitud y gravedad de los meses iniciales de la pandemia, especialmente de lo ocurrido en Guayaquil, las pruebas PCR que se aplican siguen siendo insuficientes. A pesar que la realización de estos exámenes se ha incrementado y que existen esfuerzos para un mejor rastreo de casos y contactos, esto no ha sido una política prioritaria de respuesta frente a la pandemia. Luego de la dramática situación registrada en Guayaquil en abril de 2020, se incrementó el número de camas hospitalarias y de cuidados intensivos disponibles para pacientes de COVID-19, especialmente en las ciudades grandes, aun cuando en varios momentos, como en abril de 2021, las instituciones de salud se han visto desbordadas por el alto número de personas que acuden a ellas en busca de atención. El esfuerzo del personal de salud hospitalario y comunitario ha sido destacable, incluso en medio de las limitaciones existentes. Sin embargo, el saldo de muertes continúa siendo desfavorable, ya que Ecuador es uno de los países con mayor mortalidad en el mundo. Solamente entre marzo de 2020 y abril de 2021 se reportaron más de 57 mil muertes, lo que representa un aumento del 67 % con respecto al periodo anterior a la pandemia (Machado 2021).

Finalmente, hay que destacar la toma de decisiones por parte de los centros de operaciones de emergencia (COE) cantonales y provinciales, los cuales adoptaron una gran cantidad de medidas “no sanitarias”. Estos organismos que regulan y previenen aglomeraciones poblacionales y la movilidad de las personas, optaron por “promover la economía”, en un falso dilema de enfermedad-economía que relativiza la necesidad de enfrentar el origen del problema: la pandemia. La experiencia demuestra que hay que esperar las diversas oleadas de la pandemia. El COVID-19 puso de manifiesto las debilidades estructurales de la salud pública ecuatoriana y evidenció la inexistencia de un Sistema Nacional de Salud.

### **Lo que no se analiza ni se difunde: las causas de la débil respuesta**

Para llevar a cabo esta discusión se exponen algunas circunstancias que permiten comprender la deficitaria respuesta a la pandemia en Ecuador en tres momentos fundamentales: inmediatamente previos, en años recientes y a lo largo de la existencia de la salud pública en el país.

En el periodo inmediatamente previo al inicio de la pandemia se observan dos factores determinantes de la débil respuesta frente a esta situación, aunque hay que aclarar que estos factores no son exclusivos de este momento. Con los catastróficos acontecimientos sucedidos en Guayaquil se evidenció la incompetencia e inexperiencia de la gestión ministerial que se encontraba en funciones a inicios de la pandemia, la cual se sumó a la perniciosa práctica de otorgar nombramientos de directivos de instituciones de salud, presumiblemente gestionados o acordados con asambleístas, a cambio de lealtades políticas a favor del gobierno. Estas prácticas se destaparon durante la pandemia y dieron cuenta de esquemas de corrupción instalados en el sistema de salud.

En años recientes los factores condicionantes incluyen aspectos relacionados con tres aspectos fundamentales: 1) cambios en la gestión territorial de la salud; 2) insuficiente desarrollo de la atención primaria de salud y de servicios de primer nivel de atención; y 3) un desequilibrio en el recambio generacional en el área de salud pública en un contexto de restrictiva cultura institucional.

En cuanto al primer factor condicionante, en el año 2012 la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES) dispuso un reordenamiento territorial de la gestión de algunas instituciones del gobierno central, entre ellas las de salud (SENPLADES 2012). Este proceso de reordenamiento sustituyó, de manera inconsulta, el modelo de gestión que el MPS instauró desde 1992 con direcciones provinciales y áreas de salud y, en su lugar, implementó coordinaciones zonales que no fueron efectivas debido a que se agruparon sin criterio de provincias, con dependencia de sedes distantes y ajenas a sus respectivas dinámicas. Así, la provincia de Galápagos, convertida en distrito, pasó a depender de la Coordinación Zonal 5, con sede en Milagro (cantón de la provincia Guayas). Por su parte, la Coordinación Zonal 2 que estuvo conformada por las provincias Napo, Orellana y los cantones rurales de la provincia Pichincha, tuvo su sede en Tena (provincia Napo).

Esta territorialización, a todas luces descabellada, determinó que en la actualidad la incidencia de la epidemia en Galápagos, Cayambe o Puerto Quito, dependa de decisiones administrativas tomadas en lejanas sedes zonales y que desconocen las características de los territorios. En tal sentido, esta absurda territorialidad claramente afectó la capacidad de las autoridades para reaccionar a las consecuencias de la pandemia. La situación se vio agravada por un gobierno en funciones desde 2017, que, con un desacierto administrativo, desdibujó aún más la gestión en el territorio al eliminar numerosos distritos, sin otro sustento que un indiscriminado despido de personal.

En segundo lugar, en lo referente al insuficiente desarrollo de la atención primaria de salud y la dotación de servicios de primer nivel de atención, se observa que

no existió ninguna variación ni durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) ni en el de Lenín Moreno (2017-2021), con respecto a la orientación predominante en salud que ha fortalecido un modelo curativo y ha hecho del hospital la figura emblemática, en detrimento de la atención primaria de salud y los servicios de salud barriales y comunitarios. Uno de los problemas fundamentales no es solo que en los últimos 20 años no se registrara un crecimiento en estos servicios, sino que han disminuido y se observa una relación inversa entre el aumento de la población y el número de puestos y subcentros de salud tanto urbanos como rurales (GEO-SALUD 2020). De manera que, la falta de disponibilidad de una primera línea de contención del virus es una de las razones que explican la debilidad de respuesta del sistema de salud pública durante la epidemia.

En cuanto al tercer factor condicionante, se ha evidenciado el desacierto de la gestión gubernamental en el periodo 2007-2017, donde se llevó a cabo un proceso de desvinculación y jubilación obligatoria de funcionarios, entre ellos del área de la salud. Esta situación provocó que profesionales experimentados tanto en funciones asistenciales como de salud pública, muchos de ellos epidemiólogos, fueran reemplazados por personal sin la pericia necesaria, lo que impidió la beneficiosa combinación de experiencia y juventud, probada fórmula de éxito en todos los órdenes de la vida. Esta limitación, agravada por el establecimiento de una cultura institucional de sometimiento a disposiciones superiores so pena de pérdida del empleo, influyó negativamente en la gestión de la pandemia.

Finalmente, la débil respuesta frente a la pandemia se encuentra relacionada con factores estructurales, casi sin modificación histórica. La limitada visión hospitalocéntrica —que se concentra en servicios de salud curativos— que ha dominado los últimos años no es nueva. La apelación “enfermología pública ecuatoriana”, que sustituye a la salud pública y que fue acuñada por el insigne salubrista Edmundo Granda, refleja con nitidez la orientación errada de las políticas de salud en Ecuador a lo largo del tiempo. Esta posición adoptada por el Estado refleja una insuficiente o nula consideración de los determinantes sociales, económicos, políticos y culturales de la salud y el limitado desarrollo de la atención primaria de salud, salvo en contados momentos de excepción. En la génesis de estos problemas estructurales se sitúa el inexistente respaldo para la salud en todas las políticas estatales que se aprueban.

Estas deficiencias se inscriben dentro de un contexto general de inestabilidad en la gestión de las instituciones de salud que ha reflejado variabilidad y discontinuidad de acciones, en muchas ocasiones en un mismo periodo de gobierno (Sacoto y Torres 2020). La excepción constituye el periodo gubernamental de 1988-1992, en el que el país tuvo un solo ministro de salud, lo que otorgó apoyo político y presupuestario a la atención primaria de salud y al área de la salud familiar y comunitaria.

## ¿Qué hacer?

Resulta imperativo impulsar una estrategia técnica y política que tenga como objetivo fundamental obtener poder político para el área de la salud y así tener la posibilidad de materializar los cambios necesarios. Sin embargo, también se debe dotar de credibilidad a las propuestas que se realicen, a fin de que representen réditos percibidos y que sean valoradas como tales por la población para obtener su apoyo. Además, es imprescindible reforzar la integralidad de las acciones de salud, de base y fortaleza primaria, reconociendo la importancia de conferir de capacidad resolutive, curativa, preventiva y promocional a servicios de salud conectados en red, con soporte tecnológico de punta, cuya utilidad y potencial se han mostrado en la pandemia.

Es necesario fomentar la democratización y participación en el tema de la salud y que se trate como sinónimo de bienestar, con una mirada intersectorial que combine las acciones sobre ambiente, agua, saneamiento, alimentación sana, educación y resiliencia mental. Estos factores resultan determinantes para construir protagonismo ciudadano por una salud integral que combata inaceptables desigualdades desde la comunidad, la familia, la escuela y el trabajo.

¿Qué hacer en la actual coyuntura política? Para responder esta pregunta planteamos la necesidad de realizar una serie de cambios en la política de salud, técnica y científicamente sustentados, materializados en planes dotados de apoyo político y económico en el mediano y largo plazo, pero aplicables a corto plazo.

## ¿Qué exigir al próximo gobierno?

En esta sección consta una lista de acciones que el gobierno de Ecuador que toma posesión en mayo de 2021 debería poner en marcha para mejorar la situación del sistema de salud.

- Seleccionar equipos honestos y competentes, con una combinación virtuosa de experiencia y juventud.
- Eficaz rectoría en el área de salud que cambie los esquemas de gestión y recupere la territorialidad. Esto debe hacerse valorando la importancia de lo local, respetando la división política del país y reestableciendo las estructuras provinciales, cantonales y parroquiales, articuladas con los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente con los municipios y juntas parroquiales, ya que han demostrado su capacidad de acción durante la pandemia.

- Formación y desarrollo de personal de salud, haciendo realidad un estatuto de carrera sanitaria largamente anhelado.
- Creación de un Sistema Nacional de Salud desde la base, la familia y la comunidad, con la meta clara de universalizar la asistencia primaria, en conexión con servicios de mayor complejidad y el soporte de una ley que asegure recursos para su sostenibilidad.
- Elaboración y desarrollo de un Plan Nacional Decenal de Salud (2021-2031) financiado que asegure una mirada sostenible de mediano y largo plazo para cambios trascendentales que se implementen progresivamente, pero con acciones y beneficios a corto plazo.

Estas y otras propuestas están plasmadas en la iniciativa “Del dicho al derecho: Acuerdo Nacional por la Salud”, que la Sociedad Ecuatoriana de Salud Pública y otras organizaciones comprometidas con la salud pública se encuentran promoviendo, para que líderes y lideresas, decisores políticos y en especial dignidades presidenciales y legislativas se comprometan a impulsarlas.

El mensaje de Carlyle Guerra de Macedo, director emérito de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), debería acompañarnos para perseverar en nuestro compromiso y conseguir que salud pública ecuatoriana, cual ave fénix, renazca de las cenizas. “Si cada uno de nosotros en cada acto que hacemos recordamos que cerca o lejos una madre o un niño sufren o mueren porque no podemos llegar a ellos, quizás tengamos el coraje de cambiar y de cambiar nuestras sociedades o al menos nuestros servicios de salud” (Carlyle Guerra de Macedo, Director Emérito OPS).

## Referencias bibliográficas

- GEOSALUD. 2020. GeoSalud 3.7.4. Acceso el 3 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3wdO1m1>
- Machado, Jonathan. 2021. “Ecuador supera las 57.000 muertes en exceso desde el inicio de la pandemia”. *Primicias*, 6 de mayo. Acceso el 7 de junio de 2020. <https://bit.ly/3or9WUg>
- MSP (Ministerio de Salud Pública). 2020. “Aumento de capacidad de camas UCI y de hospitalización en Guayas permite atender oportunamente casos COVID-19”. Acceso 30 de julio de 2020. <https://bit.ly/3ooALS>
- Ortiz Salinas, Estefanía. 2020. “Las epidemias no se resuelven en hospitales, sino en barrios”. *Diario Expreso*, 20 de abril. Acceso el 25 de abril de 2020. <https://bit.ly/3eU1FFd>



- OSE (Observatorio Social del Ecuador). 2020. “Monitoreo del coronavirus covid-19 en Ecuador”. Acceso el 13 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3hu9N0J>
- Periodismo de Investigación*. 2020. “La más golpeada del mundo: ¿por qué Guayaquil?”. Acceso el 2 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2RZsmPB>
- Sacoto, Fernando, e Irene Torres. 2020. “Coronavirus in Ecuador”. *Think Global Health*, 15 de abril. Acceso el 21 de abril de 2020. <https://bit.ly/2QqVoXX>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador). 2012. Acuerdo N.º 557-2012. Registro Oficial Edición Especial n.º 290, Año III, de 28 de mayo. Acceso el 3 de junio de 2020. <https://bit.ly/3uX5BKS>
- Viteri, Cynthia, Ingrid Zambrano, Jorge Yunda y Pedro Palacios. 2020. “Respuesta a la Covid 19 en Ecuador: experiencias de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales”. Panel presentado en Cumbre Nacional por la Salud Pública Ecuatoriana, 14 de octubre. Acceso el 16 de octubre de 2020. <https://saneecuador.com/>

# Aportes de los enfoques clínicos en las ciencias sociales. El caso de las violencias traumáticas

Thomas Périlleux\*

Recibido: 22/12/2020 - Aceptado: 29/03/2021

Este texto propone una reflexión sobre las contribuciones de ciertos enfoques clínicos en las ciencias sociales, contemplando la especificidad de una sociología clínica.<sup>1</sup> Las investigaciones consagradas a las problemáticas del sufrimiento en sociología y antropología muestran la persistencia de preocupaciones ligadas a la subjetividad en el campo de las ciencias humanas y sociales.<sup>2</sup> La perspectiva clínica no es monopolio de la psicología y tampoco de la medicina. No obstante, la posibilidad de una clínica sociológica es una cuestión compleja y amplia. Por lo tanto, mi reflexión se centra fundamentalmente en la violencia, la opresión y el trauma en los mundos de trabajo. También reflexiono sobre las posibilidades de basar una crítica social en experiencias de escucha clínica.

Cabe señalar que la sociología a la que me refiero se orienta hacia la crítica y creatividad social; la clínica que practico no es una clínica adaptativa sino inspirada en un psicoanálisis que busca efectos de subversión. En la tradición de las ciencias sociales se han mantenido encuentros entre la sociología crítica y el psicoanálisis, especialmente a través de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt y el freudomarxismo. Aunque se pueden apoyar en esa rica tradición, los desafíos que surgen de nuevas formas de violencia, en un universo neoliberalizado, obligan también a una renovación teórica y práctica en el campo de la clínica social.

Antes de continuar, quisiera especificar rápidamente algunos de mis vínculos institucionales para situar mejor la perspectiva que adoptaré. Pertenezco al

\* Université catholique de Louvain, CriDIS/IACCHOS. Thomas.Perilleux@uclouvain.be

1 Texto presentado en el coloquio de investigación en Políticas Sociales y Desarrollo de FLACSO Ecuador. Agradezco a la profesora Betty Espinosa por su invitación. Se ha mantenido el carácter oral de la presentación.

2 Ver, por ejemplo, Boltanski (1993); Kleinman Das y Lock (1997); Fassin y Rechtman (2007); Périlleux y Cultiaux (2009).

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Democracia, Instituciones, Subjetividad (CriDIS) en la Universidad de Lovaina, en Bélgica. En este grupo de trabajo entendemos que la democracia no se limita a un sistema político, sino que se ejerce primero en las relaciones sociales que se establecen a diario. La democracia requiere instituciones que puedan equipar a los sujetos con las condiciones necesarias para el ejercicio de su autonomía colectiva. Pero los obstáculos para la creatividad social son múltiples y no dependen únicamente de los mecanismos de opresión social. Además, también se refieren a impedimentos psíquicos para hacer oír su propia voz. Según Augusto Boal (1996), el creador del teatro del oprimido, para superar esos impedimentos, se trata de “matar al policía en su cabeza”. La clínica puede entrar aquí en diálogo con los enfoques sociopolíticos de las estructuras de opresión, para reflexionar sobre las trayectorias entre opresión y emancipación.

66

Soy investigador, profesor y participo también en una clínica del trabajo en Lieja que abrió consultas hace unos diez años para asistir a personas con dificultades profesionales. En esta clínica se realizan consultas sobre síntomas somáticos y psíquicos del malestar laboral (estrés, agotamiento, depresión, estados de ansiedad grave, etc.) y, al mismo tiempo, nos enfrentamos a la experiencia de la injusticia y la opresión. Lo que me ha sorprendido en los últimos años es la aparición de violencias graves que causan efectos traumáticos. Estas pueden ser maniobras directas de persecución, a través de las cuales los jefes buscan aplastar la resistencia de sus subordinados, con cinismo y determinación. También puede ser la violencia insidiosa de los métodos de gestión que ponen a los empleados en competencia y los obligan a traicionar sus valores. En el extremo, tenemos que la violencia va en contra del individuo en sí mismo, llegando hasta los suicidios en el lugar de trabajo. Sin embargo, creo que el trabajo sigue siendo un lugar importante de experiencia de la resistencia y de la solidaridad. La creatividad social continúa encontrando sus fuentes en la experiencia del trabajo ordinario (Vincent 1987).

Otra área de estudio se refiere a los espacios de mediación para jóvenes que han sido víctimas de violencia psicosocial en el Ecuador. Se trata de una investigación-acción colectiva con organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de enfrentar situaciones de violencia en los terrenos de la escuela y la migración. Considero que la violencia directa puede enmascarse más hacia una violencia sistémica y que estos tipos de violencias provienen de fuentes diversas, pero guardan una estrecha relación. Esto significa que debemos estar atentos a las violencias que detectamos, pero también a aquellas que permanecen invisibles, lo que cuestiona nuestros marcos de análisis e intervención.

Como se puede observar, los contextos de intervención son bastante diferentes entre sí. A primera vista, la violencia política o migratoria tiene poco en común con

la violencia de los métodos de gestión. Sin embargo, a través de la clínica es posible establecer una hipótesis de convergencia. En todos los casos, la violencia socava una dimensión humana fundamental: permitir que los seres humanos pertenezcan a un mundo común. Además, convierte a las personas en cosas, destruye la posibilidad de reciprocidad entre ellas (Douville 2006) e impone una situación de muerte en la vida (Fanon [1961] 2002; Renault 2009; Mbembe 2016).

Frente a ello, la clínica no se enfoca solamente en “resocializar”—reconstruir lazos sociales— como se dice a veces; una clínica sociológica consiste fundamentalmente en luchar contra la vergüenza y la denegación que paralizan el pensamiento y ahogan el habla.

Para desarrollar estas ideas, primero introduciré algunos aspectos esenciales sobre la perspectiva clínica. Luego continuaré discutiendo el tema de la violencia y la reparación, incluyendo pensadores como Frantz Fanon y Achille Mbembe y por último concluiré retomando algunas preguntas abiertas sobre las contribuciones de la clínica a la sociología crítica y la posibilidad de una “clínica de la opresión”.

## ¿Qué es la clínica?

Se ha mencionado a menudo la etimología del término clínico, cuyo origen latino se refiere a la “cama de una persona enferma” (“medicina ejercida cerca de la cama de un paciente”). Foucault (1963) mostró que la clínica médica apunta a “hacer ciencia ocular”, para ver, aislar rasgos, revelar lo que era invisible, cortar y medir en un diagnóstico.<sup>3</sup>

La escucha clínica (como la entendemos) es de otro orden. Además, antes de sus orígenes médicos, la etimología griega de la clínica se refería a un verbo, *klinein*, por lo tanto, a una acción, que significa inclinar(se). El enfoque clínico es cambiar un estado inicial, comprometerse con la modificación de una primera posición, ocupar una posición anormal y volverse oblicuo al tomar un equilibrio inestable. Se vincula a una solicitud de ayuda o sanación, apunta a modificar una posición subjetiva, una posición del sujeto en su vida (Cifali y Périlleux 2012).

La escucha clínica se fundamenta en la lógica de lo singular. Se trata de un encuentro singular con sujetos “en desherencia” en su historia personal. La escucha requiere la palabra y primero un habla cuya voz ha sido sofocada. ¿Sofocada por qué? No debemos ir demasiado rápido para responder a esta pregunta; es el punto de partida y el estímulo del trabajo clínico. En cualquier caso, se puede decir que

3 Foucault (1963, IX) expresó que “el ojo se convierte en depositario y fuente de claridad” y, al mismo tiempo, desaparece por completo detrás del objeto que deja ver.

lo que ahoga la voz siempre concierne a los mecanismos sociales de opresión y a los mecanismos psíquicos de vergüenza e inhibición.

Me inspira mucho la definición propuesta por mi colega Mireille Cifali (1996, 183): la clínica es “un ‘lugar’ de teorización donde el conocimiento se construye en la vida y en el involucramiento”. Es un lugar de teorización, si se entiende que la teoría no es la respuesta a las preguntas, sino “un arte de hacer desplazar las preguntas”, al involucrarse a sí mismo como clínico, por ejemplo, cuando la pregunta de qué es justo o injusto no surge en un lugar de trabajo. Es una teorización “en vivo” que está lidiando con cuestiones de vida y muerte, con lo que hace un trabajo vivo o una organización mortífera.

## Violencia traumática en el trabajo

Existe un elemento que me ha sorprendido en el trabajo clínico: la gravedad de los efectos del trabajo en el cuerpo y en la vida de los pacientes. El trabajo, sujeto a las exigencias del capitalismo neoliberal, no es neutral o secundario, puede romper la subjetividad de un trabajador y conducir a la muerte o al estado de “muerte en vida”.

Weber ya afirmó que el capitalismo no se contenta con explotar las disposiciones de los trabajadores, sino que los crea y los forja: “el capitalismo educa y forja los sujetos económicos que necesita” (2003, 29). Esta es una proposición radical. El capitalismo forja la subjetividad, nos produce como “seres capitalistas”, incluso cuando queremos resistirlo. Es a este nivel de radicalidad que se debe entender la violencia traumática que está ocurriendo en los lugares de trabajo.

La violencia a veces es directa. Las amenazas manipuladas por la gerencia están asociadas con métodos de administración brutales que favorecen el productivismo sobre la calidad del trabajo. Esto es mucho más visible cuando la organización del trabajo escapa a las normas de la ley. Pero la violencia de los métodos de gestión neoliberal también opera de manera indirecta e insidiosa (Périlleux 2017). ¡El *management* promueve un modelo de desempeño que promete la autorrealización en la felicidad! Algunas empresas han nombrado incluso gerentes de la felicidad, *Chief Happiness Officers*. Este modelo llama a todos a convertirse en el exitoso empresario de sus propias tareas (Rose 1992). En el reverso de este modelo aparecen nuevos síntomas. Los mandatos administrativos a veces llevan a los profesionales a la obligación de traicionar los valores de la profesión (Lhuillier 2009; Dejours 2016). Este es el caso, por ejemplo, cuando el trabajo de cuidado se “racionaliza” por limitaciones de tiempo y estandarización, hasta el punto en que los cuidadores

no hacen más que un baño de resumen, sin dirigirse a los pacientes, perdiendo el sentido de la relación humana.

En muchas ocasiones, he escuchado a pacientes decir cómo se vieron obligados a actuar en contra de sus convicciones morales, incluso maltratando a sus subordinados. Debido a esto se adoptan racionalizaciones para protegerse del dilema moral al expresar frases como: “no tenía opción”, “si no lo hiciera, otros lo habrían hecho”, “las decisiones vienen de arriba”, “no fui responsable”. Los ejecutivos que participan en estos engranajes de violencia dicen después que no se reconocen, que se han traicionado y que están ausentes de sí mismos (Terestchenko 2005). La experiencia de la autotraición puede llevar al odio hacia uno mismo (Dejours 1998, 2010, 2016; Demaegdts 2016). Se puede agregar que el odio a sí mismo hunde sus raíces inconscientes en una vergüenza radical, un sentimiento de impostura existencial, una vergüenza de vivir.

Fanon ([1961] 2002, 2015) mostró que la opresión siempre se ejerce sobre un cuerpo reducido a una identidad rígida; un cuerpo disciplinado, automatizado, que ya no puede encontrar en él los medios para hacer oír su propia voz. Fanon da el testimonio de uno de sus pacientes que fue víctima de violencia durante el régimen colonial: “no tengo voz, mi vida entera se está yendo” (2015, 635). Este testimonio resulta esencial puesto que vincula la pérdida del habla con un estado de “muerte en vida” (Renault 2009). Lo mismo ocurre con el capitalismo de nuestro tiempo, que produce efectos de desubjetivación a través de varias formas de prohibición del habla. Lo que lleva a los trabajadores a venir a la clínica es a menudo este estado de desvitalización, este sentimiento de “vida muerta”.

Pero los cuerpos resisten y protestan, a veces abiertamente, a veces de forma sofocada y dolorosa por el camino de los síntomas. De manera que se puede entender el agotamiento como una forma de protesta inmanente, cuando no ha sido posible oponerse mediante el habla a un sistema de producción opresivo. Resulta importante ahondar en esta contradicción: el canal de la opresión es también el de la liberación (Noël 2010). Si pretende ser subversiva y no solo adaptativa, la clínica debe estar atenta sobre todo a los poderes de insurrección del cuerpo y basarse en una “política del cuerpo”.

## ¿Una clínica de la opresión?

Esto me lleva a este último punto para proponer la perspectiva de una “clínica de la opresión”. Desde este punto de vista, expresaré algunos criterios sobre los vínculos entre lo clínico y lo crítico.

La clínica en la que estoy participando busca deshacer los efectos devastadores de la violencia traumática. Una de las características de esta violencia es paralizar el pensamiento. Los sujetos se sumergen en un estado de confusión, insensibilidad y asombro que les impide poner palabras en las pruebas que soportan. Creo que la clínica aporta una mirada valiosa sobre las barreras del habla y las posibilidades de restaurar lo que ha sido destruido.

Nuestra colega María Dolores París (2018) ha analizado los vínculos entre violencia y migración. Ella muestra que podemos abordar la violencia como un objeto o un sujeto y estudiar cómo se produce la violencia (sus orígenes, su vínculo con la explotación económica, su banalización) o analizar lo que produce (sus efectos). En el caso de la trata de personas, afirma que la violencia produce beneficios económicos, lealtad e incluso legitimidad para quienes la manipulan en busca de un beneficio.

En el caso del trabajo, se puede decir que la violencia (el *management* por el miedo) produce sumisión e incluso adhesión hasta cierto punto. El enfoque clínico muestra todas las ambivalencias de los trabajadores obligados a sacrificar sus valores y a actuar en contra de sus convicciones morales. Más allá de este punto, la violencia causa temor y asfixia. Cuando imponen silencio a sus contradicciones, los métodos de gestión producen cinismo colectivo y negación psíquica. Se encierran en vergüenza y silencio. Al mismo tiempo, se hacen invisibles, se banalizan, existe una “costumbre”, como una forma de dejar de ver lo que no se quiere ver.

Fanon (2015) insistió en la importancia del lenguaje en los mecanismos de opresión: el lenguaje del opresor borra la memoria de los oprimidos y oculta las huellas de sus luchas. Esto es importante para la clínica, que luego se convierte en una lucha en el lenguaje, una lucha poética para resistir al sofocante silencio y cuidar del habla. En nuestro caso, esto puede ser una lucha contra las palabras vacías de la gestión, o sea las palabras que invisibilizan las dimensiones conflictivas del trabajo (“rendimiento”, “recursos humanos”, “evaluación”, “colaboradores”, “gestión de la felicidad”, etc.). También es una lucha contra lo que nos impide reconocer la existencia y la gravedad de la violencia.

Esto requiere ser capaz de escuchar lo que no se dice y nombrar la violencia que pasa desapercibida. También resulta necesario aceptar los sentimientos negativos y actuar con los sujetos involucrados en la violencia destructiva mediante una confrontación con el odio que nos anima, cruzar la vergüenza de vivir. Debemos ser capaces de abordar la ansiedad asociada al compromiso en la violencia (como actor o víctima). En nuestras consultas, es un pasaje necesario, para que se evoque la violencia y, de cierta manera, se reproduzca en esta palabra, y para que se respalde la ansiedad asociada con el levantamiento de la denegación.

Pienso en el caso de una paciente que nos había consultado diciéndonos que se había visto obligada a proceder brutalmente contra algunos trabajadores de su fábrica. “¿Es normal?”, ella nos preguntó. Al plantear esta pregunta, abrió una brecha en los procesos de ocultación de la injusticia; enfrentó la angustia de su propia participación en este sistema opresivo. Se cuestiona lo que Pasolini llamó “el estado de normalidad”, que es “consagración de poder y conformidad”, donde todo parece obvio y normal (Périlleux 2015, 2016).

La clínica social invita a abordar la opresión bajo su doble rostro, psíquico y social (Oury 2005). Cuestiona el juego de normas que definen la normalidad y los procesos que trivializan (normalizan) lo anormal, lo intolerable, lo insoportable. Siguiendo la inspiración de Fanon o Tosquelles, es una clínica que quiere caminar sobre ambas piernas, la terapéutica y la política. Se esfuerza por reparar las heridas de la historia entre aquellos cuyo discurso fue sofocado. Se trata de eliminar las barreras de negación que impiden reconocer la locura de ciertas situaciones o de algunas funciones sociales.

El proceso de reparación restaura la parte de la humanidad que les ha sido robada a quienes han sufrido una forma de deshumanización en la historia. Desde este punto de vista, la reparación asume una función de entrega: es una tarea de transformación y regeneración en la que las lesiones permanecen perceptibles (Mbembe [2013] 2015, 2016).

Pero un clínico también sabe que la conjunción entre la dimensión terapéutica y la dimensión político-legal no es evidente. La relación entre la ley y la terapia es compleja, al igual que los dispositivos que buscan obtener beneficios terapéuticos de los procedimientos judiciales (Roisin 2010; Uwera y Fierens 2013). Reparar heridas psíquicas y reconocer que uno ha sido atrapado en una espiral violenta no es de la misma naturaleza que cuestionar las injusticias y participar en una lucha social. El trabajo de duelo asociado con el manejo del trauma no puede compararse con un reclamo de derechos. Creo que los enfoques clínicos son valiosos para trabajar en las conjunciones y disyunciones necesarias entre estos dos planes: cuidado y crítica social.

## Conclusiones

Concluiré con tres observaciones generales. Primero, en mi opinión, los procedimientos clínicos son esenciales para continuar planteando el problema de las normas y la alteridad. Se trata de reconocer lo que el psiquiatra catalán Tosquelles ([1948] 2012), uno de los maestros de Fanon, llamó “el valor humano de la locura”.



Las grandes teorías críticas de la década de los 60 (Foucault, Deleuze y Guattari o Goffman) otorgaron una importancia central al tema de la locura. Parece que esta trascendencia se ha restringido en la crítica contemporánea. Incluso la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt, al hablar de las “patologías de la comunicación” o “patologías del capitalismo”, corre el riesgo de reducir la otredad radical de las experiencias de locura al dominio de lo explicable (Honneth 2008).

Hablar de la problemática de la locura y reconocer su valor humano es constatar que todos tenemos potencialidades patológicas, que pueden manifestarse en situaciones críticas. Somos seres sintomáticos (el síntoma es constitutivo de nuestra relación con el mundo y con el otro), por lo tanto, opacos para nosotros mismos. Desde este punto de vista, el loco no es el otro lado de estar sano. La patología es un camino a lo real; las trayectorias patológicas de la vida son una experiencia fundamental del ser humano y esto también se aplica a la “locura ordinaria”, no muy visible, en los lugares de trabajo aparentemente más estandarizados. Se trata de asumir el hecho de que la locura es y seguirá siendo para todas las sociedades un enigma absoluto y una contradicción insoluble que no tiene “solución”.

En segundo lugar, la propuesta de la sociología clínica (Pagès 1968 et al. 1984; De Gaulejac 1996, 2007; Enriquez 1983, 2007; Lévy 1997) es la de analizar la articulación entre las dimensiones psicológicas y sociológicas constitutivas de la humanidad de los humanos. En otras palabras, intenta comprender la articulación de lo singular y lo colectivo en todos los dominios de la vida social y psíquica —comprender en teoría e intervenir en práctica—, cuando los mecanismos opresivos destruyen la invención de nuevas maneras de inscribir la singularidad en un mundo común.

La articulación de lo singular con el colectivo se vuelve difícil en el marco del neoliberalismo, que transforma el sujeto humano en emprendedor de su propia vida, sus calidades singulares en un “capital humano” utilizable en el mercado, y los lazos sociales en conexiones útiles en las redes de producción y consumo (Foucault 2004; Brown 2018). Frente a las formas sutiles o brutales de opresión neoliberal, la sociología clínica asume un papel de interpelación. Pone en duda la evidencia de los imperativos de valorización y de rendimiento. Analiza los mecanismos sociales de invisibilización de la violencia y las capacidades de denuncia y crítica social de los actores. Cuestiona, con el propio sujeto, como él se posiciona en su vida con respecto a todas las relaciones de opresión.

En otras palabras, la sociología clínica busca abordar los procesos psicosociales constitutivos de la realidad social, desde la perspectiva de la subjetividad, y la subjetividad es entendida en su complejidad, su conflictividad, su propia dinámica, alejada de todas las formas de reducción al individuo productivo del neoliberalismo. La

sociología clínica sostiene las interconexiones entre las vivencias singulares, sociales, históricas, especialmente en los casos de violencia traumática.

En último lugar, se puede decir, por lo tanto, que una clínica sociológica es una invención de dispositivos de intervención o investigación-acción. Se debe entender el término de dispositivo en un sentido que no sea estrictamente técnico, sino como un conjunto de elementos materiales, institucionales y simbólicos, orientados hacia una creatividad individual y colectiva.

La clínica sociológica no se contenta con describir, sino que intenta actuar en el mundo social de manera performativa y por eso inventa dispositivos originales (dispositivos de formación e intervención en organización, historias de vida, grupos terapéuticos, teatro-acción, etc.). Se trata de un proyecto original que pretende “hacer sociología” por y a través de dispositivos que puedan ser operadores de cambios, sabiendo que el saber clínico no significa automáticamente un poder terapéutico.

La capacidad clínica está “íntimamente relacionada con la cualidad democrática” y la clínica tiene una “vocación democrática”, afirmó el filósofo Le Blanc (2010, 17). Los dispositivos clínicos constituyen un “lugar” abierto a la palabra que favorece la capacidad de imaginación y simbolización. Conducen al análisis de las relaciones de poder que se ejercen en todos los lugares de la vida psíquica y social. Ofrecen un espacio de juego que los actores pueden investir y subvertir.

Los dispositivos operativos deben responder a varias exigencias fuertes. Implican la construcción de un pensamiento a partir de preguntas y demandas resultantes de la experiencia práctica (profesional). Requieren tiempo en su institución y su desarrollo. Favorecen una elaboración de los conflictos de la vida individual y colectiva, lejos de las presiones de la urgencia, atravesando las emociones y afectos negativos de los participantes. Abren la posibilidad de una expresión pública a partir de “fragmentos de vida” que habían sido mantenidos en el silencio y la vergüenza. En este sentido, la sociología clínica promueve un pensamiento sensible y su perspectiva de cambio social anima los dispositivos que instituye con los actores involucrados.

## Referencias bibliográficas

- Boal, Augusto. 1996. *Théâtre de l'opprimé*. Paris: La Découverte.
- Boltanski, Luc. 1993. *La Souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*. Paris: Métailié.
- Brown, Wendy. 2018. *Défaire le démos. Le néolibéralisme, une révolution furtive*. Paris: Editorial Amsterdam.
- Cifali, Mireille. 1996. "Transmission de l'expérience, entre parole et écriture". *Education permanente*, 127: 183-200.
- Cifali, Mireille, y Thomas Périlleux. 2012. *Les métiers de la relation malmenés. Répliques cliniques*. Paris: L'Harmattan.
- De Gaulejac, Vincent, Fabienne Hanique y Pierre Roche, eds. 2007. *La sociologie clinique. Enjeux théoriques et méthodologiques*. Toulouse: Erès.
- De Gaulejac, Vincent. 1996. *Les sources de la honte*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Dejours, Christophe. 1998. *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*. Paris: Seuil.
- Dejours, Christophe. 2010. *Observations cliniques en psychopathologie du travail*. Paris: PUF.
- Dejours, Christophe. 2016. *Situations du travail*. Paris: PUF.
- Demaegdt, Christophe. 2016. *Actuelles sur le traumatisme et le travail*. Paris: PUF.
- Douville, Olivier. 2006. "Y a-t-il une actualité clinique de Fanon?". *Évolution Psychiatrique* 71(4): 697-715.
- Enriquez, Eugène. 1983. *De la horde à l'Etat. Essai de psychanalyse du lien social*. Paris: Gallimard.
- Enriquez, Eugène. 2007. *Clinique du pouvoir. Les figures du maître*. Toulouse: Erès.
- Fanon, Frantz. (1961). 2002. *Les damnés de la terre*. Paris: La Découverte.
- Fanon, Frantz. 2015. *Écrits sur l'aliénation et la liberté. Œuvres II. Textes réunis, introduits et présentés par Jean Khalfa et Robert Young*. Paris: La Découverte.
- Fassin, Didier, y Richard Rechtman. 2007. *L'Empire du traumatisme. Enquête sur la condition de victime*. Paris: Flammarion.
- Foucault, Michel. 1963. *Naissance de la clinique: une archéologie du regard médical*. Paris: PUF.
- Foucault, Michel. 2004. *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*. Paris: EHESS/Gallimard-Seuil.
- Honneth, Axel. 2008. *La société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*. Paris: La Découverte.
- Kleinman, Arthur, Veena Das y Margaret Lock, eds. 1997. *Social suffering*. Berkeley: University of California Press.

- Le Blanc, Guillaume. 2010. "Critique de la clinique, clinique de la critique". En *Travail et santé. Ouvertures cliniques*, editado por Yves Clot y Dominique Lhuillier, 15-24. París: Erès.
- Lévy, André. 1997. *Sciences cliniques et organisations sociales*. París: PUF.
- Lhuillier, Dominique. 2009. "Clinique et politique". En *Destins politiques de la souffrance. Intervention sociale, justice, travail*, editado por Thomas Périlleux y John Cultiaux, 159-173. Toulouse: Erès.
- Mbembe, Achille. (2013) 2015. *Critique de la raison nègre*. París: La Découverte.
- Mbembe, Achille. 2016. *Politiques de l'inimitié*. París: La Découverte.
- Noël, Bernard. 2010. *Politique du corps*. Bruxelles: Cercle D'art.
- Oury, Jean. 2005. *Le Collectif. Le séminaire de Sainte Anne*. París: Champ social.
- Pagès, Max, Vicent de Gaulejac, Michel Bonetti y Daniel Descendre. 1984. *L'emprise de l'organisation*. París: PUF.
- Pagès, Max. 1968. *La vie affective des groupes*. París: Dunod.
- París-Pombo, María Dolores. 2018. "Violence at the U.S./Mexican Border". En *The Oxford Handbook of Migration Crises*, editado por Cecilia Menjívar, Marie Ruiz y Immanuel Ness, 485-500. Oxford: Oxford University Press.
- Périlleux, Thomas 2015. "Pour une critique clinique". En *Le tournant de la critique sociale*, editado por Bruno Frère, 67-92. París: Desclée De Brouwer.
- Périlleux, Thomas, y John Cultiaux, eds. 2009. *Destins politiques de la souffrance. Intervention sociale, justice, travail*. Toulouse: Erès.
- Périlleux, Thomas. 2016. "Malestar y sufrimiento en el trabajo: una comprensión institucional". En *Psicología de las organizaciones y del trabajo. Apuestas de investigación II*, editado por Johnny Orejuela, Verónica Andrade y Milena Villamizar, 111-125. Cali: Editorial Bonaventuriana.
- Périlleux, Thomas. 2017. "Se faire témoin. Pour une clinique des violences au travail". *Tétralogiques*, 22: 407-429.
- Renault, Matthieu. 2009. "Vie et mort dans la pensée de Frantz Fanon". *Cahiers Sens public* 2(10): 133-145.
- Roisin, Jacques. 2010. *De la survivance à la vie. Essai sur le traumatisme psychique et sa guérison*. París: PUF.
- Rose, Nikolas. 1992. "Governing the entreprising self". En *The Values of the Enterprise Culture. The Moral Debate*, editado por Paul Heelas y Paul Morris, 141-163. Nueva York: Routledge.
- Terestchenko, Michel. 2005. *Un si fragile vernis d'humanité. Banalité du bien, banalité du mal*. París: La Découverte.
- Tosquelles, François. (1948). 2012. *Le vécu de la fin du monde dans la folie. Le témoignage de Gérard de Nerval*. París: Jérôme Millon.

- Uwera Kanyamanza, Claudine, y Jacques Fierens.2013. “Juger après un génocide? Dialogue entre un juriste plutôt rose et une psychologue plutôt brune”. En *Violence politique et traumatisme. Processus d'élaboration et de création*, editado por Jean Luc Brackelaire, MarcelaCornejo y Jean Kinable, 177-197. Louvain: Académia/L'Harmattan.
- Vincent, Jean-Marie. 1987. *Critique du travail: le faire et l'agir*. Paris: PUF.
- Weber, Max. 2003. *Le savant et le politique*. Paris: La Découverte.

# La ruta de las regalías mineras: proyectos estratégicos nacionales y tecnologías de gobierno en Ecuador, 2012-2017

## *The pathway of mining royalties: national strategic projects and technologies of government in Ecuador, 2012-2017*

Andrea Carrión\*

Recibido: 05/08/2020 - Aceptado: 06/04/2021

### Resumen

En Ecuador, las regalías mineras se presentaron como elemento clave en el progreso nacional para reducir la pobreza, crear empleos y financiar las políticas sociales, al tiempo que atender las demandas locales en las zonas de extracción de los recursos naturales. Sin embargo, existe escasa evidencia que demuestre una efectiva articulación entre desarrollo local, planificación territorial y priorización de la inversión pública en el área de incidencia de los proyectos estratégicos mineros. Con base en documentos oficiales, entrevistas y bases de datos, este trabajo busca explicar la brecha existente entre la recaudación y la inversión de regalías durante el gobierno del expresidente Rafael Correa. Además, durante el texto se resalta la diferencia entre la recaudación de regalías y el gasto público ejecutado a través de la Empresa Pública Ecuador Estratégico (EEEP), con énfasis en dos proyectos estratégicos nacionales: Fruta del Norte (LundinGold, Canadá) y Mirador (Ecuacorrientes, China). Con este análisis se contribuye a problematizar la “ruta de las regalías mineras” como una tecnología de gobierno con limitados mecanismos de coordinación entre niveles gubernamentales.

**Palabras clave:** Ecuador; proyectos estratégicos nacionales; regalías mineras; tecnologías de gobierno.

### Abstract

In Ecuador, mining royalties are discursively presented as a critical element to reduce poverty, create jobs, and finance social policies, while meeting local demands in resource extraction areas. However, there is little evidence of the articulation between local development, territorial planning, and public investment around strategic mining projects. Based on official documents, interviews, and two datasets, this work explains the gap between the collection and the investment of mining royalties during the government of President Rafael Correa. The gap between royalties and the public investment is highlighted, with emphasis on two projects: Fruta del Norte (LundinGold, Canada) and Mirador (Ecuacorrientes, China). This analysis contributes to problematizing the “route of the mining royalties” as a governmental technology with limited mechanisms for effective multiscale coordination.

**Keywords:** Ecuador; national strategic projects; mining royalties; governmental technologies.

\* Ph.D. Geografía. Profesora titular de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Email: andrea.carrion@iaen.edu.ec

## Introducción

A inicios del milenio, el *boom* de los *commodities* impulsó la expansión de las fronteras extractivas y el incremento de la inversión extranjera directa en recursos naturales no renovables en América Latina (CEPAL 2016; Svampa 2013). En simultáneo, los gobiernos progresistas de izquierda fomentaron una reforma del Estado orientada a incrementar la capacidad para regular e intervenir en la economía tras el periodo neoliberal (Viale y Cruzado 2012; Heidrich 2013; Leiva 2008). En conjunto, este fenómeno generó nuevas formas de extractivismo al amparo de políticas neoestructuralistas (Gudynas 2010; Haslam y Heidrich 2016; Veltmeyer 2013; Deonandan y Dougherty 2018).

La dependencia de las rentas extractivas, con ciclos de bonanza y declive, que limitan la capacidad para diversificar la economía y coartan la democracia, ha sido cuestionada por diversos autores (Acosta 2009; Ross 1999; Sachs y Warner 2001). La teoría sobre la maldición de los recursos se centra en los aspectos políticos, que introducen incentivos perversos entre actores a nivel nacional (Robinson, Torvik y Verdier 2006; Coronil 2016); los aspectos económicos, que señalan que la dotación de recursos afecta negativamente la diversificación productiva y el crecimiento (Davis y Tilton 2005; Auty 2006); y, los aspectos institucionales, que cuestionan la gobernanza y la calidad de los arreglos administrativos (Mehlum, Moene y Torvik 2006).

Desde una perspectiva crítica, existen cuestionamientos al comportamiento rentista de los Estados nacionales, pero también al enfoque teórico que prioriza la macroeconomía y las superestructuras políticas, dejando de lado la dimensión multiescalar de la dependencia de los recursos (Bebbington y Bury 2013; Haarstad 2014). Ciertamente, la expansión geográfica de las actividades extractivas de gran escala genera una contradicción entre una visión nacionalista de los recursos naturales que privilegia las necesidades del gobierno central y las dinámicas locales de producción y reproducción social. De acuerdo con Svampa (2013), la abundancia relativa de recursos –en áreas que estuvieron previamente aisladas de la dinámica extractivista– promueve la fragmentación espacial a través de economías de enclave que agudizan las tensiones territoriales, la resistencia a los proyectos extractivos y la desintegración de las comunidades rurales e indígenas.

Para evadir la maldición de los recursos, los Estados desarrollistas intentaron implementar, con diversa intensidad, regulaciones para aumentar la capacidad de captura, distribución e inversión de las rentas extractivas, a través de sistemas tributarios y programas públicos orientados a la reinversión local de los recursos fiscales (Viale y Cruzado 2012; Heidrich 2013). En el plano discursivo, esta aproximación

denota dos enfoques que van entre la despolitización y la politización de las rentas extractivas (Hogenboom 2012). Por una parte, existe un esfuerzo de despolitización de las políticas mineras a través de un conjunto de instrumentos y disposiciones técnicas para regular su funcionamiento (Hogenboom 2012); y por otra, se agudizan los conflictos socioambientales por la defensa del territorio, en una resistencia a las retóricas progresistas que privilegian el modelo de acumulación imperante (Cisneros 2016; Fernández-Labbé 2020; Vela-Almeida 2018).

En el caso de Ecuador, el expresidente Rafael Correa posicionó discursivamente la minería como una estrategia política y económica: la explotación de recursos no renovables permitiría generar divisas para promover la inversión pública y el gasto redistributivo (Carrión 2016). Las políticas mineras demostraron una visión pragmática que enfatizaba en el sistema de gestión minero, la inversión pública en infraestructura productiva y la promoción de alianzas público-privadas (MRNNR 2011). En particular, destaca el impulso a proyectos estratégicos mineros de gran escala: Fruta del Norte, Mirador y Panantza-San Carlos, ubicados en la vertiente amazónica de la provincia de Zamora, así como los programas Quimsacocha y Río Blanco, localizados en los páramos andinos de la provincia de Azuay. El apoyo gubernamental a la minería de gran escala, principalmente de oro y cobre, generó reacciones de movimientos ambientalistas, comunidades campesinas y pueblos indígenas debido a la falta de mecanismos que garantizaran la consulta previa, libre e informada, así como la protección de los derechos humanos, la biodiversidad y las fuentes de agua. En esta línea, constan estudios que han documentado las estrategias de resistencia de las comunidades (Avci y Fernández-Salvador 2016); sin embargo, existe escasa documentación que problematice la redistribución de las rentas mineras a escala local (Herrera, Arias y López 2012).

Con este trabajo se pretende demostrar que la “ruta de las regalías mineras” funciona como una tecnología de gobierno que expresa una racionalidad desarrollista para la gestión de las áreas de influencia de los proyectos estratégicos mineros. El concepto de gubernamentalidad desarrollado por Michel Foucault (2006), caracteriza el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, así como los cálculos y las tácticas que permiten ejercer el poder del Estado. Desde esta perspectiva, se impone un régimen de recaudación y redistribución de las rentas mineras como dispositivo para gobernar el territorio, es decir, con el objetivo de conducir los intereses de los agentes y minimizar los conflictos presentes en las zonas extractivas.

El artículo se encuentra estructurado en cuatro secciones. La primera parte resume los elementos normativos que rigen el sistema tributario minero para la recaudación de regalías en Ecuador. Posteriormente, se explican las áreas de influencia de los proyectos mineros, como un concepto polémico que restringe el campo de



análisis a las concesiones en operación, de manera individual, sin analizar el conjunto del territorio extractivo. La tercera sección expone el rol de la Empresa Pública Ecuador Estratégico (EEEP) para la distribución de las rentas mineras. Finalmente, se presentan los casos de la recaudación de regalías anticipadas y la inversión de EEEP en dos proyectos estratégicos nacionales: Fruta del Norte (LundinGold, Canadá) y Mirador (Ecuacorrientes, China).

Metodológicamente, la investigación se sustenta en información oficial de recaudación de regalías declarada ante la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) y el gasto público ejecutado a través de EEEP. En el caso de la ARCOM, la información fue entregada a la autora mediante Oficio Nro. ARCOM-ARCOM-2017-1395-OF, de 21 de septiembre de 2017. En cuanto a la estadística de EEEP, la información corresponde a la programación presupuestaria proporcionada tras entrevista con autoridades de la institución, en una versión inicial con fecha 23-03-2017 y actualización de 02-02-2018. También se realizaron entrevistas a actores locales, representantes de las dos empresas mineras y funcionarios públicos de distintos niveles de gobierno; por motivos de confidencialidad de los informantes, las conversaciones se encuentran codificadas, pero se incluye la fecha de su realización. En las conclusiones se argumenta que las regalías mineras son tecnologías de gobierno que carecen de mecanismos de trazabilidad para su reinversión en el desarrollo local.

## **El sistema tributario para la recaudación de las regalías mineras en Ecuador**

En Ecuador, las rentas mineras corresponden a contraprestaciones económicas para la explotación de minerales, considerando que los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. Dentro del sistema tributario minero existen numerosos gravámenes que incluyen la patente minera, las regalías, las utilidades del Estado y los trabajadores, el impuesto a la renta (IR), el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a las ganancias extraordinarias y el ajuste soberano (Otto et al. 2006; Moreno y Chaparro 2009).<sup>1</sup> Entre 1991 y 2011 las rentas mineras generaron en promedio menos del 0,02 % del PIB, este indicador se incrementó hasta 0,08 % en 2012 (Almeida 2019).

1 Adicionalmente, otros instrumentos que afectan el sistema tributario minero incluyen las regalías anticipadas son: la depreciación acelerada, los contratos de estabilidad tributaria, la exención del impuesto a la salida de divisas, la aplicabilidad limitada del impuesto sobre las ganancias de capital, los contratos de prestación de servicios mineros y los impuestos municipales tales como el predial, las patentes a las actividades económicas y el impuesto del 1,5 por mil a los activos.

Las regalías mineras constituyen uno de los principales componentes del sistema tributario minero.<sup>2</sup> Los titulares de concesiones mineras en fase de explotación están obligados a declarar y pagar regalías por cada transacción de sustancias minerales, salvo que existan contratos de explotación en los que se pacte este pago de manera anticipada, como en los casos de Fruta del Norte y Mirador.

La liquidación de regalías mineras se realiza considerando los niveles de producción diarios estimados por concesionario y el tipo de mineral principal y secundario en un rango que varía entre el 0 % para la minería artesanal, el 3 % para la pequeña minería, el 4 % para la minería metálica mediana y entre el 5 % y el 8 % para la minería metálica de oro, plata o cobre de gran escala. En los contratos de explotación de minería metálica a gran escala, el Estado puede fijar el monto de regalías anticipadas considerando los límites temporales para su devengo (Ley de Minería 2009). Las declaraciones se deben hacer por derecho minero, lo cual permite determinar su ubicación geográfica exacta conforme el código asignado por la ARCOM. Eso significa que, independientemente del domicilio tributario del concesionario, cada declaración hace referencia al lugar de específico de concesión, de manera individual.

Si bien el sistema tributario es claro en términos de los montos de recaudación, no existe un mecanismo de trazabilidad de los ingresos fiscales que permita identificar el destino de los recursos recaudados una vez que ingresan en la Cuenta Única del Tesoro Nacional. El pago de las regalías se realiza ante el Servicio de Rentas Internas (SRI) conforme el informe semestral de producción que se presenta ante el ARCOM, en el cual se debe detallar los volúmenes de producción y la ley del mineral, los costos directos e indirectos incurridos, la ejecución del plan de inversiones, la descripción de avances en la construcción de obras, adquisición de maquinarias y equipos mineros, el plan de manejo ambiental, el informe económico de las ventas efectuadas y el pago de regalías. La verificación de valores de producción, venta de mineral y pago de regalías, así como el cruce de información entre el SRI y la ARCOM se realizaba hasta 2017 mediante reportes remitidos por correo electrónico, sin que existiera un mecanismo automatizado que garantizara la interoperabilidad entre los sistemas, así como tampoco su posterior reinversión en los lugares de donde proceden dichos recursos.

---

2 El sistema de regalías mineras se realiza basado en la Ley de Minería (2009) y su reglamento, en función del ingreso bruto con el descuento de los costos de tratamiento y refinación, transporte e impuesto a los ingresos extraordinarios. El cálculo base para el cobro de regalías se establece multiplicando la cantidad de onzas de mineral (oro y plata) por el porcentaje de pureza y por el valor del precio de venta del metal por onza troy, conforme el promedio simple de los precios internacionales publicada por la Asociación del Mercado de Lingotes de Londres / London Bullion Market Association (LBMA) que en ningún caso puede ser inferior al valor FOB de exportación.

## Las áreas de influencia para la inversión en territorios extractivos

Según la normativa y las políticas públicas, la adopción de programas y proyectos financiados con rentas mineras “tienen el propósito de garantizar su ejecución en inversión social y desarrollo territorial que coadyuven a la redistribución de la riqueza nacional y potencialice el desarrollo de los ciudadanos en las áreas de influencia de actividades mineras” (Ministerio de Minería 2016, 253). Con el Decreto Ejecutivo n.º 1135/2012 se establecieron los parámetros para la distribución de regalías, donde se señaló que el 60 % sería destinado para proyectos productivos y de desarrollo local sustentable a través de los gobiernos municipales, juntas parroquiales y, cuando el caso lo ameritara, el 50 % de este porcentaje se entregaría a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas y/o circunscripciones territoriales.

Hasta 2017, la ejecución de los planes, programas o proyectos del gobierno central se canalizaban a través de la EEEP, en tanto los requerimientos de los GAD se debían tramitar como proyectos en el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE).<sup>3</sup> En el caso de las comunidades, pueblos, o nacionalidades localizados dentro de las áreas de influencia directa, estos podían presentar sus requerimientos y proyectos al nivel de gobierno del cual formaban parte, por intermedio del BDE, para lo cual los proyectos debían estar incluidos en los planes de desarrollo de ese nivel gubernamental y armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo.

En este escenario, uno de los elementos claves, en disputa, es el área de influencia para la inversión de las regalías mineras. A nivel formal, el “Reglamento de asignación de recursos para proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia donde se ejecutan actividades de los sectores estratégicos”, emitido mediante Decreto Ejecutivo n.º 1135/2012, art. 5, establece las siguientes categorías:

- Área de influencia directa: se refiere a las comunidades, parroquias o cantones que formen parte de los circuitos o distritos que se identifiquen en los contratos o títulos habilitantes de cada uno de los operadores de los proyectos estratégicos, de acuerdo con la fase de la actividad correspondiente.
- Área de influencia indirecta: aplica para las distintas circunscripciones territoriales que conforman los circuitos o distritos, incluyendo las provincias en las que se desarrollen proyectos de los sectores estratégicos o donde se pueda evidenciar la influencia indirecta o potencial afectación de cualquiera de las fases de la actividad de los operadores encargados de los sectores estratégicos.

3 En el periodo 2009-2017 no se ejecutaron proyectos imputables a regalías mineras con recursos del BDE.

- **Beneficio nacional:** a la utilización de los recursos provenientes de la fuente de excedentes, regalías mineras y contratos de prestación de servicios mineros que se le asignaron, hasta 2017, a la EEEP, para la ejecución de proyectos de inversión social o desarrollo territorial de acuerdo con las necesidades básicas insatisfechas en las provincias donde se encontraran los circuitos o distritos conformados por las parroquias y cantones donde se desarrollen proyectos emblemáticos de los sectores estratégicos, en construcción o en producción, que por su naturaleza no generen excedentes presentes o futuros.

En consonancia con el concepto de “beneficio nacional”, Ecuador Estratégico EP podía asignar recursos para circuitos productivos o proyectos emblemáticos que no generan excedentes presentes o futuros, algo que será relevante en la asignación del presupuesto institucional como se verá más adelante.

Adicional a estas definiciones, existen criterios establecidos por la Autoridad Ambiental Nacional (AAN) para la realización de los respectivos estudios de impacto ambiental. También es necesario establecer diferencias entre el área operativa del proyecto estratégico minero respecto del área total de las concesiones presentes en la zona y de otras concesiones que pudiera tener la propia empresa en sitios aledaños. En este sentido, cada proyecto de minería de gran escala se trata como una entidad aislada, independientemente de otras concesiones o proyectos que pudieran configurar conglomerados de actividad minera. Además, no existe una negociación directa con las comunidades para la redistribución y captación de las rentas mineras, lo que agrava la maldición de los recursos a escala territorial, algo que también ha sido documentado en procesos de descentralización del canon minero en Perú (Arellano-Yanguas 2011; Ponce y McClintock 2014).

## **Empresa Pública Ecuador Estratégico como una tecnología de gobierno para la redistribución de las rentas extractivas**

Empresa Pública Ecuador Estratégico se creó en 2011 como una empresa pública articulada al Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos,<sup>4</sup> con el objetivo de redistribuir las rentas de los sectores extractivos en los territorios donde se realiza la explotación de recursos naturales no renovables, mediante programas y proyectos

---

<sup>4</sup> La Empresa Pública Ecuador Estratégico se crea el 5 de septiembre del 2011 bajo el Decreto Ejecutivo n.º 870, publicado en el Registro Oficial n.º 534 de 14 de septiembre del 2011, al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial n.º 48 de 16 de octubre del 2009 y del artículo 315 de la Constitución de la República.

de infraestructura, equipamiento y servicios.<sup>5</sup> En términos legales, las inversiones públicas realizadas a través de EEEP buscaban atender poblaciones con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas, así como también dotar de infraestructura básica a poblaciones que han estado tradicionalmente aisladas de procesos nacionales de desarrollo.

EEEEP tuvo algunos momentos claramente diferenciados:

- En primera instancia se buscó que la entidad cumpliera con facultades amplias de promoción del desarrollo local a través de la contratación de estudios, diseños, ejecución de obras e implementación de planes, programas y proyectos, así como para la construcción de infraestructura y dotación de equipamiento, en todos sus niveles y cuantías directamente con los operadores (empresas públicas, privadas y mixtas) que se encontraran cumpliendo actividades autorizadas o contratadas por el Estado en cada uno de los sectores estratégicos (Decreto Ejecutivo n.º 870/2011).
- En 2012 se modificó el alcance de la empresa y se expidió un reglamento de asignación de recursos para proyectos de inversión social y desarrollo territorial en las áreas de influencia donde se ejecutaban actividades de los sectores estratégicos.
- En 2015 se precisó el ámbito de acción de la empresa a “planificar, diseñar, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los planes, programas y proyectos de inversión social en el ámbito de la construcción de centros integrales del Buen Vivir, Unidades de Policía Comunitaria y edificaciones de salud y de educación en las zonas de influencia de los proyectos en los sectores estratégicos así como la suscripción de convenios necesarios para el cumplimiento de su gestión política, comunicacional y de diseño, evaluación y ejecución de proyectos” (Decreto Ejecutivo 753 del 10 de agosto de 2015).
- En 2016, tras el terremoto que afectó a las provincias de Manabí y Esmeraldas se reorientó para la construcción y reconstrucción de infraestructura pública y vivienda y de reactivación productiva y de empleo en las zonas afectadas por desastres naturales en todo el territorio ecuatoriano.
- Finalmente, en 2017 se incorporó entre sus funciones la implementación del Programa Casa para Todos en todo en territorio nacional.

5 En este aspecto es importante señalar que EEEP tiene la facultad para suscribir acuerdos o convenios con entidades y empresas públicas, incluidos los gobiernos autónomos descentralizados y la banca pública, y con empresas privadas para el cumplimiento de su objeto social.

En su conjunto, EEEP se posicionó a nivel nacional como una empresa ejecutora de obras para el Estado, con una alta presencia y reconocimiento en las comunidades de las áreas de influencia (Barreno López 2016; Huilcapi Jiménez 2018). La empresa pública, en conjunto con las instituciones del Estado y las entidades privadas operadoras de los proyectos estratégicos, definieron programas y proyectos de intervención a fin de reducir las necesidades básicas insatisfechas en el territorio. Dicha inversión se realizó mediante asignación presupuestaria directa y desembolsos por parte del Ministerio de Finanzas, el Banco Central del Ecuador y convenios. En teoría, el Estado debería identificar y proyectar asignaciones de recursos en coordinación con la ARCOM, el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, y las empresas operadoras, sin embargo, no existe un mecanismo efectivo de articulación entre las rentas efectivamente recaudadas y las inversiones realizadas en el territorio. La asignación de recursos en los primeros años se realizó con base en la demanda de los actores estatales y los gobiernos locales que tenían propuestas de proyectos en fase de prefactibilidad, pero no se contaba con una línea base o indicadores de mejora por cada uno de los proyectos que permitieran proyectar el desarrollo local y nacional (Entrevista ID-03, 20 de febrero de 2017).

En el periodo 2012-2017, el presupuesto codificado de EEEP, ascendió a USD 838 827 472, provenientes de diversas fuentes de financiamiento, de las cuales el 78 % correspondían a asignaciones directas de recursos fiscales.<sup>6</sup> El 59 % de las inversiones de la empresa pública se concentraron en las provincias de Sucumbíos, Orellana y Napo, donde se ubicaban los principales bloques petroleros en operaciones (bloques 20, 50, 56). En el caso del sector minero, EEEP destinó alrededor del 16 % del presupuesto, es decir USD 138 012 116, a las zonas de influencia de los proyectos Fruta del Norte, Mirador, San Carlos Panantza, Loma Grande (antes Quimsacocha) y Río Blanco, así como también a áreas de pequeña minería. Adicionalmente, se realizaron inversiones en proyectos eléctricos que se encuentran en áreas de expansión minera, como Llurimagua/Manduriacu, Conguime, y Delsitanisagua, los que representaron una inversión de USD 27 850 762.

La inversión de EEEP se distribuyó en 17 sectores, los cuales se agruparon en 5 categorías principales que corresponden al desarrollo urbano (intervención integral, comunidades del milenio, vivienda y saneamiento ambiental), políticas sociales y culturales (educación, salud, desarrollo social, cultura, deportes), infraestructura productiva (vialidad, telecomunicaciones, electrificación), fomento productivo (turismo y apoyo productivo), protección al medio ambiente y administración.

---

6 Estos valores corresponden al presupuesto codificado sin incluir inversiones relativas a la recuperación post-terremoto o la ejecución del programa Casa para Todos 398 (EEE, estadística oficial a noviembre 2017).

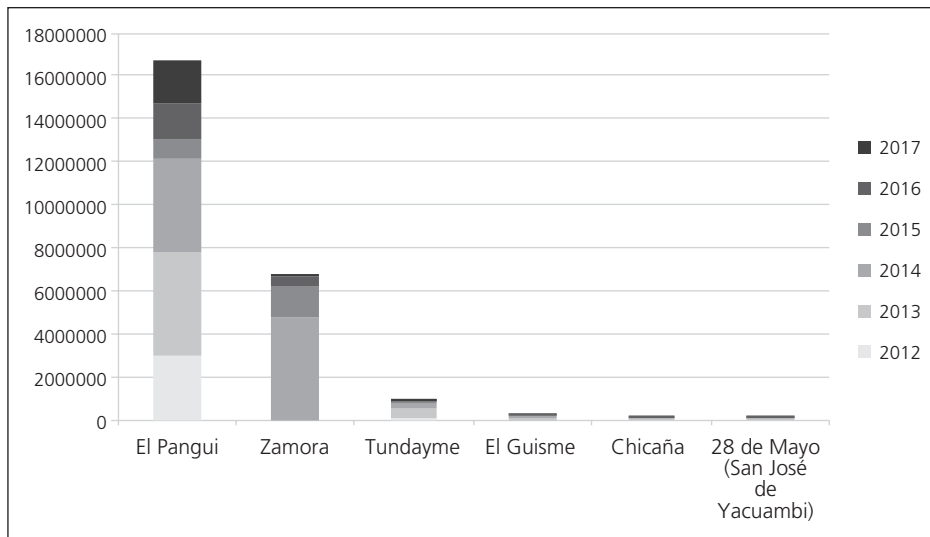




En la provincia de Zamora Chinchipe, entre 2006 y 2016, existió un total acumulado de USD 95 049 953 provenientes, principalmente, de las regalías mineras anticipadas de los proyectos Mirador (USD 70 000 000 en dos cuotas en los años 2012 y 2014) y Fruta del Norte (USD 25 000 000 en 2016). Con base en este presupuesto referencial, se buscó caracterizar la inversión de las rentas mineras en esas “áreas de influencia”.<sup>7</sup>

En el caso del proyecto Mirador, entre 2012 y 2017, la inversión en la parroquia de Tundayme ascendió a USD 999 040, de los cuales el 68 % se destinó a la realización de estudios para la Comunidad del Milenio y del alcantarillado sanitario. Las obras efectivamente construidas incluyeron el edificio parroquial, el Infocentro Comunitario, el tendido de redes eléctricas en un barrio y la implementación tecnológica en la unidad de salud. En el caso de la parroquia urbana del cantón El Pangui, la inversión ascendió a 17 788 216, de los cuales el 96 % correspondía a los rubros de educación, salud y vialidad.

Figura 2. Distribución parroquial de la inversión codificada de EEEP en el área de influencia del proyecto Mirador (2012-2017).

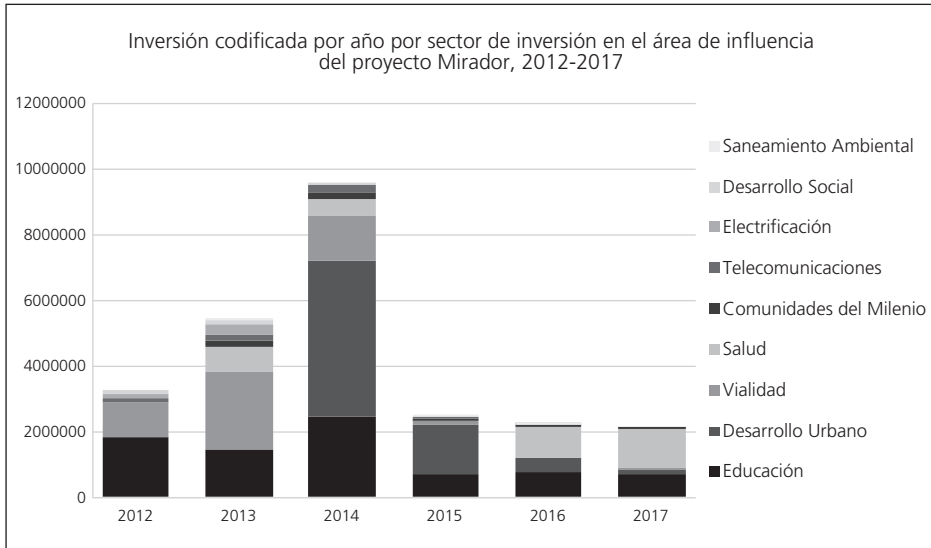


Fuente: EEEP 2017.

7 Es necesario precisar que debido a que no existe un cruce de cuentas entre la recaudación de las rentas mineras y la asignación presupuestaria, los valores consignados en los proyectos de la EEEP no corresponden –mecánicamente– a la inversión de regalías mineras, pero se seleccionaron los programas y proyectos de inversión que se encuentran identificados como aporte directo a un proyecto estratégico minero.



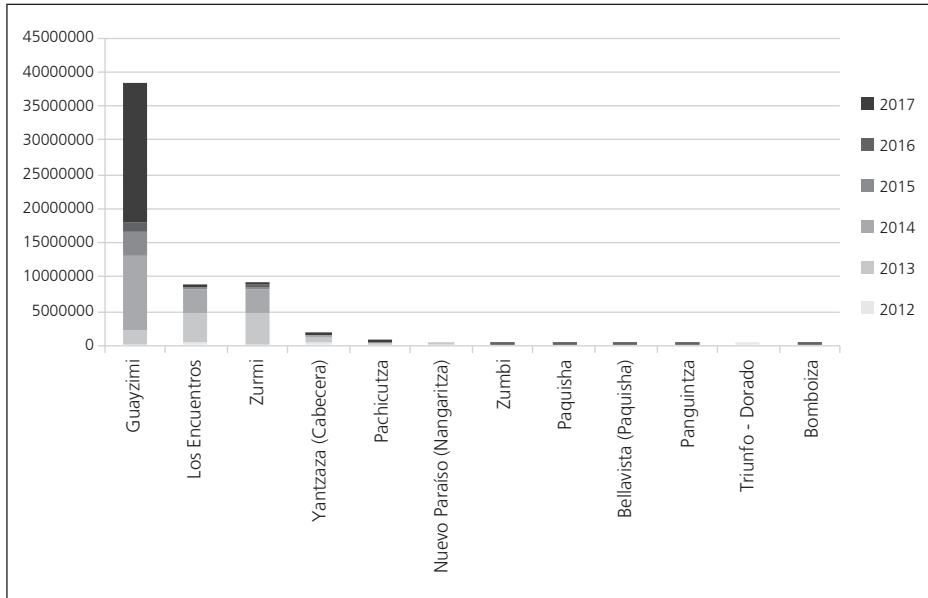
Figura 3. Inversión codificada de EEEP por año por sector de inversión en el área de influencia del proyecto Mirador (2012-2017).



Fuente: EEEP 2017.

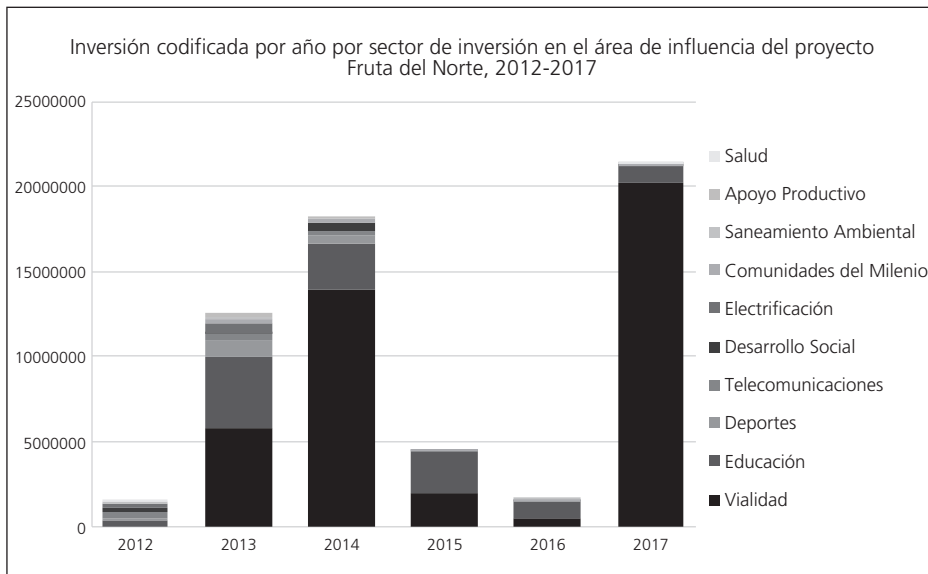
En el caso del proyecto Fruta del Norte, el valor total de las inversiones de EEEP ascendió a USD 60 396 980, como monto codificado total para el periodo de análisis (2012-2017). La parroquia Los Encuentros recibió una inversión que superaba los nueve millones de dólares, de los cuales el 78 % fue destinado a infraestructura educativa, siendo el principal rubro la construcción de la Unidad del Milenio 10 de Noviembre, con un gasto codificado de USD 6 437 278. Dentro del área de influencia del proyecto, también se construyó la carretera Zumbi-El Dorado-Paquisha-Guayzimi, con una inversión de USD 32 834 627, la cual también abría nuevos frentes de exploración minera. En el cantón de Yantzaza se registró una inversión en infraestructura y equipamiento educativo para acceso a tecnologías de información y comunicación, con un total de USD 1 167 158, lo que representa un 80 % de la inversión realizada en la parroquia urbana. Cabe señalar todos estos desembolsos ocurrieron previa la recaudación de 25 millones de regalías anticipadas por parte de Fruta del Norte, monto que ingresó en la caja fiscal a finales de diciembre de 2016.

Figura 4. Distribución parroquial de la inversión codificada de EEEP en el área de influencia del proyecto Fruta del Norte (2012-2017).



Fuente: EEEP 2017.

Figura 5. Inversión codificada de EEEP por año por sector de inversión en el área de influencia del proyecto Fruta del Norte (2012-2017).



Fuente: EEEP 2017.

Por otra parte, la cabecera provincial de Zamora recibió un total de USD 21 322 089, de los cuales el 69% se destinó a tres obras emblemáticas, como son el malecón, el velódromo y el sistema de gestión integral de desechos sólidos. El total de dinero invertido en los cantones Yantzaza, El Pangui y Zamora fue de USD 52 898 218, un monto muy inferior a los 75 millones de regalías anticipadas entregadas por el proyecto Mirador en el periodo 2012-2016.

En síntesis, la inversión de recursos se debía realizar con base en el área de influencia del proyecto, atendiendo las competencias correspondientes a cada nivel de gobierno y previo un proceso de planificación para determinar las necesidades locales. Sin embargo, la disponibilidad y calidad de los planes regionales fue deficiente, con escasa articulación entre niveles de gobierno para consolidar propuestas que permitieran impulsar procesos locales de desarrollo. Funcionarios de EEEP reconocieron que existían muchas expectativas a nivel local, pero que no hubo una preparación adecuada y anticipada para la inversión de las regalías (entrevista a ID-29, 30 de marzo de 2017). En algunos casos, los planes eran solamente una “lista de deseos” sin una verdadera planificación ni estudios de factibilidad (entrevista ID-07, 3 de marzo de 2017). Desde el nivel central, con la concurrencia de la Senplades, la Gobernación, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos y la Empresa Pública Ecuador Estratégico, se intentó realizar un ejercicio de ponderación y priorización de los proyectos con base en las necesidades básicas insatisfechas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Pero, en términos efectivos, solo aquellos municipios con mejores equipos técnicos y mayores capacidades institucionales lograron firmar convenios para la ejecución de obras, aunque no todos se realizaron acorde con los instrumentos de planificación local.

En la zona de influencia del proyecto Mirador, funcionarios de los gobiernos parroquiales expresaban que “cuando Ecuador Estratégico convocó al financiamiento de obras, pero no existían proyectos, no existía coordinación entre los gobiernos, decían que no era competencia, se llevaron las regalías, acá no nos dejaron nada, sólo se construyó el edificio de la Junta Parroquial (...) y se llevaron el resto para Zamora y Los Encuentros” (entrevista a ID-32, 31 de marzo de 2017). De su parte, funcionarios de Ecuacorrientes S.A. (ECSA), señalaron que “hubo un error del Estado, que invirtió en la provincia [pero no en Tundayme], se perdió la oportunidad de demostrar el desarrollo del área minera” (Entrevista a ID-31, 31 de marzo de 2017). En la ejecución de las obras, tampoco existió coordinación urbanística con el municipio de El Pangui, ni permisos de construcción para la dotación de servicios complementarios (Entrevista a ID-30, 30 de marzo de 2017).

En la zona de influencia del proyecto Fruta del Norte, la empresa LundinGold –en convenio con la Universidad Técnica Particular de Loja– apoyó la actualiza-

ción del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del municipio de Yantzaza y de la parroquia Los Encuentros, para fortalecer capacidades y formular proyectos para financiamiento estatal (entrevistas a ID-26, 30 de marzo de 2017; ID-24, 29 de marzo de 2017). Esto permitió generar una base de negociación más fuerte al momento de canalizar recursos para la zona. Sin perjuicio de ello, se presentó una queja porque las regalías no se quedaron de manera directa en el cantón, sino que se desviaron hacia la cabecera provincial de Zamora (entrevista a ID-23, 29 de marzo de 2017).

A ello se suma la resistencia ciudadana y de organizaciones sociales, pero también de algunos gobiernos locales, a los proyectos extractivos y el incremento de los conflictos socioambientales. Más aún, la inversión de las regalías debía considerar las prioridades expresadas en los planes locales, pero su ejecución respondió más a criterios de oportunidad que a procesos efectivos de planificación. El criterio de Marcelino Chumpi, prefecto de Morona Santiago, es que esta empresa pública renovó “la eficacia del clientelismo y el condicionamiento para lograr sumar a los GAD al proyecto económico extractivista, creando un clima de confrontación entre GAD beneficiados y ‘opositores’” (2015, 65).

## Discusión final

Este trabajo busca cuestionar la “ruta de las regalías mineras”, como una tecnología de gobierno que expresa una racionalidad particular respecto del desarrollo y la gestión del territorio. Si bien las regalías anticipadas de los grandes proyectos estratégicos nacionales tuvieron un impacto presupuestario, no existe una correlación entre la recaudación y la inversión pública a escala local. Además, la inversión se justifica a partir de un discurso que promueve la equidad en la redistribución de la riqueza, pero que no se condice con una planificación integral que favorezca el desarrollo endógeno en una perspectiva territorial de largo plazo. Efectivamente, la inversión de las regalías anticipadas no contó con una planificación adecuada, lo que generó conflictos adicionales entre los gobiernos locales y las comunidades ubicadas en las zonas de influencia de los proyectos estratégicos mineros. Es decir, los mecanismos de recaudación y de inversión de las regalías se han construido de manera parcial y aislada, lo que denota la falta de mecanismos para desarrollar estrategias locales y retener las rentas mineras en los territorios extractivos. Esta contradicción se debe, entre otros factores, a: 1) la falta de información respecto de los requerimientos específicos de los proyectos mineros en su ciclo productivo; 2) el énfasis en la realización de estudios orientados a la construcción de comunidades

del milenio en las parroquias Tundayme y Los Encuentros; 3) la disputa política entre actores de diversos niveles de gobierno en torno al modelo de desarrollo para la zona sur del país.

En suma, la “ruta de las regalías mineras” constituye un camino incierto que sirve para reposicionar al gobierno central y fomentar el clientelismo en zonas de apertura de los grandes proyectos mineros, fundamentalmente en las zonas de influencia de las empresas con capacidad de negociación política para la reinversión de los recursos públicos. Este hecho se agudizó en los últimos años tras la disolución de la empresa pública y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas respecto de la recaudación e inversión de las rentas mineras. En el ámbito local, persiste preocupación por avanzar hacia un desarrollo territorial que contemple no solo la construcción de infraestructura, sino que incorpore el fomento de una estrategia productiva, la generación de capacidades en los GAD y la creación de condiciones para enfrentar los ciclos mineros, incluido el fin de la explotación de gran escala.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, Alberto. 2009. *La maldición de la abundancia*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos CEP/ Ediciones Abya-Yala. <https://www.rebelion.org/docs/122604.pdf>
- Alemán, Miguel, dir. 2015. “Plan de Manejo Ambiental, Actualización del Estudio de Impacto Ambiental y Plan de Manejo Ambiental para la Fase de Explotación de Minerales Metálicos”. Quito: Cardno Shaping the Future - No. de Proyecto 1186105.
- Almeida, María Dolores. 2019. *Estudio de caso sobre la gobernanza del sector minero en el Ecuador*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44876/1/S1900582\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44876/1/S1900582_es.pdf)
- ARCOM (Agencia de Regulación de Control Minero). 2018. “Geoportal Minero de Catastro Minero, códigos catastrales 501436 y 500807”. Acceso 9 de abril de 2018. [http://geo.controlminero.gob.ec:1026/geo\\_visor/](http://geo.controlminero.gob.ec:1026/geo_visor/)
- Arellano-Yanguas, Javier. 2011. “Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru”. *Journal of Development Studies* 47 (4): 617-638. <https://dx.doi.org/10.1080/00220381003706478>
- Auty, Richard M. 2006. “Natural resources, capital accumulation and the resource curse”. *Ecological Economics* 61(4): 627-634. <https://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.09.006>

- Avci, Duygu, y Consuelo Fernández-Salvador. 2016. "Territorial dynamics and local resistance: Two mining conflicts in Ecuador compared". *The Extractive Industries and Society* 3 (4): 912-921. <https://dx.doi.org/10.1016/J.EXIS.2016.10.007>
- Barreno López, Ruth Cecilia. 2016. *Modelo de gestión para las empresas públicas de proyectos de infraestructura civil en base a la gestión por resultados. Caso: Ecuador estratégico*. Quito: EPN (Escuela Politécnica Nacional). <http://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/15040>
- Bebbington, Anthony, y Jeffrey Bury. 2013. *Subterranean struggles: New dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Carrión, Andrea. 2016. "Extractivismo minero y estrategia de desarrollo: entre el nacionalismo de los recursos y los conflictos socioterritoriales". En *La Revolución Ciudadana en escala de grises: avances, continuidades y dilemas*, editado por Matthieu Le Quang, 181-204. Quito: IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. *Panorama de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://dx.doi.org/10.18356/67f26415-es>.
- Cisneros, Paúl. 2016. *Política minera y sociedad civil en América Latina*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Coronil, Fernando. 2016. *El Estado mágico: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa.
- Chumpi, Marcelino. 2015. "¿Ambiente y extractivismo?: Extractivismo Vs. Ambiente". En *Extractivismo al debate. Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, editado por Sara Latorre, 57-79. Quito: Abya-Yala.
- Davis, Graham A, y John E Tilton. 2005. "The resource curse". *Natural Resources Forum*, 29: 233-242. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1477-8947.2005.00133.x>
- Decreto Ejecutivo No.1135. 2012. Registro Oficial Suplemento No. 699 de 9 de mayo.
- Deonandan, Kalowatie, y Michael L. Dougherty. 2018. *Mining in Latin America: Critical Approaches to the New Extraction*. Nueva York: Routledge.
- EEEP (Ecuador Estratégico Empresa Pública). 2016. "Actualización al plan estratégico empresarial de Ecuador estratégico EP 2015 – 2017. Acceso el 15 de agosto de 2017. <https://bit.ly/3u8teik>
- EEEP (Ecuador Estratégico Empresa Pública). 2017. "Estadística oficial a noviembre 2017".
- Fernández-Labbé, Juan. 2020. "El territorio como espacio contradictorio: promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia,

- Perú y Chile”. *Eure* 46 (137): 225-246. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000100225>
- Foucault, Michel. 2006. *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gudynas, Eduardo. 2010. “Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas”. *Ecuador Debate*, 79: 61-81. <https://bit.ly/3ucWoNd>
- Haarstad, Håvard. 2014. “Cross-scalar Dynamics of the Resource Curse: Constraints on Local Participation in the Bolivian Gas Sector”. *Journal of Development Studies* 50 (7): 977-990. <https://dx.doi.org/10.1080/00220388.2014.909026>
- Haslam, Paul Alexander, y Pablo Heidrich. 2016. *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. Nueva York: Routledge.
- Herrera, Juan José, Karla Arias y Julio López. 2012. *Análisis económico y socio-ambiental del primer contrato de minería a gran escala: Una mirada desde la sociedad civil*. Quito: Grupo Faro/Extrayendo Transparencia/Revenue Watch Institute.
- Hogenboom, Barbara. 2012. “Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America”. *Journal of Developing Societies* 28 (2): 133-158. <https://dx.doi.org/10.1177/0169796X12448755>
- Huilcapi Jiménez, Luis Euclides. 2018. “La Gestión de la Empresa Pública Ecuador Estratégico en la Provincia de Napo: Responsabilidad Social o Filantropía”. Tesis de Maestría. IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales). <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4919>
- Latorre, Sara. 2015. “Visibilidades e invisibilidades del extractivismo en Ecuador: insumos para el debate”. En *Extractivismo al debate. Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, editado por Sara Latorre, 15-56. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Leiva, Fernando. 2008. *Latin American Neoliberalism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Ley de Minería. 2009. Registro Oficial Suplemento No. 517 de 29 de enero.
- Mehlum, Halvor, Karl Moene y Ragnar Torvik. 2006. “Institutions and the Resource Curse”. *The Economic Journal* 116 (508): 1-20. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x>.
- Ministerio de Minería. 2016. “Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero”. Quito: Ministerio de Minería, Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico, Agencia de Regulación y Control Minero.
- Moreno, Catalina, y Eduardo Chaparro. 2009. *Las leyes generales del ambiente y los códigos de minería de los países andinos. Instrumentos de gestión ambiental y minero*

- ambiental*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MRNNR (Ministerio de Recursos Naturales No Renovables). 2011. “Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2011-2015” Quito: Ministerio de Recursos Naturales No Renovables.
- Otto, James, Craig Andrews, Fred Cawood, Michael Doggett, Pietro Guj, Frank Stermole, John Stermoe y John Tilton. 2006. *Mining royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington: The World Bank. <https://dx.doi.org/10.1002/jctb.5000551203>
- Ponce, Aldo F., y Cynthia McClintock. 2014. “The Explosive Combination of Inefficient Local Bureaucracies and Mining Production: Evidence from Localized Societal Protests in Peru”. *Latin American Politics and Society* 6 (3): 118-140. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00243.x>
- Robinson, James A., Ragnar Torvik y Thierry Verdier. 2006. “Political foundations of the resource curse”. *Journal of Development Economics* 79 (2): 447-468. <https://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.01.008>
- Ross, Michael L. 1999. “The political economy of the resource curse”. *World Politics* 51 (2): 297-322. <https://dx.doi.org/10.1017/S0043887100008200>
- Sachs, Jeffrey D., y Andrew M. Warner. 2001. “The curse of natural resources”. *European Economic Review* 45 (4-6): 827-838. [https://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00125-8](https://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8)
- Svampa, Maristella. 2013. “Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad*, 244: 30-46. <https://bit.ly/3hVc-BUC>
- Heidrich, Pablo. 2013. “Tax Regimes on Mining in Latin America”. *North-South Institute Policy Brief*, Ottawa. <https://bit.ly/3fJgkC4>
- Vela-Almeida, Diana. 2018. “Territorial partitions, the production of mining territory and the building of a post-neoliberal and plurinational state in Ecuador”. *Political Geography*, 62: 126-136. <https://dx.doi.org/10.1016/J.POL-GEO.2017.10.011>
- Veltmeyer, Henry. 2013. “The political economy of natural resource extraction: A new model or extractive imperialism?”. *Canadian Journal of Development Studies* 34 (1): 79-95. <https://dx.doi.org/10.1080/02255189.2013.764850>
- Viale, Claudia, y Edgardo Cruzado. 2012. “La distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina”. *Natural Resource Governance Institute*. <https://bit.ly/3vaTUjI>



## Entrevistas

Entrevista a ID-03, 20 de febrero de 2017.

Entrevista a ID-07, 3 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-23, 29 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-24, 29 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-26, 30 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-29, 30 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-31, 31 de marzo de 2017.

Entrevista a ID-32, 31 de marzo de 2017.

# La gobernanza de la acción colectiva: un enfoque transdisciplinario

## *Governance of collective action: a transdisciplinary approach*



Robert Cobbaut\*, Betty Espinosa\*\*

Recibido: 17/11/2018 - Aceptado: 18/12/2019

### Resumen

En este artículo se presenta un inventario crítico de la evolución del pensamiento teórico en ciencias sociales sobre la regulación de la acción colectiva. Se resalta la tensión permanente entre los valores de libertad y solidaridad y la inestabilidad de los dispositivos normativos que aseguran la eficacia y la legitimidad de esta regulación. Para satisfacer de manera equilibrada estas dos exigencias, se adopta un enfoque “genético”. Más allá de subordinar, en un sentido u otro, los elementos del binomio justificación-aplicación de normas, se las articula de manera asimétrica al insertar los registros de la primera en las limitaciones de la cooperación de la segunda a fin de manejar el aprendizaje colectivo de manera que éste se constituya en un proceso de “auto-capacitación” de los actores.

**Palabras clave:** Acción colectiva; enfoque genético; instituciones; neo-institucionalismo; transdisciplinariedad.

### Abstract

This paper presents a critical inventory of the evolution of theoretical thought in social sciences regarding the regulation of collective action. Emphasis is placed on the permanent tension between the values of freedom and solidarity and the instability of normative devices that ensure the effectiveness and legitimacy of this regulation. To meet these two demands in a balanced way, a “genetic” approach is adopted. Beyond subordinating, in one sense or another, elements of the binomial justification-application of norms, these are articulated asymmetrically by inserting the records of the first into the limitations of the cooperation of the second element in order to manage collective learning, so that it becomes a process of “self-training” of the actors.

**Keywords:** Collective action; genetic approach; institutions; neo-institutionalism; transdisciplinarity.

---

\* Profesor ordinario emérito, Universidad Católica de Lovaina (UCL), Bélgica, Centro de Filosofía del Derecho (Centre de philosophie du droit, CPDR).

\*\* Profesora investigadora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Sede Ecuador).

## Introducción

Este artículo da cuenta de una investigación colectiva internacional<sup>1</sup> cuyo objetivo fue presentar un inventario crítico de la evolución del pensamiento teórico en ciencias sociales sobre la regulación de la acción colectiva (AC) en las democracias liberales en régimen de economía de mercado. A lo largo de este último período, estas democracias han experimentado una tensión siempre presente, pero de intensidad variable según los momentos y los lugares concretos, entre los valores de libertad y de solidaridad. Es por esto que se encuentra una inestabilidad permanente en los dispositivos normativos de la regulación de la AC. Por este motivo, el método que se adopta en este estudio no ha sido histórico sino más bien taxonómico.

En este contexto, en la primera sección identificamos el posicionamiento epistemológico y las paradojas intrínsecas del enfoque positivista de la AC, fundamentado en la “teoría de elección racional” (TER), cuya aplicación más clara es la “teoría económica neo-clásica” (TNC). La TER y la TNC no realizan ninguna distinción entre la justificación y la aplicación de reglas que promulgan en los dispositivos normativos que conciben. Por el contrario, otras teorías afirman y argumentan la tesis de que esta distinción es una condición necesaria para la eficacia y la legitimidad de la “efectuación” de las normas.

Como resultado de esta crítica epistemológica a fondo, en la segunda sección rechazamos la TNC, conceptualización que en el límite de su lógica utilitarista llega a eliminar completamente la solidaridad del registro de la justificación para sustituirla por una lógica pura de maximización de la utilidad que tiene como corolario la coordinación exclusiva de la acción colectiva a través de los mecanismos de mercado. En esta sección se cuestiona además la interpretación política absolutista que realiza el neoliberalismo en el plan ético.

Al contrario de la TNC que considera a todos los actores sociales como incondicionalmente capaces de « anticipaciones racionales », en la tercera sección se propone y justifica, siguiendo a Herbert Simon (1976), la adopción de un concepto realista de “racionalidad limitada” cuyo corolario, desarrollado inicialmente por Boltanski y Thévenot (1991), es la multiplicidad de modos de coordinación de la AC, que pueden combinarse en el seno de un mismo dispositivo normativo. Los instrumentos de la coordinación son los contratos, las organizaciones, las instituciones y las convenciones.

1 Aquí se exponen los principales resultados de tres programas de investigación de larga duración, multidisciplinarios e internacionales, diseñados y coordinados por el Centro de Filosofía del Derecho (CPDR), en los que los autores participaron como director de investigación e investigadora asociada, respectivamente: 1) “Theory of the Norm and Democratic Governance”, Pôles d’Attraction Interuniversitaires PAI IV (2002-2006), del gobierno federal belga; 2) PAI V (2007-2011); 3) “Reflexive Governance in the Public Interest” (2006-2010), 6th Framework Programme in Research and Development, de la Commission de l’Union Européenne.

El objetivo de la cuarta sección es presentar una definición integrada de las condiciones de eficacia y legitimidad de la AC. Estas justifican la necesidad de establecer procesos de gobernanza de la AC. Este procedimiento consiste en distinguir la manera en que cada uno de los cinco tipos de enfoques de la AC, identificados en el seno del corpus de las investigaciones disponibles, define las condiciones de giro reflexivo que exige el éxito del aprendizaje colectivo requerido por tales dispositivos normativos. En orden creciente de extensión, damos cuenta del enfoque económico neo-institucionalista, del deliberativismo, el experimentalismo democrático, el enfoque generativo de Shön, Argyris y Rein (1996), y el enfoque genético. Las cuatro primeras de estas teorías, que se describen de manera sucinta, presentan insuficiencias comunes que consisten en el mentalismo. Este término ha sido forjado para designar el hecho de que ellas comparten la creencia de que es suficiente crear las condiciones estructurales adecuadas para que las capacidades cognitivas ya presentes en los actores sean activadas espontáneamente e induzcan en ellos los cambios necesarios en su comportamiento.

El enfoque genético transforma el binomio justificación-aplicación. Mientras que las teorías anteriores establecen, en un sentido u otro, una relación de subordinación entre estos dos elementos, el enfoque genético propone una articulación asimétrica que satisface plenamente las condiciones de eficacia de un enfoque pragmático. En efecto, si bien se puede concebir a priori la generalización necesaria de los enunciados normativos en el plano de las exigencias racionales, no siempre se puede verificar sino a través de la inserción de los registros de justificación en los límites de cooperación que se sitúan en los registros de aplicación. Esta investigación demuestra cómo la adopción de tal postura permite a los actores adaptar su identidad a la evolución no solamente pasada sino anticipada de su contexto de acción, donde pueden aportar con sus proyectos. Para que puedan llegar a esto, el aprendizaje debe organizarse con miras a que pueda constituirse en una operación de auto-capacitación progresiva de los actores, es decir del desarrollo de su capacidad de aprender a aprender.

En la quinta y última sección se presentan dos investigaciones, la una reciente y la otra todavía en ejecución, que abren perspectivas prometedoras para la profundización de la perspectiva pragmática. La primera consiste en la incorporación a la investigación clásica analítico-descriptiva de una perspectiva de investigación transformativa que requiere la evolución del enfoque interdisciplinario clásico hacia una investigación transdisciplinaria.

El segundo avance significativo es la aparición de una perspectiva específica de “experimentalismo democrático”, cuya figura predominante es el filósofo Axel Honneth (2000). Honneth, a partir de su trabajo de actualización de la teoría hege-

liana del reconocimiento a la luz de las concepciones de John Dewey (1888, 1916, 1927), propone una visión renovada y extensiva de la democracia a través de un procedimiento epistemológico que, a partir de los criterios establecidos por el enfoque “genético” de la AC, se puede decir que todavía no ha superado completamente el idealismo de los enfoques procedimentales anteriores.

## Las múltiples aporías del enfoque positivista de la acción colectiva

En la mayor parte de situaciones tratadas por las ciencias sociales, actores múltiples -en general actores colectivos- emprenden interacciones en la búsqueda de una solución a un problema que se plantea en el seno de una colectividad. Las diversas maneras en las que se puede desplegar este proceso de interacción constituyen una problemática de la acción colectiva.

En este artículo proponemos una reflexión crítica sobre la manera en la que se concibe generalmente la regulación de estos procesos en el marco de una democracia liberal en régimen de economía de mercado. Se trata, consecuentemente, de un marco específico aunque sea al mismo tiempo muy amplio y multiforme. En la gran mayoría de casos, esta regulación reposa sobre un doble fundamento. El primero es la definición formal de democracia representativa: los representantes elegidos son depositarios legítimos de la voluntad del pueblo soberano y, por este hecho, están en capacidad de dar cuenta de la conformidad de una norma con el interés general. El segundo es el muy conocido principio metodológico de la orden y el control (*command and control*). Este modo de regulación presenta, a su vez, dos características importantes: en el plano teórico, la creencia de que “la regla, en toda su potencia formal, asegura por sí misma la transformación del contexto que intenta regir” (Lenoble, 2002: 15), y que la adopción de reglas y de mecanismos jurídicos que definen los marcos formales constituye en consecuencia la condición suficiente de transformación de un sistema social, lo que provoca en el plano estructural una muy fuerte concentración de dispositivos regulatorios en el nivel más alto del aparato estatal.

Luego expondremos en detalle las múltiples razones teóricas y prácticas por las cuales la operación de transformación efectiva del contexto de un dispositivo normativo es una operación cuya complejidad impone denunciar la falsedad de la concepción formalista y positivista de los fenómenos sociales que acabamos de caracterizar. Nuestra tesis es, en efecto, que la regulación de una sociedad liberal de economía de mercado no puede limitarse a un conjunto de dispositivos formales, definibles a priori dado que se deducen de la definición misma de tal sociedad. Dicho de otra manera, esta regulación no es “... reductible a un cierto número de

técnicas que puedan ser traspuestas en cualquier contexto, para su aplicación indiferenciada que garantizaría por sí misma la instauración efectiva de formas de vida conforme al modelo formal de ese tipo de sociedad” (Lenoble, 2002: 16) y que sería de manera tan eficiente que ese modelo formalista sería adoptado más ampliamente e incluso a escala universal.

Para plantear de manera aceptable el problema de la regulación, en estos últimos términos, de tal manera que permitan proponer una solución universalizante, hubiese sido indispensable validar previamente la hipótesis de que la eficiencia de un dispositivo normativo es independiente de todo factor específico al contexto local en el cual debe llevarse a cabo. Sin embargo, ya en el plano factual, un examen fino de la dinámica de las principales democracias occidentales revela que para apuntar a una reorganización más racional de los dispositivos regulatorios, en los últimos 70 años se han observado tentativas cada vez más numerosas, alimentadas por debates cada vez más profundos, sobre la manera de paliar las insuficiencias de la regulación existente con respecto a las exigencias democráticas, si éstas se conciben no solo en términos de eficiencia sino también de legitimidad.

Durante los *treinta gloriosos* (1945-1975), período fastuoso debido a la generalización del modo fordista de acumulación intensiva, ya se había instalado en Estados Unidos un debate sobre la manera de adaptar el dispositivo del *New Deal* de Roosevelt a las circunstancias de la post-guerra. Posteriormente, cuando el modelo fordista alcanzó sus límites y se trató de concebir los medios para salir de la estancación<sup>2</sup> que acompañó este proceso, este debate se profundizó y generalizó al conjunto de democracias occidentales, con un predominio marcado por modelos en congruencia más o menos fuerte con la teoría económica neoclásica, pero también con el apareamiento de modelos originales de divergencia más o menos marcada con respecto a los primeros.

La amplitud creciente de debates, los cismas que se produjeron en el seno de algunas corrientes y, sobre todo, la multiplicidad misma de las propuestas, que además se sobreponen en parte, se interpretan muy a menudo como síntomas de una insuficiencia regulatoria que afecta desde hace unos 40 años a las democracias, en particular a aquellas de Occidente, lo que se da cuenta de manera particularmente aguda en los múltiples avatares de la integración europea. Para dar sentido a esta multiplicidad, el filósofo Charles Larmore (1996), que se inscribe en el doble registro de la filosofía moral y de la filosofía política, define a la democracia moderna, cuyo rasgo esencial para él es el carácter pluralista, como el lugar de una perpetua tensión entre dos tipos de lógicas políticas: por una parte, aquella del ideal de li-

2 Situación caracterizada por la conjugación de un estancamiento del crecimiento y de una fuerte inflación. Para una exposición sintética de este proceso, ver Aglietta y Cobbaut (2003, 87-115).

bertad, y, por otra parte, aquella de los ideales de igualdad y de solidaridad, que ha hecho imposible llegar a una reconciliación racional que eliminaría sus conflictos, pero para lo cual son posibles numerosas formas de articulación, siempre precarias, temporales y sujetas a renegociación.

Al hacer un balance de la evolución, en el mismo período, de otros enfoques teóricos del problema, se constata primeramente que la teoría del derecho no nos proporciona casi ningún apoyo. En efecto, si bien las transformaciones requeridas conciernen fundamentalmente al sistema jurídico, desde el siglo XIX su teorización, en particular en Europa, se ha autonomizado con respecto a la filosofía y a las ciencias sociales, y se ha apuntado a la profesionalización de los juristas a través de un enfoque formalista y reduccionista de sistematización interna de lo que se denomina de manera reveladora derecho positivo, mientras se ha mantenido una impresionante reserva sobre la reflexión teórica de las normas.

Por su parte, desde la década de 1960, las ciencias sociales y la filosofía han constatado que los sistemas democráticos occidentales no proporcionan una respuesta clara a propósito de la forma institucional que aseguraría una regulación a la vez eficiente y justa, y han desplegado una intensa actividad de críticas a la teoría tradicional de la gobernanza que caracterizamos anteriormente. Esto les ha conducido a enfrentar la doble cuestión de la eficiencia y la legitimidad democrática de los dispositivos normativos, dos tipos de respuesta que a menudo son percibidas como antinómicas e incluso, para algunos, como mutuamente excluyentes. Por una parte, una respuesta en términos de eficacia, magnetizada por la búsqueda de un equilibrio general que sea un óptimo de Pareto y que apunta desde ese punto a una “internalización de las condiciones del equilibrio social a las reglas del mercado según el esquema neo-clásico de elección racional” (Lenoble 2002, 19). Por otra parte, una respuesta regulacionista que impone, en nombre de principios éticos, límites a las acciones del mercado y a aquellas del poder público.

La emergencia del Estado social, que arrancó a fines del siglo XIX y sobre todo su desarrollo a lo largo del siglo XX, indujo exigencias regulatorias específicas que, como vamos a ver, no permiten el mantenimiento de tal dicotomía entre los dos tipos de respuesta. En efecto, esta evolución ha provocado una concientización cada vez más clara de la necesidad de superar el primer modelo regulatorio de la democracia liberal que prevaleció desde fines del Antiguo Régimen hasta fines del siglo XIX. Fundado en el formalismo de los derechos-libertades (libertad de opinión, de asociación) y en el principio de autonomía de la voluntad, este modelo tiene como vocación limitar al máximo la intervención del Estado y fundar las relaciones inter-individuales en compromisos contractuales libres. En este marco, la operación de juzgar consiste en:

“... encerrarse en los límites estrictos de la distinción entre justificar y aplicar, lo que es la piedra angular de su principio fundador, aquel de la separación de poderes y de funciones (legislar, administrar y juzgar). Siguiendo un mecanismo lineal, la ley emana de las preferencias individuales por la mediación de representantes elegidos, se discute en el parlamento que decide su enunciado general y abstracto, luego esta enunciación baja a la sociedad para su aplicación” (Lenoble 2002, 24-25).

Tanto en Estados Unidos, donde la respuesta del *New Deal* de los años 30 consistió esencialmente en la implementación de una administración<sup>3</sup> encargada de paliar las imperfecciones del mercado y de satisfacer las exigencias de justicia distributiva (Lenoble 2002, 27-28), como en Europa, en donde se han desplegado diversas variantes de Estado social, este modelo se ha demostrado impotente para “... remediar las desigualdades reales transformando lo real social en una política voluntarista de cobertura social” (Lenoble 2002, 25). Las soluciones que ha inspirado este modelo no han sido en sí mismas inadecuadas, sin embargo han presentado insuficiencias mayores. La necesidad de remediarlas se ha traducido en mutaciones sucesivas de los dispositivos de regulación jurídica. Recurriendo al vocabulario de Max Weber, se podría decir que el derecho se materializó apuntando a promover las concepciones substanciales de justicia a través de la implementación de dispositivos destinados a:

“... asegurar el respeto de numerosos derechos fundamentales, a la cabeza de los cuales figuran la igualdad racial y la igualdad de género, pero también los intereses específicos de cada una de las categorías sociales -erigidos en derechos (denominados derechos-créditos sobre la colectividad) que la democracia debe proteger: derecho a la protección social, a la protección del medio ambiente, a la protección de los consumidores... Más allá de los derechos civiles y políticos, se trató entonces de definir los derechos sociales, económicos y culturales, permitiendo garantizar el respeto de las condiciones de toda autonomía moral” (Lenoble y Maeschalck 2010, 12).

En este proceso, los modos mismos de enunciación del derecho han evolucionado y han devenido menos formales: “[el derecho] no se contenta con fijar los límites formales de una acción en la cual los individuos tendrían la única responsabilidad. Éste define los objetivos que se deben buscar, dejando un margen de indeterminación creciente a los aparatos públicos que están encargados de ponerlos en práctica” (Lenoble y Maeschalck 2010, 25). Consecuentemente, hemos asistido a la

---

3 En particular, a través de la creación de autoridades administrativas independientes (*independent agencies*). La más ampliamente conocida de entre ellas es la *Securities and Exchange Commission* (SEC).



implementación progresiva de un proceso de regulación pública que se manifiesta por tres evoluciones paralelas que abordaremos primero de manera puramente descriptiva, para luego aportar una crítica global que se explicitará analíticamente en las siguientes secciones.

El primer tipo de innovaciones se refiere al rediseño de la función de juzgar para asegurar el respeto de los derechos fundamentales<sup>4</sup>. Así, un procedimiento como la *Public Law Litigation* en Estados Unidos ha otorgado al juez los poderes necesarios para que todas las partes involucradas en un litigio (*stakeholders*) tengan una posibilidad igual de hacer valer sus derechos. En cuanto a la función de administrar, una serie de arreglos del derecho administrativo (Stewart 1975), inspirados en la investigación multidisciplinaria en el seno del movimiento *Law and Economics*, han permitido –al precio de serias alteraciones a ciertos principios de base de la teoría de la elección racional, lo que retomaremos más adelante– sustituir al control a posteriori (*command and control*), el recurso a técnicas proactivas así como el análisis del costo de oportunidad o las políticas de incentivo.

Finalmente, la teoría neokantiana de la democracia, desarrollada en el seno de la Escuela de Frankfurt (Habermas 1997), ha constituido el constructo conceptual de las políticas de refuerzo del espacio público que ha permitido que los grupos de interés involucrados no solamente hagan escuchar su voz sino que también participen en el seno de estructuras de concertación social y en la negociación del contenido de dispositivos de regulación pública, como lo veremos más adelante. Este procedimiento denuncia la falsedad del formalismo de las posiciones heredadas del siglo XIX, que han establecido compartimientos estancos entre las preocupaciones de eficiencia y de legitimidad democrática mientras que, en un contexto dado, muy a menudo es prácticamente imposible disociarles. En efecto, si “... el enfoque en términos de eficiencia corre el riesgo de no integrar la exigencia ética que debe condicionarla, ¿no tienen los economistas razón de llamar la atención sobre los dispositivos que condicionan las consecuencias efectivas de la acción?” (Lenoble 2002, 19). Sucede lo mismo con el principio de separación radical entre *justificar* y *aplicar*:

“... la teoría de la ley y de la separación de poderes, tal como se ha concebido en el marco de la democracia representativa y la teoría republicana del Estado, no es errónea –por ejemplo, la independencia del poder judicial es una garantía democrática esencial–sin embargo es susceptible de mejorar a través de los dispositivos de una democracia participativa repensada” (Lenoble 2002, 19).

4 Ver especialmente Chayes (1976).

Lo que acaba de expresarse podría engendrar la ilusión de que los elementos de procesamiento contextual introducidos desde hace más de un cuarto de siglo en los dispositivos regulatorios de las democracias occidentales, que hemos listado someramente con anterioridad, han dado el impulso a una solución significativa y durable a los desequilibrios subyacentes al agotamiento de la dinámica fordista. Las crisis cada vez más frecuentes y agudas de las últimas décadas evidencian lo erróneo de tal afirmación de tal manera que, más allá de la acumulación de índices factuales altamente heterogéneos<sup>5</sup>, parece indispensable elaborar una explicación teórica de aquello que se mantiene como una insuficiencia regulatoria manifiesta, lo que fue el objetivo de los dos programas de investigación en los que se desarrolló este artículo. En esta sección presentaremos los principales cuestionamientos a los que nos conducen los planteamientos que hemos realizado. Los problemas epistemológicos para aportar a una respuesta adecuada serán abordados en las siguientes secciones.

Nuestra tesis es que los dos tipos de solución, la una en términos de eficiencia y la otra en términos de legitimidad, más allá de su aparente oposición, comparten implícitamente un mismo supuesto teórico que explica su insuficiencia común. Se trata de la manera en la que se construye la operación cognitiva que implica todo juicio normativo. Éste, en efecto, implica no solamente el objetivo que se juzga justificado y que se traduce en el enunciado de una regla, sino también la operación compleja denominada *efectuación*, una serie de acciones que conllevan a las consecuencias efectivas finales resultantes del uso realizado de esta regla. La etimología de este vocablo (el acto de hacer efectivo) revela su significación a la vez precisa y más amplia que aquella de la aplicación, que se concibe generalmente como una operación puramente mental de deducción lógica. La ausencia de distinción entre estos dos conceptos y el hecho, ya mencionado anteriormente, de desglosar totalmente en el plano funcional las operaciones de justificación y de aplicación, lo que no es aceptable sino cuando éstas son consideradas como equivalentes, conduce a desconocer la especificidad y la complejidad de la operación de efectuación de una norma, desconocimiento que se debe a una concepción mentalista, esquematizante y de subsumisión<sup>6</sup>.

Livet y Thévenot (1994, 145) resaltan de manera muy clara el carácter procedimental de la operación de efectuación: “Las reglas son procedimientos de trata-

5 Las evoluciones de carácter procedimentalista se han elaborado en marcos disciplinarios diferentes [filosofía, economía, derecho, ciencias sociales (antropología, sociología, ciencias políticas)] y han experimentado diversos grados de profundidad.

6 Subsumir es “pensar lo particular bajo lo universal, o dicho de otra manera: pensar un objeto individual como comprendido en un conjunto, por ejemplo un individuo en una especie, una especie en un género, o incluso un hecho como la aplicación de una ley (Thinès y Lempereur 1984, 923).

miento de conflictos de interpretación, consecuentemente de revisión de los marcos de acción y no determinantes de la acción inmediata”. Esta visión procedimental y contextual llama a superar el enfoque formalista de la acción de las normas mediante el cual “... todo se considera que pasa como si la lógica que dirige la efectución de la regla fuera idéntica a aquella de su justificación y de su adopción formal, la regla que se supone asegura por sí misma la transformación del contexto social a fin de instituir la forma de vida exigida por su prescrito normativo” (Lenoble 2002, 20). Lo que comúnmente se denomina aplicar una regla es mucho más que una operación lógica y requiere consecuentemente que se planteen múltiples cuestiones sobre la manera de “comprender esta operación por la cual la sociedad pretende regularse y actuar sobre ella misma a través de normas que juzga a la vez eficaces y legítimas” (Lenoble 2002, 20). Estas interrogantes pueden resumirse de la siguiente manera: ¿cuáles son los factores (en este caso, los elementos del contexto) que condicionan los efectos a los cuales el uso de la norma va a conducir? Más ampliamente, ¿cómo funciona el proceso de acción colectiva? Antes de proceder, en la tercera sección, a realizar un inventario razonado de las respuestas dadas a estas cuestiones por la literatura de los últimos 40 años, es indispensable retomar con cierto detalle, en la segunda sección, las dificultades crecientes encontradas a lo largo del tiempo en la implementación de la teoría de la elección racional que constituye el núcleo de la teoría económica neoclásica, la misma que es el referencial de base de la gran mayoría de construcciones institucionales de regulación social aplicadas en las democracias liberales.

## Los avatares de la teoría de la elección racional

Como se mencionó en la sección anterior, en la historia sucinta de la evolución del pensamiento sobre la regulación de la acción de los poderes públicos, luego del fin del Antiguo Régimen, la teoría económica neoclásica (TNC) es una referencia ineludible. Consecuentemente, antes de abordar lo esencial de nuestro planteamiento, que consistirá en establecer un inventario crítico de las investigaciones consagradas por las ciencias sociales a la acción colectiva, es necesario presentarla brevemente.

Esta postura teórica, elaborada por Walras (1889) y axiomatizada de manera más rigurosa pero también más restrictiva por Arrow y Debreu (1954), en contraste con la inmensa mayoría de aquellas adoptadas por las ciencias sociales, ha planteado como base de su axiomática el concepto de racionalidad sustantiva, en el sentido dado a esta expresión por Simon (1976):

“Un comportamiento es sustancialmente racional cuando se adecua a la realización de objetivos dados, en los límites impuestos por las condiciones y obligaciones de la situación... El carácter de racionalidad de un comportamiento no depende del agente sino solo en un único aspecto: los objetivos que éste persigue. Estos siendo dados, el comportamiento racional es integralmente determinado por las características del entorno en el cual se produce” (Simon 1976, 130).

Este último se concibe entonces como una pura externalidad con respecto a los actores, lo que no deja de tener consecuencias en el tipo de representación de lo real que habrá que forjarse para elaborar una construcción teórica coherente a propósito de una actividad humana. En lo que concierne a la actividad económica, el carácter de racionalidad de una decisión, en esta perspectiva, se define de manera exclusiva en términos de asignación de recursos disponibles para maximizar un resultado medible esperado. Mientras la adopción de tal postura constituye, como veremos más adelante, un viraje de 180 grados con respecto a aquella de los autores denominados clásicos<sup>7</sup>, esta opción epistemológica casi nunca se justifica en la literatura de manera totalmente explícita, ni siquiera en las obras más desarrolladas y profundas. Pasa lo mismo con el individualismo metodológico, que constituye la elección individual como la unidad de obra del conjunto de la construcción teórica y que se encuentra calificado de manera errónea. En efecto, no se trata únicamente de un problema de método, sino ante todo de una opción epistemológica fundamental.

Las dos opciones epistemológicas mayores que hemos caracterizado tienen peso en las condiciones de coherencia de la teoría que se construye en adelante sobre las modalidades de coordinación de la acción colectiva. En efecto, estas implican necesariamente que todos los actores sociales, tanto colectivos como individuales:

1. Persiguen exclusivamente su interés propio y, consecuentemente, la optimización del resultado esperado de su toma de decisiones, que es la maximización de su utilidad. En efecto, como ha demostrado Bernouilli (1738) desde el siglo XVIII con la paradoja de Petersburgo, en un contexto de incertidumbre generalizada, la magnitud que<sup>8</sup> se apunta a maximizar es la utilidad subjetiva, magnitud específica para cada sujeto, más no la ganancia (magnitud contable de referencia común medida en términos monetarios). La hipótesis comportamental más razonable es que si bien la riqueza de un agente económico que se mide en unidades monetarias, es decir, en términos de poder de

---

7 Entre los cuales Adam Smith, David Ricardo y Karl Marx son las tres figuras más importantes. La adopción de la apelación *neoclásica* sugiere una continuidad mientras que, como se verá, se trata en realidad de una ruptura.

8 Valor patrimonial del conjunto de recursos de los que dispone un agente, en el sentido amplio del término que comprende aquello que, por asimilación cuestionable, nos hemos habituado a denominar *capital humano*.

compra, puede considerarse como una magnitud constantemente creciente, por el contrario la utilidad marginal del crecimiento de esa riqueza no es una función lineal<sup>9</sup>, sino una función curvilínea decreciente del monto de la riqueza inicial<sup>10</sup> del agente, según modalidades propias para cada uno de ellos. Parece, en efecto, razonable considerar que la satisfacción (insatisfacción) lograda por una ganancia (o pérdida) monetaria de un monto dado será menor para un individuo que ya es muy rico que para un agente detentor de una fortuna modesta y, a fortiori, mucho menos todavía que para una persona que se encuentre en la miseria, lo que influirá generalmente de manera muy diferente en la reacción de cada tipo de agente frente a un mismo desafío monetario aleatorio;

2. Sean, en toda situación de decisión, capaces de efectuar una previsión perfecta, es decir: identificar de manera exhaustiva los objetos de selección, las acciones posibles y los acontecimientos que pueden influir en las consecuencias de éstos, así como establecer de manera igualmente exhaustiva, en función de sus preferencias, para todas las parejas de acción-acontecimiento, una clasificación que respete los cánones de lógica formal, en particular el axioma de transitividad. Para tomar en cuenta de manera calculable la incertidumbre del futuro, lo anteriormente señalado implica ser capaces de asociar al espacio de acontecimientos una distribución de probabilidades, lo que a su vez conlleva a que todos los acontecimientos futuros puedan ser anticipados y que el grado de semejanza de cada uno de ellos con respecto a cada uno de los otros pueda ser objeto de una cuantificación rigurosa;
3. Tengan la posibilidad de traducir la clasificación así obtenida en un ente matemático denominado función de utilidad que asocie cada una de las posibles opciones con un valor de consecuencia medido en unidades de utilidad<sup>11</sup>. En un ejercicio de modelización<sup>12</sup> de este primer conjunto de valores, podremos luego extraer la frontera de eficiencia, es decir: el lugar geométrico de las opciones dominantes para todos los grados posibles de aversión al riesgo que tenga el decidor. Para esto, es necesario postular un axioma suplementario que indica que todos los sujetos económicos expe-

9 Función que establecería una relación de estricta proporcionalidad entre todos los montos monetarios considerados.

10 Es decir, aquella de la que dispone al momento de la toma de decisión.

11 La determinación de esta unidad es puramente convencional.

12 Un modelo es una expresión formalizada y calculable de un conjunto de proposiciones teóricas.

rimentan, a niveles muy diversos, una aversión medible con respecto a la exposición a la incertidumbre<sup>13</sup>.

La manera mediante la cual se axiomatiza la TNC tiene como corolarios: por una parte, que todos los elementos institucionales de las situaciones que ella examina se supone que son totalmente autónomas con respecto a los actores sociales y a sus interacciones, y que son, en consecuencia, integralmente exogenizados; y, por otra parte, que todos los elementos contextuales que se toman en cuenta evolucionan de manera suficientemente lenta y regular, al punto de ser prácticamente considerados como parámetros fijos de la modelización.

La adopción de este tipo de representación de lo real es inevitable si se desea calcular la *esperanza moral*, es decir, la esperanza matemática de la utilidad de cada una de las acciones posibles en una situación dada, e identificar así la decisión óptima. En definitiva, la modelización de lo real inducida por los fundamentos epistemológicos de la teoría pura de la economía neoclásica asigna a todas las acciones, ya sean ellas individuales o colectivas, un modo único de coordinación, aquella operada por el mercado competitivo que Walras (1889) describe por analogía a un mercado de subasta en el que los intervinientes revelan sus preferencias subjetivas reaccionando, para cada uno de los bienes que pueden ser objeto de transacción, por un orden de compra o de venta o incluso por una abstención de toda transacción, a las propuestas provenientes de un rematador, centralizador supuestamente desinteresado que, a través de un procedimiento de tanteo (proceso ordenado de múltiples ajustes sucesivos), establece para cada bien el precio de equilibrio, es decir, aquel que iguala la oferta y la demanda globales<sup>14</sup>.

La axiomatización adoptada por Walras a fines del siglo XIX ha constituido un viraje epistemológico mayor que ha logrado someter a la perspectiva teórica de las ciencias económicas a una transformación radical, actualmente aceptada como evidente por la gran mayoría de practicantes de la economía. La TNC ha sustituido a un procedimiento positivo: describir y explicar los comportamientos observados, por un procedimiento normativo: prescribir los comportamientos que deben adoptar los decisores sustancialmente racionales para obtener resultados que promuevan plenamente su interés personal. En síntesis, las buenas decisiones, aquellas que maximizan la *esperanza moral* (esperanza de utilidad del decidor), no pueden caracterizarse sino solo por su resultado, lo que obliga, en vista de la incertidumbre del

---

13 Esta suposición parece verosímil en lo que concierne a la gran mayoría de individuos en situación de elección.

14 Este marco teórico no puede tomar en consideración una diferencia de naturaleza entre acción colectiva y acción individual, dado que los dos tipos son definidos como tomas de decisión relativas a un conjunto de proposiciones de transacción que se caracterizan, de manera exclusiva, por un precio unitario.

futuro, a mantenerse rigurosamente al interior del paradigma de la TNC, a plantear además la condición restrictiva de que se opera en un universo integralmente probable, condición que está lejos de ser plenamente realista, dado que desconoce la existencia de un número significativo de situaciones decisionales caracterizadas por la incertidumbre radical.

Finalmente, para asegurar el carácter transitivo de las elecciones colectivas, se plantea una serie adicional de hipótesis restrictivas, algunas de las cuales son además particularmente poco realistas<sup>15</sup> o incluso fuertemente criticadas, que hacen posible definir para el conjunto de la economía un equilibrio único del sistema de precios para el cual se puede demostrar —a través de los teoremas duales del bienestar (*welfare*)— que en función de todo el sistema completamente definido de preferencias individuales, es también un óptimo colectivo conocido bajo el nombre de óptimo de Pareto, asignación tal del conjunto de recursos de la colectividad que el cambio de cualquier asignación no implique la reducción de la utilidad de ninguno de sus miembros, mientras al menos uno de ellos la vea aumentar<sup>16</sup>. Es extremadamente importante resaltar que solamente si las numerosas condiciones formales mencionadas anteriormente se reúnen todas plenamente, se puede afirmar que el valor de todo bien mercantil se encuentra determinado únicamente por la utilidad colectiva que procura, al equilibrio de mercado, su tenencia y/o su uso.

Al interior de la TNC, la única explicación de fondo que se ha propuesto para justificar la reorientación radical, así como el repliegue a la metodología que ha caracterizado su implementación, fue publicada luego de más de medio siglo de la publicación de los trabajos de Walras. Se trata de la tesis evolucionista de Alchian (1950): la supremacía del postulado de optimización se fundamenta en la doctrina de la “sobrevivencia de los que se adaptan mejor” (*survival of the fittest*). Esta explicación fue objeto de un debate muy encarnado, pero de muy corta duración. Además del hecho de que la referencia darwiniana estuvo y está todavía muy lejos de contar con la aprobación unánime, hay en efecto que remarca que la adopción de un esquema evolutivo no encajaba con la postulación de la instantaneidad no solo del momento decisional sino con el equilibrio establecido por ésta. La modelización de los procesos decisionales de carácter multi-período plantea problemas a la TNC y debe buscar el medio de disminuir todas las dimensiones sobre un punto fijo único.

15 Sonnenschein (1973) ha sostenido el difícil desafío de demostrar un doble *teorema de imposibilidad*, es decir la no estabilidad del proceso de tanteo walrasiano y la no unicidad del equilibrio al cual esto conduce. Estas dificultades se refieren en lo esencial al problema denominado de la agregación de funciones de demanda individuales.

16 No es posible describir aquí el proceso que, por agregación de elementos de un sistema completo de preferencias individuales, permite construir una función de utilidad colectiva. Nos referimos por ejemplo a Debreu (1959).

Es solo en 1937 cuando se logra esbozar la primera crítica argumentada de la TNC. En efecto, en su texto célebre sobre la empresa, *The Nature of the Firm*, Ronald H. Coase se opone con fuerza a esta postura según la cual la ciencia económica “se condena a no contar con objeto específico” (Coase 1937). Si bien no se hace referencia, este texto no deja de mostrar analogías con el célebre capítulo 12 de la Teoría General de Keynes (1936). Coase distingue allí, en efecto, dos características importantes y complementarias en el comportamiento de los directivos, aunque sin duda altamente diferenciadas.

La primera, que la denomina *management*, es reactiva y consiste, en el caso de cambio en el sistema de precios, en reacomodar de la manera más eficaz los factores de producción que ellos controlan. La segunda, a la que denomina *iniciativa* o *empresa* es proactiva y consiste en introducir innovaciones en el(los) modo(s) de producción y/o de comercialización para manejar la posibilidad, siempre aleatoria, de una ventaja competitiva.

La primera actitud se basa en un ejercicio de estática comparativa perfectamente compatible con las premisas de la teoría del equilibrio general que requiere un marco estructural fijo, mientras que la segunda se inscribe en un registro de equilibrio dinámico (*moving equilibrium*) que se sitúa en un contexto institucional susceptible de sufrir modificaciones en cualquier momento, algunas de las cuales no pueden ser anticipadas y otras que, aunque sean identificables, no pueden ser probabilizadas. En la siguiente sección veremos que estas situaciones pueden ser tratadas de manera que pueden ser calificadas de racionales, pero solamente fuera del marco del paradigma de la TNC.

Siguiendo la pista a estas críticas, los partidarios de la TNC no han dejado de tomar conciencia del carácter fuertemente irrealista de la hipótesis de previsión perfecta que hemos descrito anteriormente. Sin embargo, para mantener el rumbo de la optimización, los economistas neoclásicos han atribuido, de manera poco convincente dado que es muy restrictiva, las carencias manifiestas de información disponible a un manejo de causas de naturaleza similar que han denominado ‘asimetría de información’. Esta expresión se refiere al hecho de que en una relación económica dada, una de las partes es la única que conoce ciertas informaciones necesarias para evaluar correctamente los resultados de una transacción, lo que le permite adoptar comportamientos oportunistas que su contraparte tiene interés en prevenir a través de la implementación de ‘mecanismos’ adecuados de incitación. En el enfoque individualista que, como ya hemos visto, la TNC ha erigido en principio de base, esta prevención debe asegurarse a través de contratos privados que rijan las relaciones entre contrapartes particulares sobre un objeto, material o no, estrictamente determinado.



A partir de los años 70, en la literatura económica se ha visto desarrollar una profusión de modelos formalizados destinados a asegurar esta prevención caso por caso. No vamos a describir aquí en detalle los diferentes tipos de modelos existentes<sup>17</sup>. Nos limitaremos a dar un ejemplo particularmente revelador: el modelo 'principal-agente', denominado también 'teoría de la agencia'. Esta teoría, que los partidarios de la TNC consideran que es la principal respuesta a la crítica planteada por Coase a su teoría de la firma, se basa en una analogía con el contrato de mandato y se aplica de manera más o menos realista a numerosos tipos de interacción. Esta analogía en ciertos casos puede revelarse patoja. Así, si el mandatario (*agent*) tiene la obligación jurídica de actuar en el interés de su mandante (*principal*, o la persona que le ha dado poderes), no está como los trabajadores sometido al poder jerárquico de conminación del mismo.

Este es un ejemplo típico de muchas situaciones en las que en la implementación concreta de esta metodología, el modelizador a menudo tiene que limitarse a satisfacerse de 'hechos 'estilizados'<sup>18</sup>. Así, en lo que concierne a la relación de trabajo, el empleador es allí el mandante (*principal*) y el trabajador el mandatario (*agent*). En este tipo de modelización, es siempre el agente el que posee la ventaja de la información. Por ejemplo, el empleador no puede observar en continuo el trabajo y/o evaluar con precisión suficiente la intensidad y/o la calidad del esfuerzo consentido por el trabajador<sup>19</sup>. En cambio, con el propósito de simplificar la metodología de modelización, se supone que el empleador posee la integralidad del 'poder de regateo', solo él establece el contrato que regirá la relación entre las dos partes. Este contrato es denominado 'contrato incitativo' dado que se estructura de manera que se conduzca al agente a maximizar la utilidad del principal al mismo tiempo que obtenga de todos modos su 'utilidad de reserva', es decir el nivel de utilidad por debajo del cual rechazaría el contrato.

Esta doble condición tiene como implicación que el nivel de utilidad obtenido por el principal será necesariamente inferior a aquel que obtendría si pudiese imponer de manera autoritaria la situación que, en ausencia de asimetría de información, sería la más ventajosa (*first best*) para él en lo absoluto. Si el empleador ha estructurado juiciosamente el contrato, se tratará de un *second best*. La diferencia entre los dos niveles se interpreta como el 'costo de coordinación' de las acciones individuales dada la asimetría de información. Conviene indicar que una condición necesaria para llegar al *second best* es que la suma de los subconjuntos de información que tie-

17 Para un inventario sistemático pero sintético de estos modelos, ver Salanié (1994).

18 Es decir adoptar una representación de la realidad reducida a un número restringido de sus dimensiones. Como lo veremos más adelante, tomar en cuenta la complejidad de la inmensa mayoría de los comportamientos decisionales necesita un posicionamiento epistemológico radicalmente diferente de lo que ha adoptado la TNC.

19 Por ejemplo, dado que esta manera de proceder podría ser exageradamente costosa.

ne cada una de las partes constituya la integralidad de información requerida para determinar la *first best solution*.

Esta condición de optimalidad, que está lejos de ser cumplida en todas las situaciones concretas, tiene como corolario una segunda condición necesaria referida a que toda información detenida por el principal sea ‘conocimiento común’ (*common knowledge* CK) de las dos partes. Una vez más, se produce una exogenización completa de todos los componentes de la interacción, incluyendo los elementos estructurales del contexto. El agente no tiene ninguna necesidad de interactuar con el principal dado que, bajo las condiciones de CK, este último habría podido redactar un contrato óptimo que alinearía los intereses, es decir que permitiera obtener a las partes el más alto nivel posible de utilidad esperada. Sería suficiente para el agente, entonces, definir su comportamiento como el resultado de un cálculo consistente en confrontar su función de utilidad con la tabla de precios que es en lo que consiste exclusivamente el contrato incitativo.

En ciertas circunstancias, al contrario de la teoría de la agencia, es la parte que posee ventaja informacional la que tiene interés en tomar la iniciativa al proponer las modalidades contractuales creíbles que inspirarán confianza en las contrapartes potenciales. El primero de este tipo de modelos denominados de ‘señales’ es el célebre modelo de Akerlof (1970), referido a las condiciones de posibilidad de un equilibrio de mercado de autos de segunda mano. Este tipo de modelización es generalmente un medio sutil para evitar los problemas eminentemente complejos que crea la evaluación de la calidad de los bienes que son objeto de transacciones mercantiles a través de datos exclusivamente cuantitativos suponiendo CK.

La condición CK, en la TNC, es un componente esencial de muy numerosos modelos que apuntan a definir un equilibrio. Su razón de ser es generar confianza. En el sentido pleno de este término, se trata de alejar de manera radical tanto la duda como la sospecha. Dupuy (1989) ha proporcionado un análisis más explícito y coherente del proceso que permitiría realizar este objetivo, basado en la noción de ‘*espejularidad*’, que sería “el acto mental mediante el cual un espíritu humano se pone en el lugar de otro; el ‘grado de *espejularidad*’ es el número –menos uno– de encajes sucesivos de tipo: ‘pienso que tú piensas que él piensa...’. Toda *espejularidad* termina marcando un cierto grado de opacidad, un cierto déficit de reflexividad. Se apunta a una transparencia total en el horizonte de una *espejularidad* infinita... de tal manera que una proposición es CK si: 1) es verdadera; 2) es conocida por cada uno; 3) cada uno sabe que los otros la conocen; 4) cada uno sabe que cada uno sabe que los otros la conocen, etc. hasta el infinito” (Dupuy 1989, 363-366).

Esas son entonces las condiciones formales en las cuales hay que esforzarse por dar sentido al hecho que los actores del mercado “tomen... los precios como dados

mientras que son ellos quienes, colectivamente, los hacen emerger” (Dupuy 1989, 363). La única manera de eliminar esta opacidad indeseable dado que es paradójica en la acción colectiva es formular la “hipótesis heroica de la previsión perfecta [en virtud de la cual se puede considerar que] ... lo colectivo es transparente para los individuos” (Dupuy 1989, 366). Si, en una perspectiva estrictamente utilitarista, se define el interés común como la agregación pura y simple de intereses individuales, se confiere indirectamente el estatuto de exterioridad puro de un ‘hecho de natura’ a la tesis de la convergencia de estos últimos.

Para la TNC, la relación social, lejos de ser un ‘constructo’ colectivo e histórico, se postula y reduce a la relación exclusiva con una representación de la totalidad que es un ‘dato’ cuyo contenido institucional no tiene que precisarse, puesto que se resume en la participación ‘libre’ en el intercambio mercantil que se despliega de manera conforme con el principio unanímista de Pareto, lo que permite finalmente considerar el mercado como el mecanismo único de coordinación de todas las acciones, ya sean individuales o colectivas. Las buenas decisiones se toman basándose exclusivamente en la información dada por los precios y todos los individuos, puesto que se postula igualmente que ellos son sustancialmente racionales, tomarán únicamente buenas decisiones, es decir decisiones óptimas. Entonces se puede considerar cada uno de estos puntos fijos como un equilibrio único.

Se recordará no obstante que la hipótesis de previsión perfecta versa sobre el conocimiento de las leyes de probabilidad que se aplican a los fenómenos estudiados. Al contrario, la hipótesis sobre la racionalidad que implica la teoría de las anticipaciones racionales que subyace a los innumerables modelos de equilibrio parcial producidos en el marco de la TNC es mucho más fuerte. En efecto, ella supone que el decisor conoce no solamente los factores determinantes de su situación particular, sino además el modelo verdadero de la economía que constituye el entorno. Se puede demostrar (Muth 1961) que si se cumple esta doble condición que descarta la posibilidad de error sistemático, el modelo lleva a una solución que es un equilibrio, es decir una situación en la cual los agentes no tienen interés en modificar sus planes. Para Dupuy (1989), es indispensable caracterizar con justeza el comportamiento ambivalente de los actores del mercado que lo explica a través de la incompletud radical del paradigma de la TNC. En efecto, incluso en una situación concreta poco compleja y cuya representación requeriría en consecuencia un bajo número de elementos y de proposiciones, la limitación de las facultades cognitivas del espíritu humano sería suficiente para establecer la imposibilidad práctica de construir una secuencia de escenarios verosímiles, más allá de un número muy restringido de grados de especularidad, que podrían converger en una ausencia de

duda<sup>20</sup>, lo que excluye para la inmensa mayoría de las situaciones decisionales la posibilidad de acceder de manera cierta a la transparencia absoluta y por consiguiente la posibilidad de considerar que el punto fijo calculado sea una solución óptima. En todos los modelos existentes<sup>21</sup>, el juego especular se detiene rápidamente porque, por razones que para explicitarse requerirían la movilización de un concepto diferente de racionalidad, los actores “considerarán que ellos han tenido razón de mantener ciertos aspectos de la situación como datos -tanto el valor de ciertas variables como su nivel y tipo de anticipación- sin ver aquello que ve su modelo, es decir que son sus acciones con respecto a estas representaciones las que han producido la autovalidación” (Dupuy 1989, 365). Como demostró Walliser (1994, 2000) en sus análisis, todo equilibrio es en definitiva una representación auto-realizadora.

Al constatar las aporías de la TNC, es importante preguntarse sobre el estatuto que podría reconocerse a su núcleo teórico, el principio unanimista de Pareto, que permite erigir el equilibrio general walrasiano en óptimo colectivo y que, mientras su teorización se ha abandonado desde hace décadas, sin embargo se apela más que nunca a ello para legitimar a todo nivel los modos de regulación social fundamentados en la superioridad en términos exclusivos de eficiencia, de la coordinación de las actividades humanas por los mecanismos del mercado.

En este sentido, el célebre artículo publicado por Milton Friedman (1970) en el *New York Times* para descalificar el movimiento en ese momento naciente de la responsabilidad social empresarial (RSE) revela que el principio de unanimidad constituye la instancia ideológica de lo que se llegaría a denominar más tarde como el neo-liberalismo:

“El principio político que subyace al mecanismo de mercado es la unanimidad. En un mercado libre ideal, que se apoya en el derecho de propiedad, ningún individuo puede constreñir a ningún otro, toda cooperación es voluntaria, todos los participantes en esa cooperación sacan beneficio o pueden abstenerse de tomar parte... El principio político que subyace al mecanismo político es la conformidad. El individuo debe ponerse al servicio del interés social más general, que sea éste definido por una iglesia, un dictador o una mayoría. Por desgracia, la unanimidad no siempre es posible y la conformidad parece entonces inevitable, de manera que no veo cómo se podría evitar completamente el recurso a un mecanismo político” (Friedman 1970).

20 Como sería por ejemplo el caso de una secuencia numérica cuyo único elemento sea estrictamente inferior al precedente y que tienda, en consecuencia, hacia cero cuando el número de elementos tienda hacia el infinito.

21 Lo que se dirá vale también, *mutatis mutandis*, para los modelos de la teoría de juegos estratégicos que apuntan a definir las condiciones de compatibilidad de las estrategias de los actores en interacción, a veces por cierto sin éxito - cuando se llega a un dilema o a una paradoja, consecuencia inevitable de que, buscando el mayor realismo, no movilizan la condición de unicidad del equilibrio.

Este texto requiere múltiples precisiones y comentarios críticos que no realizaremos aquí, excepto con respecto a los más preocupantes. Primeramente, el principio de coordinación exclusiva por los precios se apoya en la condición necesaria que los bienes fuera del mercado (el agua, el aire respirable, un espacio público que permita la libre expresión de las opiniones, etc.) sean accesibles a todos sin ninguna restricción. En segundo lugar, la inclusión de la abstención (decisión de conservar la misma cantidad eventualmente nula de un bien) en el abanico de las opciones posibles se basa en la hipótesis -que generalmente se mantiene implícita puesto que se encuentra concretamente desprovista de verosimilitud- que cada individuo dispone de una dotación inicial, es decir que detiene los derechos de propiedad -en sentido literal- que le permiten, si fuera necesario (por ejemplo si todas las transacciones mercantiles que le son accesibles se demuestran desventajosas en términos de utilidad) subsistir sin efectuar ninguna transacción, incluyendo la venta de su propia fuerza de trabajo.

El *best seller* de los esposos Friedman (1979), '*Free to choose*', es una obra apologética complementemente consagrada a justificar e ilustrar la superioridad política del mercado sobre cualquier otra forma de organización de la sociedad y en consecuencia la necesidad de reducir a un mínimo extremo la intervención del Estado en la esfera económica, por falta de poder suprimirla totalmente:

“Los precios que emergen de las transacciones voluntarias entre compradores y vendedores -es decir sobre el mercado libre- son capaces de coordinar la actividad de millones de personas, *en el cual cada no conoce sino su propio interés*, de tal manera que la situación de todos se encuentra mejorada.... El sistema de precios cumple esta tarea *en ausencia de toda dirección central, y sin que sea necesario que las personas se hablen, ni que se amen...* El orden económico es una emergencia, es la consecuencia *no intencionada* ni deliberada de las acciones de un gran número de personas *acalladas por sus únicos intereses...* El sistema de precios funciona tan bien y con tanta eficacia que la mayor parte del tiempo ni siquiera estamos conscientes de que funciona” (Friedman 1979).

Las itálicas fueron introducidas por Dupuy (1992, 315) para resaltar el carácter eminentemente paradójico de la antropología subyacente al criterio de unanimidad desde el momento en que se suprime el carácter efectivo del rol centralizador del rematador walrasiano y se lo sustituye por la utopía ético-política de una sociedad que “se obstina en fundar la relación social a partir de un mínimo absoluto de comunicación interpersonal... donde los hombres no tendrían necesidad ni de hablarse ni de amarse para vivir juntos y donde la indiferencia mutua y el repliegue en sí mismo sería la mejor garantía del bien común” (Dupuy 1992, 50). Este autor señala además que la

TNC, pensada como una pura lógica formal de la eficacia, no puede considerarse en sí como dotada de un carácter supra-ético e incluso supra-económico, lo que como se ha demostrado en algunos trabajos, por deducción lógica de la absolutización del principio de unanimidad, conlleva consecuencias ya sea inverosímiles cuando no son totalmente grotescas (Mishan 1972), ya sea totalmente inaceptables en los planos filosófico y moral (Brennan 1973; Dupuy 1992; Cobbaut 1987, 1998).

En vista de las múltiples condiciones de posibilidad poco realistas e incluso, para algunas de ellas, totalmente irrealistas que se requiere plantear para hacer aceptable la tesis del carácter exclusivo de la coordinación de los actores a través de mecanismos de mercado, algunos economistas e investigadores en ciencias sociales han propuesto una concepción completamente distinta de racionalidad. El objeto de la siguiente sección es presentar sucintamente un panorama de los enfoques basados en el postulado de racionalidad limitada.

## **‘Racionalidad limitada’ y coordinación de la acción colectiva**

### ***‘Racionalidad limitada’ y multiplicidad de modos de coordinación***

Las evoluciones recientes de la TNC, que mencionamos anteriormente, así como la “teoría de juegos estratégicos”, no son compatibles con la tesis de una coordinación de los comportamientos de los actores operada de manera exclusiva a través de los precios. En efecto, en la construcción de un modelo, ya sea de juego o de equilibrio parcial, para llegar a una solución ‘efectuable,’ es casi siempre necesario incorporar elementos de exterioridad, no reducibles a un listado de precios y que especifican el marco institucional, entre otras cosas, en el que se realiza la acción que debe coordinarse, lo que se encuentra en contradicción con la hipótesis de información perfecta. Después de haber adoptado la tesis de la incompletud radical del paradigma de racionalidad sustantiva, y no obstante el interés de las soluciones obtenidas por tales modelos<sup>22</sup>, no podemos aceptar estos últimos como óptimos colectivos. Esta aceptación implicaría, en efecto, la adhesión a una visión de lo colectivo como transparente para los individuos y consecuentemente como una asimilación generalizada de las relaciones sociales con la relación económica cuyo “ideal-tipo”, según Friedman y numerosos partidarios de la TNC, es la ausencia de toda reglamentación y la “reducción de todo lo institucional a lo contractual”.<sup>23</sup>

---

22 Particularmente porque, en muchas situaciones, abren pistas prometedoras para oponerse a los comportamientos oportunistas.

23 Para una explicitación detallada de esta formulación, ver Favereau 1989.

Es necesario entonces preguntarse sobre la visión de socialidad que debe subyacer a una representación alternativa del contexto en el cual se inscribe la problemática de la coordinación de la acción colectiva. Una primera dimensión de este cuestionamiento es innegablemente el hecho de que un mismo acto material pueda relevar de algunos órdenes de justificación absolutamente diferentes, incluso incompatibles, cuando algunas de estas justificaciones son juzgadas inaceptables de manera unánime o al menos mayoritariamente. Así, por ejemplo, un trasplante de órganos en un contexto dado aparecerá como un gesto gratuito de solidaridad humana (una ‘donación’ de órganos) o, al contrario, como un acto particularmente chocante si se diera en el marco de un mercado clandestino de órganos, lo que en la mayor parte de legislaciones constituye una infracción penal grave.

Además, la complejidad de numerosas decisiones plantea múltiples cuestionamientos, en particular cuando los aspectos específicos del caso que se trate y/o del contexto en el cual el mismo se inscribe suscitan respuestas que están muy lejos de encontrar un acuerdo inmediato y unánime. Así, en un medio hospitalario, la eventual decisión de poner fin a la indispensable asistencia respiratoria de un paciente que, sumido por mucho tiempo en un coma posiblemente irreversible, no puede manifestar su consentimiento, necesita que se provean respuestas a una serie de preguntas interrelacionadas, tales como: ¿a quién (individuo o colectivo) incumbe tomar la decisión en última instancia? ¿cuáles son las diferentes fases del proceso de decisión y sus modalidades procedimentales? ¿ha habido la posibilidad de proceder a una discusión colectiva previa, incluso si ésta no tiene sino un carácter consultativo? ¿cuál es el modo de designación de los participantes en esta discusión? etc.

Como observan Livet & Thévenot (1994, 143), la acción colectiva moviliza, a veces incluso en número elevado, múltiples actores con características generalmente heterogéneas, en un “entorno ruidoso, sujeto a riesgos, a la asincronía...”, a lo cual se añade el hecho ya mencionado del carácter inevitablemente limitado de las facultades cognitivas de los seres humanos. Como menciona Thévenot (1989, 147)<sup>24</sup>, “...tomar en cuenta un universo complejo, en el que son posibles muchas formas de coordinación y consecuentemente de equilibrio, invita a reelaborar la noción de racionalidad en función del juego flexible reclamado por esta pluralidad”.

En consecuencia, la inmensa mayoría de teorías de la acción colectiva se fundamentan -ciertamente que en numerosos casos de manera implícita- sobre el concepto de “racionalidad limitada y procedimental”. En esta perspectiva, “el carácter de racionalidad de una decisión se atribuye en razón del hecho que es el resultado de una deliberación apropiada” (Simon 1976, 13): el procedimiento, es decir la secuencia de actos consumados para llegar a una solución puede ser juzgada como

24 En un artículo de título revelador: “Equilibrio y racionalidad en un universo complejo”.

la mejor posible, tomando en cuenta los conocimientos y las capacidades de cálculo de los que se dispone. El recurso al juicio, y consecuentemente a la subjetividad, con el propósito de designar la acción más apropiada en tanto que acción razonable y justificable, es decir “aquello de lo que se puede rendir cuentas”<sup>25</sup>, es claramente incompatible con la noción de acción óptima planteada por un agente sustancialmente racional.

Esto nos conduce a afirmar que la complejidad de un universo pluralista donde coexisten e interactúan personas que no comparten ni las mismas opiniones ni los mismos valores, torna altamente problemático y, en muchas situaciones, excluye la posibilidad de considerar un solo modo de coordinación de comportamientos, en este caso el contrato. Además, la noción misma de contrato que se trata de movilizar a partir del postulado razonable de racionalidad limitada se encuentra en las antípodas de aquello que constituye el horizonte de sentido de la TNC, es decir el concepto idealizado de ‘contrato completo’ que, a pesar de la limitación evidente de las facultades cognitivas del espíritu humano, se fundamenta en la hipótesis de la previsión perfecta que supone enumerar todas las eventualidades y especificar con precisión la conducta que se tendrá en cada una de ellas.

### ***Los múltiples modos de coordinación de la acción colectiva***

Es innegable que, en la actividad humana, aquello que los juristas denominan ‘contrato’ es el modo de coordinación más practicado, tanto que a menudo, por la familiaridad, esto queda implícito<sup>26</sup>. No obstante, los ‘mecanismos contractuales incitativos’, ya mencionados, no siempre ofrecen una protección total contra el oportunismo. Además, en el contexto que acabamos de describir, los contratos que resultan eficaces para coordinar los comportamientos de un número restringido de individuos no necesariamente conducen a resultados colectivos satisfactorios. Esta situación necesita entonces recurrir a otros dispositivos de coordinación: la organizaciones, las instituciones e incluso dispositivos, a veces complejos, que comparten el hecho de fundamentarse en la noción de ‘convención’. A continuación presentamos de manera sucinta estos cuatro tipos de dispositivo.

¿Qué noción de contrato? Este término será utilizado aquí en el sentido usual que hacen los juristas: un contrato es un texto que enuncia un conjunto de reglas destinadas a regir una transacción entre dos o más individuos. Las reglas, ya sean

---

25 Thévenot 1989, 148. El autor prefiere referirse a la dupla ‘razonable y justificable’ para evitar la calificación ambigua de ‘racional’.

26 Particularmente cuando hay simultaneidad de las prestaciones (comprar el pan donde el panadero).



contractuales, reglamentarias o legales, están muy lejos de ser todas enunciados directamente prescriptivos. En su mayoría, éstas enuncian principios y, más a menudo, algunas definen objetivos. Sin embargo, incluso en el primero de estos tres casos, como precisan Livet y Thévenot (1994, 145), “las reglas son *procedimientos de tratamiento de conflictos de interpretación*, es decir de revisión de los marcos de la acción y no determinantes de una acción inmediata. La coordinación debe concebirse como una *interpretación en curso de acción* y no solamente como un acuerdo, una decisión, un juicio previo”<sup>27</sup>. Este carácter diacrónico de la construcción de normas será una dimensión esencial de lo que desarrollamos a continuación.

En el orden jurídico efectivo, tanto la teoría como la práctica de los contratos hacen intervenir una ‘tercera parte’. En efecto, cuando en el curso de la ejecución de un contrato se produce un conflicto de interpretación que las partes no llegan a resolver amigablemente<sup>28</sup>, ellas podrán, en ciertos casos, recurrir a un procedimiento de arbitraje. A menudo, una de las partes, la que estime tener interés en hacerlo, intentará una acción ante la jurisdicción competente que se sustituirá a las partes para dictaminar la regla de su interacción.

¿Qué noción de organización? A través de su adhesión voluntaria a una organización y, en particular, en el marco de un contrato de trabajo, un individuo se encuentra sometido a dos tipos de autoridad: el derecho de decisión sobre la naturaleza del resultado que el empleado debe producir<sup>29</sup> y además sobre la manera en la cual debe utilizar sus recursos productivos. El empleador tiene así la facultad de organizar de manera flexible el uso de ellas, en los límites fijados por el derecho del trabajo<sup>30</sup>.

Los dos principios esenciales de una organización eficaz son: 1) la selección, afectación de “trabajadores” a los ‘puestos’ (conjunto de tareas) en función de sus aptitudes; 2) la especialización, que acelera y profundiza el aprendizaje. Las modalidades de la ejecución de estos principios se encuentran en evolución constante y rápida y son objeto de dosificaciones cada vez más refinadas. Las organizaciones “... reposan además sobre un principio de reglamento privado de conflictos que sienta el fundamento de un derecho de sanción que puede llegar a la exclusión, lo que a la vez reduce los riesgos de impunidad y de la manifestación pública de comportamientos oportunistas” Brousseau (1995, 58). Finalmente, “las organizaciones proceden a una colectivización de los conocimientos y de las capacidades que per-

27 Itálicas de los autores.

28 Por ejemplo, estableciendo una cláusula adicional en el contrato.

29 Sería también el caso de un consultor independiente.

30 Este término se comprende aquí en su sentido amplio, de manera que se incluyan todas las especies de convenciones colectivas.

miten la realización de operaciones inaccesibles a un solo cerebro humano, como la concepción de un automóvil o de un avión” Brousseau (1995, 59).

¿Qué noción de institución? En el sentido más amplio, las instituciones están constituidas por un “conjunto de entidades que se imponen de inmediato a los individuos —éstos consecuentemente no las crean— y que definen las reglas del juego en el marco del cual ellos pueden desarrollar estrategias de coordinación. Las instituciones son [consecuentemente] entidades definidas por su rol funcional” Brousseau (1995, 60). Las instituciones juegan dos roles distintos. El primero es “... regulativo y cognitivo, de naturaleza puramente ideal; actúa a través de la sola autoridad verbal... y permite polarizar las anticipaciones formadas por los actores provistos de representaciones dispares sobre su entorno común o sus características respectivas. El segundo es orgánico e instrumental: actúa a través de una organización social que encarna su función, imponiendo a sus miembros reglas imperativas de conducta con el propósito de reducir los conflictos entre actores cuyas capacidades de acción resultan diferentes y cuyos intereses se revelan divergentes. De esta manera, las normas sociales apuntan a erigir reglas de interés común, como la obligación de ayuda a una persona en peligro, mientras que las normas técnicas construyen referencias cognitivas comunes como por ejemplo los estándares eléctricos” Walliser (2000, 184-185).

El sistema institucional de una democracia moderna es evidentemente de una gran complejidad, debido a las innumerables interdependencias que se enredan. El aparato del Estado (poderes constitucionales y administraciones públicas) ocupa aquí un lugar central. Este elabora el derecho y regula los conflictos entre agentes. Para restringirnos al dominio de la economía, las instituciones estatales utilizan su poder soberano para garantizar las bases de una coordinación fundamentada en intercambios voluntarios. El objetivo es, por un lado, evitar que los individuos utilicen otros medios (especialmente la violencia) para acceder a los recursos que codician y, por otro lado, garantizar una confianza mínima sin la cual ningún intercambio sería posible. “Es en este marco en el cual las instituciones se esfuerzan por definir con un máximo de precisión los derechos de propiedad<sup>31</sup>, garantizar la estabilidad de la moneda y controlar sus emisores (Aglietta y Orléan 2002) y tornar ‘efectuales’ los compromisos contractuales permitiendo a los actores recurrir al sistema coercitivo estatal (Brousseau 1995, 60).

¿Qué noción de convenciones? Algunos problemas de coordinación admiten soluciones cuya jerarquización es indecible. El ejemplo clásico en este tema es si, en materia de tráfico automotor, es preferible tomar el lado derecho o el lado

---

31 Pensamos, por ejemplo, en los innumerables y delicados problemas que plantea, en un contexto mundializado, la protección de la propiedad intelectual.

izquierdo de la carretera. Otro caso aparentemente similar es aquel de la interrupción fortuita de una comunicación telefónica: sabiendo que para evitar el bloqueo de la línea, no es aconsejable que los dos interlocutores llamen simultáneamente, se ha formado un acuerdo tácito que atribuye esta tarea a aquel que llamó primero. Aunque este dispositivo no forme parte, manifiesta o por lo menos íntegramente, del conocimiento común (*CK*) ni se conozca alguna alternativa indiscutible, excepto la simétrica que es estrictamente equivalente, se revela eficaz en medida suficientemente importante para constituir prácticamente una solución estable de este segundo problema de coordinación.

En el primer caso, por el contrario, nos encontramos en una situación en la que para asegurar de manera satisfactoria la protección de las personas es indispensable que una autoridad pública, que tenga el monopolio de la fuerza legítima, promulgue una regla imperativa. Esta regla evidentemente debe consistir en un enunciado directamente prescriptivo que, por una parte, no plantee problemas de interpretación en cuanto a su contenido propiamente dicho<sup>32</sup> y, por otra parte, se encuentre acompañado de sanciones suficientemente severas para que sean disuasivas en la mayoría de casos. En semejantes situaciones extremas, solo este tipo de regla permite romper la indecidibilidad.

En la mayoría de los demás casos, la coordinación puede asegurarse a través de una ‘convención’, noción que puede definirse como “... la solución de un problema de coordinación que, habiendo concentrado en ella la imaginación de los agentes, tiende a reproducirse con regularidad” (Dupuy 1989, 369). Lewis (1983), en un artículo en el que argumenta la tesis de la formación ‘convencional’ del lenguaje, precisa su definición inicial enunciando cinco condiciones<sup>33</sup> que combina con una sexta: los estados de hecho observables relativos a esas condiciones son *CK*. Ya hemos visto que esta última condición requiere formalmente una especulación infinita que, además de ser psicológicamente improbable, es cognitivamente irrealizable. Esa es la razón por la que la mayoría de autores ‘convencionalistas’ no la incluyen en su definición.

De manera general, la socialización de los individuos es un fenómeno complejo llevado a cabo por instituciones muy diversas y multiformes (familia, escuela, comunidades geográficas, profesionales, etc.) cuya función es fundar identidades colectivas, las mismas que inducen creencias y comportamientos colectivos que

32 Pero podría plantearlos en cuanto a su campo de aplicación: por ejemplo, a propósito de la circulación al interior de una propiedad privada.

33 Lewis (1983: 165-166). Sea una regularidad *R* de comportamiento o de creencia: 1) cada uno se conforma a *R*; 2) cada uno cree que los demás se conforman a *R*; 3) esta creencia da a cada uno una buena y decisiva razón para conformarse a *R*; 4) todos prefieren una conformidad general a una conformidad ligeramente menor; 5) *R* no es la única regularidad posible para satisfacer las dos últimas condiciones.

manifiestan el respeto de una multitud de convenciones que son al mismo tiempo dispositivos de coordinación contextualizados socialmente. La comprensión de la mayor parte de los comportamientos de coordinación se convierte así en una ‘pragmática contextual’<sup>34</sup>. En efecto, en una gran variedad de situaciones, los actores tienen recursos cognitivos que pueden permitirles coordinarse.

Otro ejemplo clásico es el siguiente. Dos esposos se pierden en un almacén. Hay, ciertamente, múltiples puntos de encuentro posible. Sin embargo, cada uno sabe que el otro va a tratar de coordinarse con él y posee un conocimiento más o menos amplio de las maneras de actuar del otro y, consecuentemente, un potencial no despreciable de prestaciones cognitivas en la anticipación de la conducta del otro. La ‘especularidad’ en este caso es manifiestamente positiva y la probabilidad del reencuentro es bastante alta.

Los procedimientos que se pueden adoptar para analizar la coordinación a través de las convenciones son múltiples y complejos. No es posible exponerlos aquí. Nos limitaremos a describir, en sus lineamientos esenciales, uno de los campos de investigación más conocidos sobre este tema, aquel de los trabajos que apuntan a elaborar una alternativa a la tesis de la TNC para la problemática de la ‘especulación financiera’, es decir a la coordinación exclusiva<sup>35</sup> a través de los precios. Para el resto, remitimos al lector a literatura especializada.

El punto de partida de estos trabajos es el famoso capítulo 12 de la ‘Teoría General’<sup>36</sup> de Keynes (1936), que es el primero en utilizar el término de ‘convención’ para esta cuestión, en una acepción personal que ha sido retomada y profundizada en innumerables trabajos, particularmente en los de Orléan (2011). Keynes eligió la denominación ‘empresa’ para las decisiones de inversión fundamentadas en una anticipación de largo plazo de la evolución del valor económico que realizan los emisores de títulos, y la denominación ‘especulación’ para las decisiones fundamentadas en la anticipación de la evolución a corto plazo del precio de los títulos.

Para ilustrar su propósito sobre el segundo comportamiento, se imaginó la célebre metáfora del ‘curso de belleza’. La clave del éxito de este juego, en el que participan jugadores tan numerosos que no tienen manera de coordinarse entre ellos, no consiste en basarse en su propia concepción de la belleza ni en someterse a la opinión de un experto<sup>37</sup>. De lo que se trata, es de volverse capaz de ‘mimetis-

34 Cada expresión tomada de la psicología cognitiva designa un procedimiento de comprensión de la manera en la cual un individuo o un grupo humano “construye el sentido de un enunciado en un contexto particular” (Houdé 1998, 313).

35 Esta tesis no se encuentra desprovista de pertinencia como explicación parcial.

36 Se recomienda de manera especial la lectura del texto integral de este breve capítulo.

37 Así, un profesional prudente no va a comprar en 25 un activo financiero, incluso si considerara que éste vale 30 sobre la base de un análisis fundamentado, si la evolución actual del mercado permite augurar que su precio

mo<sup>3</sup>; los ganadores del juego son aquellos que, en situación, se han vuelto capaces de anticipar la representación que se formará la mayoría de los participantes de su propia opinión:

“Cada concursante debe escoger no los rostros que él juzga para sí mismo como los más bellos, sino aquellos que él estima los más apropiados para obtener el sufragio de otros competidores, los cuales examinan el problema bajo el mismo ángulo. Incluso no se trata de los rostros que la opinión media considerará realmente como los más bellos. En el tercer nivel al cual hemos llegado, se emplean sus facultades para descubrir la idea que la opinión media se hará anticipadamente de su propio juicio. Y hay personas que van hasta el cuarto o quinto nivel o incluso más allá...” (Keynes 1936, 156; Keynes 1937) .

124

En el nivel bajo en el cual se interrumpirá el proceso especulativo, “... es posible que todos se encuentren en la misma situación, desprovistos de referencias comunes, pero no es cierto que cada uno lo sepa, incluso menos que cada uno sepa que cada uno sabe que no es cierto que cada uno sabe, etc. Dicho de manera más simple: se considera que no es imposible que algunos estén mejor informados. Es esta duda, esta opacidad la que, incitando a imitar, va a permitir a la especulación producir lo real” (Dupuy 1989, 372).

Antes de aportar precisiones sobre la naturaleza de un proceso de este tipo, hay que explicitar una cuestión previa que es aquella de la distinción entre precio y valor de un bien. El primero es una magnitud observable que, en el caso de los mercados organizados de valores mobiliarios, se fija a través de un procedimiento colectivo que consiste en un mecanismo de puja. El segundo, como vimos, es una magnitud subjetiva inobservable sobre la cual cada sujeto va a tomar posición en un mercado. *A priori*, no hay ninguna razón para considerar que el monto obtenido sea la expresión monetaria de algún valor intrínseco del bien en cuestión. Solo la teoría, es decir un sistema de interpretación coherente de un conjunto de hechos juzgados significativos, puede fundamentar -como es el caso en la TNC- o invalidar -como es el caso del enfoque por las convenciones- una afirmación semejante.

El punto de partida del análisis convencionalista de la formación de precios bursátiles es la siguiente constatación. Los factores que son de naturaleza a tener un impacto en los precios son demasiado numerosos para que se los pueda incluir a todos en un análisis discursivo y, *a fortiori*, en un modelo formalizado. Además, en las diversas situaciones problemáticas encontradas, no se encuentran todos en acción y su impacto no tiene la misma intensidad en cada caso. Lo que importa

---

deberá bajar a alrededor de 20 en los meses próximos.

caracterizar aquí es el proceso por medio del cual un sistema de interpretación llega a adquirir un grado de estabilidad suficiente para responder a la caracterización que se ha realizado anteriormente, una convención. Se señala teniendo en cuenta que los operadores bursátiles se encuentran convencidos en su inmensa mayoría que, para ser legítimas, las valorizaciones bursátiles deben ser el reflejo fiel de los datos económicos reales. En un entorno semejante,

“la convención procede a través de la jerarquización: privilegia ciertos factores, descuida otros y pondera las variables que condicionan el ‘valor fundamental’... A fin de cuentas, cada modelo se define por la variable o el mecanismo que enfatiza... En el caso de los valores Internet, se trata del incremento de las ventas a través de la Web. Para la convención ‘milagro asiático’, fueron los datos macroeconómicos de crecimiento y ahorro. A través de esta esquematización se produce una relevancia cognitiva<sup>38</sup> que estructura las interpretaciones individuales: por reducciones sucesivas se despeja “una referencia única que polariza todas las creencias y las estabiliza” (Orléan 1999, 86).

La legitimidad de la convención se construye luego a través de un ‘autorefuerzo mimético’ (Orléan 1999, 176-178). Se trata entonces, como se expuso en la sección precedente, de una ‘representación autorealizadora’ o ‘profecía autorealizadora’<sup>39</sup> que engendra un ‘equilibrio de autorealización’: mientras que la génesis del precio bursátil es un proceso puramente endógeno y subjetivo, es “interpretado por los actores del mercado como la expresión de un orden natural subyacente” (Orléan 1986, 57). Este desconocimiento de los actores de la verdadera naturaleza del precio observado (un puro producto de sus interacciones, sin relación necesaria con algún ‘valor fundamental’) es el motor íntimo de la estabilización de la convención.

Ciertamente se producen anomalías, pero éstas son interpretadas la mayor parte de veces en el registro semántico de la TNC -es decir de la teoría cada vez más controvertida de la eficiencia de los mercados financieros- como las fluctuaciones aleatorias de muy corto plazo cuyo resultado tiende rápidamente hacia cero cuando el número de observaciones aumenta. Esta creencia engendra una subestimación sistemática del riesgo inherente a las previsiones convencionales. Ella explica la persistencia a veces sorprendente de algunas convenciones: “... solo las anomalías persistentes y acumuladas conducen a su cuestionamiento” (Orléan 1999, 178). Hemos presentado así de manera esquemática el ‘ciclo de vida’ de una convención.<sup>40</sup>

---

38 Schelling 1960.

39 Concepto definido por Merton (1936).

40 Para un análisis más fino de este proceso, ver los capítulos 2 y 3 de Orléan (1999) y Orléan (1986, 1990).

## ¿Cómo articular justificación y coordinación?

Del análisis presentado en los párrafos precedentes se desprende que sobre la acción colectiva pesan dos exigencias, aquella de la justificación -que puede invocar múltiples ‘buenas razones’- y aquella de la coordinación que, bajo una hipótesis de racionalidad limitada, no es tan fácil conciliar con la primera. En efecto, “...tal procedimiento encuentra una cuestión delicada: ¿cómo se puede asegurar una coordinación si los principios que la sostienen son múltiples?” (Thévenot 1989, 148).

En respuesta al desafío que plantea la constatación de la pluralidad de modos de justificación de una misma acción observable, Boltanski y Thévenot (1991) al construir el modelo socio-político de las ‘economías de las magnitudes’, han axiomatizado y elaborado una taxonomía de los modos de justificación: cuando en una situación crítica se encuentran personas y grupos que se disputan sin recurrir a la violencia, lo hacen invocando principios de equivalencia compartidos denominados ‘principios superiores comunes’ que se refieren a una cierta concepción de ‘*Cité*’, concepción que es en sí misma uno de los elementos de un ‘registro de justificación’, constitutiva de un modelo de sociedad justa que permite a la vez sistematizar y legitimar las justificaciones de los actores generalizándolas más allá de un caso particular.

Para representar la pluralidad de referencias normativas y de esferas de acción de las sociedades modernas, los autores identifican seis ‘*cités*’ o ciudades referidas a ‘mundos comunes’: el mundo de la inspiración, de la opinión, cívico, doméstico, industrial y mercantil. Boltanski y Chiapello (1999) añaden la ‘ciudad de proyectos’, característica del ‘mundo conexionista’, en emergencia en ese momento, que permite la pertenencia de individuos y grupos a múltiples ‘redes’. El aparato analítico de Boltanski y Thévenot (1991) comporta igualmente una tipología de acuerdos que permiten cerrar una controversia o un conflicto. Se distinguen tres tipos: los acuerdos en el seno de un mismo mundo; aquellos que yuxtaponen dos o incluso algunos mundos en un arreglo local siempre provisional; los compromisos, en principio más estables que los anteriores, dado que requieren la explicitación de límites más o menos fuertes y, con frecuencia, un cierto grado de institucionalización. La empresa es uno de los mejores ejemplos de compromiso altamente complejo entre las lógicas mercantil, industrial y doméstica<sup>41</sup>.

El interés mayor del modelo de Boltanski-Thévenot-Chiapello es establecer una relación orgánica entre las nociones de justificación, de coordinación y de objetividad “... poniendo en evidencia el sistema de limitaciones que pesan sobre la acción

41 Para una exposición más detallada y un ejemplo de operatividad de este tipo de análisis en América Latina, ver Espinosa (2010, 2017, 2020).

razonable en un universo complejo, donde diversas formas de coordinación son posibles, remitiendo a diversas formas de objetividad (Thévenot 1989).

En este contexto donde, junto a lo 'calculable', la integración de factores cualitativos resulta indispensable y en algunos casos preponderante, la noción misma de acción colectiva requiere especificarse en diversos aspectos. Al contrario de la fijeza del contexto y del carácter puntual del momento decisional<sup>42</sup>, características que la modelización en términos exclusivos de resultados esperados medibles no ha podido evitar, el carácter multidimensional y evolutivo del mundo en el seno del cual se realiza la acción colectiva obliga a considerarla como un proceso diacrónico y en ciertos casos continuo lo que, como se verá más adelante, abre perspectivas enriquecedoras a la teorización. La apertura de la dimensión temporal de la acción colectiva permite introducir en el análisis de ésta una dimensión que se demuestra rápidamente como esencial en un contexto de racionalidad limitada, aquella de las dinámicas de aprendizaje, que retomaremos más adelante.

Por otra parte, el carácter pluralista de las sociedades modernas introduce en esta problemática otra exigencia ineludible, aquella de una evaluación también multidimensional de los dispositivos colectivos establecidos. Precisemos primeramente que a diferencia de la racionalidad calculadora de la economía neo-clásica en la que la evaluación no requiere sino operaciones de valorización, la evaluación de la acción justificable requiere actos de juicio sobre la conformidad de una conducta con respecto a un sistema de valores. Los criterios de esta evaluación se consideran como específicos a cada situación particular. Sin embargo, se los puede situar en dos categorías que son la exigencia de *eficacia* y aquella de un proceso *democrático* de elaboración de normas. La reflexión a realizar sobre el contenido de esta doble exigencia será el objeto de la cuarta sección.

### La gobernanza de la acción colectiva<sup>43</sup>

Las secciones precedentes revelaron dos criterios mayores de la evaluación de la acción colectiva: la exigencia de eficacia y la exigencia democrática, sobre las cuales se ha avanzado un acuerdo de ampliación en el último cuarto de siglo, pero que a menudo no han sido objeto de un consenso suficientemente explícito, ni de una construcción realmente sistemática para articularlos. En consecuencia, ésta es la tarea que apuntamos en esta sección.

42 En razón fundamentalmente del recurso sistemático al cálculo financiero de actualización, que consiste en 'conformar' el futuro anticipado con un momento puntual.

43 Una obra de síntesis (Lenoble y Maeschalck 2016) y una selección de textos en los que se presentan las temáticas más significativas abordadas en el seno de la red (De Schutter y Lenoble 2010) dan cuenta de los resultados mayores de los tres programas de investigación colectiva mencionados en la introducción.



En lo que concierne a la evaluación de la eficacia de un proceso de acción colectiva, podemos limitarnos a decir, en términos aún muy generales, que consiste en juzgar si la dinámica de aprendizaje de un grupo social le ha llevado a dotarse de un modo de funcionamiento colectivo que “satisfaga en la medida de lo posible las expectativas normativas de sus miembros” (Lenoble y Maesschalck 2016, 90), afirmación que puede comprenderse de diversas maneras. En cuanto a la exigencia democrática, dada la evolución casi-continua de las prácticas sociales y de la reflexión teórica sobre este tema, parece preferible proceder por etapas; la última se encuentra en la conclusión de este artículo.

En efecto, a medida de la profundización de la reflexión en ciencias sociales sobre la acción colectiva, se ha ido progresivamente explicitando la interacción compleja de las dos exigencias. Como ya se vio a propósito de la distinción entre justificar y aplicar, durante mucho tiempo fueron tratadas ya sea separándolas radicalmente o subordinándolas de manera más o menos radical la una a la otra, o incluso eliminando una de ellas como es el caso de la proposición de numerosos representantes de la coordinación exclusiva a través de mecanismos de mercado. En esta perspectiva tiene sentido, como se explicitará en los desarrollos que siguen, caracterizar el conjunto del contenido de esta sección con un título que hace referencia al concepto de ‘gobernanza’ al menos si, siguiendo a Jessop (2002: 10), lo utilizamos en su acepción amplia: “la coordinación de la interdependencia compleja de los actores”. Como se verá, esto requiere que se maneje una reflexión que defina de manera integrada las condiciones de la eficacia y de la legitimidad de este procedimiento.

Cuando se intenta dotarse de una visión panorámica de la evolución de las ciencias sociales desde hace alrededor de un siglo, se pueden identificar cinco tipos de enfoque que reposan en concepciones amplias y profundas de las condiciones del ‘giro reflexivo’ que exige el logro en la operación de aprendizaje. Se trata, por orden creciente de extensión, del enfoque económico neo-institucionalista, del enfoque colaborativo y relacional por el diálogo y de tres enfoques que podríamos calificarlos de pragmatistas: el enfoque experimentalista de autores como Dorf y Sabel (1998), el enfoque denominado ‘generativo’ de Schön, Argyris y Rein (1996) y, finalmente, un tercer enfoque pragmatista denominado ‘genético’ que se encuentra en fase de elaboración en el seno de la red de investigación del CPDR. Como se verá a continuación, el primero de estos enfoques se denomina ‘externalista’ por oposición a los demás que se refieren a un enfoque ‘internalista’. Los tres últimos enfoques, se revelan complementarios al identificar cada vez nuevas condiciones necesarias para el logro de las operaciones de aprendizaje colectivo.

## Enfoque económico neo-institucionalista

Esta corriente de pensamiento comporta diferentes componentes que no podremos abordar en detalle<sup>44</sup>. Junto a los evolucionistas o autores como Brousseau (1995, 2000) o North (2005), con reservas más o menos fuertes, algunos analistas ubican la corriente de la ‘economía de los costos de transacción’ (Coase 1937; Williamson 1975, 1979, 1985). Estos últimos autores, especialmente el segundo, se encuentran sin embargo en ruptura completa con los economistas neo-clásicos en dos puntos mayores. Por una parte, se inscriben tanto como Herbert Simon (1976) en un paradigma de racionalidad limitada y consideran entonces que la información disponible, las capacidades cognitivas de los actores y las posibilidades de cálculo son intrínsecamente imperfectas. Por otra parte, lejos de asimilar en sus modelizaciones toda forma de coordinación a la coordinación mercantil, toman en consideración una pluralidad de modos de coordinación de la acción colectiva, entre los cuales se encuentra la autoridad jerárquica, lo que les permite dotarse de representaciones mucho más refinadas del aprendizaje organizacional.

Sin embargo, muchos de estos autores conservan en su manera de plantear sus problemáticas de investigación un referencial similar a aquel de la TNC, y abordan los problemas a través de los mismos sesgos, en particular a través del razonamiento marginal. Es el caso especialmente de Williamson (1985, 1996) que, incluso en sus escritos más recientes y más representativos, nunca ha levantado la ambigüedad epistemológica de su enfoque dual de opciones estratégicas que invoca simultáneamente los procesos de aprendizaje y de selección, pero nunca ha “...explicitado la manera en la que esta última opera y se combina con el primero” (Lenoble y Maeschalck 2016, 102). Los trabajos de investigadores como Brousseau (1995) y North (2005) han contribuido de manera significativa a la exploración del contenido de esta “caja negra”.

No obstante, el enfoque de los economistas neo-institucionalistas sigue siendo estrictamente ‘*externalista*’. Para ellos, existe un dato de partida que consiste en un conjunto de formas estructurales predeterminadas. Según esta hipótesis, la gobernanza consiste en movilizar uno o varios factores externos. Para tomar un ejemplo muy simple y breve: hacer obligatoria la instauración de una asociación público-privada con el propósito de provocar una extensión de la representación que se hacen los actores del conjunto de estructuras que serán probadas en el curso de la operación de aprendizaje. Además, estos autores generalmente no consideran que el dato de partida (lo que nosotros denominamos el ‘contexto’) pueda ser modificado por estas operaciones, lo que le confiere un carácter de fijeza similar a la noción de entorno tal como la define la TNC.

44 Una presentación extensa se puede consultar en Lenoble y Maeschalck (2010).

## Enfoque colaborativo y relacional o ‘deliberativismo’

Esta corriente encuentra su origen en los trabajos de los filósofos de la Escuela de Frankfurt. Esta es la primera en proporcionar una concepción ‘internalista’ de las condiciones de éxito de los aprendizajes colectivos, lo que será la característica común de los demás enfoques subsecuentes. En el transcurso del último cuarto del siglo XX, este enfoque aparece como una tentativa de superación del ‘mandato contradictorio’ propio de una serie de modelos existentes que consistían en “... producir una convocatoria en vista de la realización de un objetivo declarado de participación en la decisión manteniendo este primer movimiento por la producción de mecanismos incitativos conducentes a una forma de consulta mediatizada por una política de grupos de interés” (Maesschalck 2008, 5). Se trata en los hechos de un procedimiento deliberativo solo en apariencia, que todavía está en uso, que consiste en que la instancia que elabora un proyecto de dispositivo normativo invite, en un primer tiempo, al público concernido por un texto a comentar y dar propuestas de enmienda al texto. Esta misma instancia, en un enfoque típico de *command and control*, es la única que juzga el curso que se da en un segundo tiempo a las reacciones que ella había registrado.

De manera más general, los autores en búsqueda de soluciones a los problemas de integración social, que se planteaban al salir de los ‘treinta gloriosos’ en las democracias liberales, se encontraban confrontados a “... una situación social en la que el fin del orden convencional se marca por la multiplicación de conflictos de frontera entre regímenes de justificación,<sup>45</sup> desenlace natural de la modernización social caracterizada por el ‘politeísmo’ de valores y la diferenciación del mundo vivido en función de esta pluralización de regímenes axiológicos” (Maesschalck 2000, 128). El cincuentenario de ‘Mayo del 68’ ha dado lugar a numerosas publicaciones al respecto.

El autor más representativo de esta primera época de la Escuela de Frankfurt es Jürgen Habermas. En sus obras más conocidas<sup>46</sup>, propone una ‘pragmática comunicacional procedimental’, fundamentada en una “concepción de la razón situada en el ‘médium’ del lenguaje” (Monnier 1999). No obstante, en el ‘deliberativismo habermasiano’,

“... la transformación deseada de los comportamientos y de las representaciones se considera como resultante de la organización misma de la operación de

45 Constatación de partida de las investigaciones de Boltanski-Thévenot-Chiapello sobre la multiplicidad de modos de coordinación, presentados en la sección precedente.

46 Teoría de la acción comunicativa (1990); *De l'éthique de la discussion* (1991).

aprendizaje en el plan de la interacción descentralizada... Esta se caracteriza por la voluntad de organizar de manera casi exclusiva 'la agregación de competencias comunicacionales' a través de la organización de lugares de deliberación cooperativa entre todas las partes implicadas (*stakeholders*) en una problemática dada. Los dos principales criterios formales que se evidencian son la igualdad de las condiciones de acceso a los debates y la 'trazabilidad' de los mismos. Además se añaden criterios que tienen que ver con la intensidad de los debates (fundamentalmente la implicación efectiva de algunos no especialistas en la exploración de las posibilidades), su apertura (diversidad, independencia y representatividad de los grupos consultados) y su calidad (lo que hace referencia principalmente a la seriedad de la palabra y a la continuidad en el seguimiento de los asuntos)" (Callon et al 2001, 223).

Si bien en los trabajos de los autores 'deliberativistas' se constata con el tiempo una toma de conciencia creciente de la insuficiencia de un procedimiento que considera como una condición suficiente del éxito del aprendizaje la creación de un marco adecuado al interior del cual las competencias comunicacionales que se supone que están dadas puedan ejercerse de manera eficaz, el remedio de esta constatación de carencia se plantea solamente en términos de '*empowerment*' (refuerzo de competencias) más que en términos que marquen una toma de conciencia de exigencias específicas de carácter pragmatista, particularmente en lo que tiene que ver con la 'capacitación' de los actores. Así, Bratman (1992) desarrolla la tesis de que el "... compromiso colectivo de los actores implicados que va mucho más allá de la adhesión a objetivos conjuntos y al cual se asigna la triple tarea de '*mutual responsiveness*': compartir una responsabilidad con respecto a la realización conjunta de esos objetivos, tanto a nivel del '*commitment to the joint activity*', es decir de los esfuerzos a desplegar como del '*commitment to mutual support*', es decir del apoyo que tiene que aportarse al ejercicio de los diferentes roles a cumplir" (Maesschalck 2008, 7).

De todas maneras, incluso si ciertos deliberativistas tienen una visión diferente y más amplia de los objetivos que se buscan, no pasa lo mismo con su concepción de los medios que se utilizan para conseguirlos. En este sentido, como es el caso del mismo Habermas, se mantienen prisioneros del carácter idealista y esquematizante de su concepción de la justificación. Ahora bien, en la perspectiva abierta por tal redefinición de objetivos, la exigencia mayor se refiere al establecimiento de un proceso de gobernanza, que

"... no se ubica tanto en la consecución de objetivos determinados sino en la manera de enmarcar el compromiso colectivo y, a través de dispositivos participativos, de dotar a los actores de la capacidad para jugar un nuevo rol adaptado

a su demanda y a su enrolamiento... La acción colectiva [tiene también que ser redefinida] como la implicación de los actores en un proceso coordinado basado en la incorporación de las motivaciones y estructurado por una regla de reconocimiento que haga posible la confianza y el compromiso cooperativo en la resolución conjunta de problemas” (Maesschalck 2008, 4).

### **De la ‘pragmática procedimental’ a la ‘pragmática contextual’**

Para comprender plenamente la evolución intelectual que condujo al punto de inflexión que vamos a analizar, es importante tener en cuenta la presencia continua en la investigación sobre la acción colectiva, desde hace más de un siglo, junto a las corrientes formalista y positivistas ampliamente dominantes, de un enfoque pragmático muy asertivo cuyos precursores fueron Dewey y Mead. En efecto, desde los años 1920, Dewey proponía “...superar los límites de la democracia representativa... tornando apropiable, como un bien compartido (‘común’), un proceso de resolución de problemas consistente en construir una comunidad de acción basada en las experimentaciones locales que en un segundo momento serían objeto de un intercambio entre grupos con el propósito de operar la síntesis” (Dewey 1927, 328-329). Al hacerlo, Dewey manifestamente preconizaba una forma flexible de institucionalización de la democracia que implicaría necesariamente la aplicación de procedimientos consensuales.

En la perspectiva ampliada que acabamos de evocar, los investigadores del CPDR empezaron desde inicios de la década de 1990 un trabajo crítico sobre la manera en que Habermas y los ‘deliberativistas’ han construido sus teorías de la norma. La profundización de esta operación crítica ha desembocado en una superación del formalismo de la pragmática procedimental a través de un concepto de ‘pragmática contextual’, con respecto al cual el artículo de Maesschalck (2000) hizo la primera exposición analítica.<sup>47</sup> Este trabajo se basa en reexaminar atentamente la cuestión del alcance de las acciones de ‘justificación’ y ‘aplicación’ y de la manera en que se concibe la relación entre ellas. El punto de partida es la constatación que las teorías disponibles en ciencias sociales, hasta inicios de este siglo, privilegiaban cualquiera de las dos acciones, estableciendo entre ellas una relación de subordinación. En efecto, se ha visto que las teorías de la elección racional

“... privilegian el momento de aplicación cruzando la representación de intereses y la estrategia de reparto de beneficios para determinar un punto de equilibrio...”

<sup>47</sup> Aquí presentaremos un resumen sucinto. Para un desarrollo más amplio, consultar el artículo original o la obra de síntesis de Lenoble y Maesschalck (2010).

[que] satisfaga un criterio formal, por ejemplo la maximización de la esperanza de utilidad. La teoría procedimental habermasiana privilegia por su parte el momento de justificación... que es idealizado y dotado de un poder de racionalización de las relaciones sociales casi irresistible gracias a su capacidad de reconstrucción de valores comunes de carácter universal” (Maesschalck 2000, 126).

Para establecer una teoría general de la normatividad, en la perspectiva presentada anteriormente, primeramente hay que formular una teoría completa tanto de la justificación como de la aplicación explicitando para cada una la relación de subordinación que está en juego: del dominio de la aplicación o del contexto, ¿cuál es el ‘ordonante’ y cuál el ‘ordenado’? Luego hay que construir una articulación entre esos dos momentos en una teoría de la normatividad de un nivel más elevado de generalidad. En una perspectiva pragmatista, lo de que se trata entonces es de inscribir la norma,

“... en el movimiento mismo de la efectuación del mundo como asunción del orden práctico. Ella no es el reflejo de un segundo plano substancial (la ‘cité de los fines’ de Kant); es en sí misma, dada su situación dentro del lenguaje, el evento creador de un mundo... Lo que se encuentra en juego en la enunciación de toda norma, es la manera en la que se produce el ajuste del enunciador y del mundo en el seno mismo del procedimiento discursivo del enunciado. La hipótesis procedimental se apoya directamente en la formación discursiva de una comunidad de juicio a través de la elaboración en común de las normas de un mundo posible... El juicio ético se concibe entonces más justamente como discurso de la efectuación, es decir como ese momento particular en que la norma se prueba en la acción” (Maesschalck 2000, 129).

El desarrollo de la hipótesis procedimental de tipo habermasiano (Habermas 2001) había conducido a lo que Maesschalck denomina un ‘holismo de la justificación’,<sup>48</sup> postura en la que parece a primera vista imposible asignar un límite a la justificación de las normas,

“...sin considerar, al mismo tiempo, el límite de la ‘justifiabilidad’ de las normas en sí mismas. Al proceder metódicamente a la deconstrucción de este holismo en el plan epistemológico, ha sido posible determinar una relación entre justifica-

---

48 Para Joëlle Proust (Houdé 1998, 193), el holismo “... caracteriza toda teoría que sostiene que las propiedades del todo no se pueden predecir o explicar a partir de las propiedades de las partes... Un enunciado se confirma o refuta por los hechos no en razón de su solo contenido, sino en virtud del conjunto de hipótesis y de reglas lógicas admitidas por la teoría”. En ciencias sociales, este término califica, en la perspectiva de Olivier de Saradan, “el enfoque de la realidad socio-cultural como totalidad” (Thinès y Lempereur 1984: 457).

ción y aplicación sin contentarse de abandonar un registro por el otro. En efecto, es posible salir del holismo de la justificación al considerar inmediatamente la generalización como un efecto de la aplicación de normas y proseguir entonces la combinación, por los hechos, de diferentes registros de justificación.

...Si hay una percepción posible de una generalización de regímenes de justificación a través de la aplicación de normas, es porque formalmente tal generalización se concibe *a priori* en el plan de las exigencias racionales, pero que no es verificable sino por la inserción de los registros de justificación en los imperativos de la cooperación.

...De esta manera aparece una doble relación entre la justificación y la aplicación de normas que nosotros calificamos de *reversible* y *asimétrica*: reversible porque juega en los dos sentidos e implica los dos términos de la relación, la norma y su contexto; asimétrica porque la implicación de los términos no juega idénticamente, sino que invierte la relación de prioridad en provecho de la inserción primeramente anticipada y luego planteada como englobante según un holismo de uso. Bajo esta óptica, se puede hablar de limitaciones contextuales de la normatividad en el sentido en que el contexto como dominio de operatividad no es un simple punto de llegada determinable únicamente por su receptividad o su resistencia. El contexto determina la *reflexividad* de la razón normativa en la medida en la que su anticipación supone una relación específica con la normatividad de la norma que supera el alcance de pertinencia y la incorpora en la coherencia de una forma de vida.” (Maesschalck 2000, 136-137).

### ‘Giro pragmatista’ y gobernanza de la acción colectiva

La ‘pragmática contextual’ es el instrumento teórico, en fase de perfeccionamiento, del cual se ha dotado el CPDR, autor colectivo de la investigación de la cual rendimos aquí cuenta, en vista de desplegar su procedimiento a la vez reconstructivo y evaluativo de la evolución del pensamiento teórico en ciencias sociales sobre la acción colectiva. Antes de describir la triple evolución de los enfoques pragmatistas es útil referirse a otra problemática que ha sido muy bien apuntada por Habermas (1997), que constata que,

“... la autonomía de la persona se presenta bajo la forma de la dualidad entre, por una parte, la autonomía privada (el modelo liberal de los derechos fundamentales, al cual de todas maneras no es suficiente añadir de manera limitativa los derechos sociales para corregir el individualismo innato) y la autonomía política del ciudadano (el modelo republicano de la soberanía del pueblo) que, por otra parte, debe evitarse que invada las libertades individuales. Estos dos elementos

deben entonces ser articulados de manera que ninguna forma de autonomía pueda ser trabada por la otra.” (Monnier 1999, 546).

### **El enfoque de la gobernanza de la acción colectiva de los pragmatistas americanos**

Hay que distinguir dos corrientes que difieren de manera muy significativa en la manera en que conciben la extensión y la profundidad, según ellos indispensables, de las condiciones de éxito del aprendizaje.

El **enfoque experimentalista** (*democratic experimentalism*) de Dorf & Sabel (1998)<sup>49</sup> añade al enfoque colaborativo otra dimensión organizacional: es necesario que el proceso de aprendizaje revista una dimensión de experimentación. En la «negociación» de una solución normativa, conviene que los actores se comprometan en un proceso de búsqueda conjunta para «dejarse imbuir» por los resultados de una confrontación experimental de las soluciones proyectadas para los problemas a resolver, lo que se traduce en la exigencia de tres nuevas condiciones a respetar en la construcción de dispositivos de gobernanza: *co-design* (por aquellos que definen las políticas y aquellos que estarán encargados de aplicarlas), *benchmarking* (poner marcos de referencia) y *monitoring* (vigilancia). Este enfoque es complementario con respecto al ‘deliberativismo’, pero se sitúa en el mismo plano en el sentido en que no plantea en términos diferentes la cuestión del refuerzo de las capacidades de los actores.

El **enfoque ‘generativo’** de Schön, Argyris y Rein<sup>50</sup>, ha puesto en evidencia la frecuente manifestación de ‘rutinas o estrategias defensivas’ que constituyen el indicio de una ‘capacidad insuficiente’ para representarse adecuadamente el problema por resolver: el actor es prisionero de aquello que podría denominarse una ‘compulsión de repetición’ que viene a bloquear el proceso de auto-adaptación y marca el fracaso de la capacidad de ‘ser sujeto’, es decir de ser capaz, en el marco de una situación particular, no solamente de conferirse una identidad dotándose de una ‘representación de sí mismo’, sino también de representarse los intereses que están en juego y de posicionarse como un actor capaz de interactuar con los otros actores para hacer valer sus intereses, operación cuyo éxito requiere condiciones específicas y, en consecuencia, una ‘atención’ específica.

Esta ‘atención generativa’ y las capacidades que debe generar estarán marcadas por la prioridad acordada a los *frames* (estructuras mentales) que subyacen a

---

49 Parece que fueron los primeros en utilizar la expresión *democratic experimentalism*, que puede entenderse en diversas acepciones y que nosotros utilizaremos luego en un sentido muy particular.

50 Schön (1993, 1996); Argyris y Schön (1996).



nuestros modos habituales de enfoque de los problemas. Sin embargo, al mismo tiempo, todo parece suceder como si el solo hecho de incitar esta atención produjera automáticamente las actitudes y competencias que requiere esta capacidad de transformar estos *frames*. En efecto, el marco de análisis que cada actor moviliza espontáneamente debe analizarse, según Schön, como una ‘metáfora generativa’, la cual produce una regla de interpretación y de integración de los hechos que ella misma garantiza y a su vez la capacidad de los actores sociales para releer metafóricamente las nuevas situaciones a resolver como ‘análogos’ de experiencias anteriores. Es suficiente, de alguna manera, acordar atención al problema del *reframing* (reestructuración) para que, gracias a esta atención así focalizada sobre la ‘adaptación’ necesaria de los *frames*, la ‘regla identitaria’ inscrita en el espíritu de los actores sea movilizadada espontáneamente.

### **El enfoque ‘genético’: una pragmática contextual<sup>51</sup>**

El enfoque ‘generativo’ sufre una insuficiencia pragmática en la comprensión de las condiciones de posibilidad de la satisfacción de la intencionalidad que preside a toda acción. Estas requieren, en efecto, una operación de ‘auto-capacitación’ del sujeto que ningún mecanismo incitativo puede, sino de manera puramente mentalista, suponer ya pautado a través de una capacidad ‘ya presente’ en el espíritu de cada actor.

La extensión denominada ‘genética’ de las condiciones de éxito de la operación de aprendizaje, al contrario, requiere que se organice una operación pragmática específica, que es aquella de la pragmática contextual y que apunta a llevar al actor a construir la representación que él se hace de una ‘identidad adaptada’ que apela un cambio del contexto. Esta adaptación no se opera automáticamente. Se requiere entonces organizarla, lo que necesita de una doble operación.

La primera de estas operaciones se refiere a la relación del actor, individuo o colectivo, con su ‘pasado’. Para este actor, se trata de reconstruir a través de sus acciones pasadas la forma que hace su identidad, lo que le permite aprehender el carácter adaptativo de esta forma en función de los cambios de contexto. A través de esta operación eminentemente reflexiva, que es una forma completamente específica de aprendizaje, el actor procede a la construcción de aquello que Maeschalck (2009) denomina su ‘hacer poder’ (identifica aquello que le ‘hace poder’). Para un actor colectivo, esto implica la capacidad de organizarse en tanto que ‘representante y congregante’ en el seno de diversas categorías de miembros, pero también una

51 Esta sección es una síntesis muy compacta de las dos primeras secciones del capítulo 6 de Lenoble y Maeschalck (2010).

dimensión 'funcional' relativa a la posibilidad de dotarse de una identidad cuya representación pueda variar y adaptarse en función de las transformaciones de los contextos de acción. Esta primera dimensión de la institución de una capacidad de ser actor consiste entonces en una operación de 'auto-capacitación' que apunta a construir esta capacidad de 'reflexionarse' en una imagen que pueda variar. Se puede entonces denominar una dimensión de 'reflectividad', es decir una capacidad de tomar distancia con respecto a sí mismo, como podría hacerlo una tercera persona. Es por esto que los investigadores han denominado 'tercerización' a este trabajo a ratos deconstructivo y a ratos reconstructivo que tienen que efectuar los actores para realizar esta 'auto-transformación' tanto en el plano individual como en el colectivo.

La segunda operación interna se refiere ya no a la relación al pasado, sino a la relación al 'futuro'. La cuestión que guía este segundo procedimiento es aquel del 'poder hacer' ¿Qué transformaciones proporcionar a la manera en la que el actor ha dado sentido a su identidad? ¿De qué medios, de todo orden, debe dotarse el actor para asegurar la realización de esta forma identitaria 'sin contexto fijo' que él define como su 'poder hacer', en el nuevo contexto al cual se encuentra confrontado o que intenta crear? La situación presente es así reconsiderada a la luz de esta forma identitaria, pero en la perspectiva de las transformaciones que se imponen si uno quiere garantizar la realización de esta forma de evolución anticipada o deseada del contexto de aplicación. Se trata entonces aquí de la segunda dimensión de la 'auto-capacitación' de los actores, que se refiere a la construcción de esta capacidad de adaptar su 'imagen' en función de las exigencias requeridas para realizar esta 'forma identitaria' que uno se da como destino. Se le puede denominar, consecuentemente, una dimensión de 'destinabilidad'.

“Solo esta doble operación permite evitar que el cambio de representación (*reframing*) ligada a aquello que los pragmatistas denominan 'la indagación conjunta' no sea prisionera de una forma de 'repetición inconsciente' que, a través de las 'estrategias defensivas' que son su huella, restrinja el campo de los desplazamientos exigidos para resolver el problema al que los actores se encuentran confrontados. Es por no haber percibido la necesidad de esta doble operación de 'auto-capacitación' que Schön, Argyris o Rein desarrollan una concepción en definitiva muy limitada de la reflexividad que se halla en todo aprendizaje” (Lenoble y Maesschalck 2010: 220).

El método reconstructivo permite, consecuentemente, un avance decisivo para la concepción de la gobernanza, que consiste en identificar el problema específico para 'desmentalizar' el enfoque de la reflexividad para aislar las características genéticas y reconocer allí una forma de operación sobre las capacidades colectivas, que

debe ser organizada e incluso, si se requiere, institucionalizada de manera específica para cada situación particular para permitir articular, en la práctica, el retorno a las trayectorias de acción ya tomadas con la necesaria proyección de nuevos posicionamientos. No se trata entonces simplemente de la sustitución de una nueva representación por la antigua, como es el caso en el esquema semántico del *reframing* de Schön, sino de una combinación dinámica de las representaciones, en la cual la situación a la cual nos confrontamos deba no solamente ser objeto de una anticipación de la manera en la que es susceptible de evolucionar, sino igualmente de ser releída y reapropiada en una relación inferencial con la experiencia pasada. De esta manera podemos pasar de la visión puntual de un ‘momento decisivo’ a la visión diacrónica de un proceso.

### Los aportes recientes a la teoría de la acción colectiva

Para cerrar este panorama de las teorías de la acción colectiva, se hace indispensable evocar las evoluciones ya en curso desde hace cierto tiempo, pero que no han sido traducidas sino recientemente en realizaciones y/o trabajos científicos realmente significativos, que nos esforzaremos de dar cuenta en los párrafos que siguen de manera sintética aunque reveladora del inmenso potencial de cambio social que portan.

### ***De la interdisciplinariedad a la transdisciplinariedad***<sup>52</sup>

Actualmente se plantean numerosos problemas importantes y urgentes, como aquel de la eficacia y la continuidad de los sistemas de salud o aquel de la preservación de la biodiversidad, que en sí misma no constituye sino uno de las múltiples componentes de la problemática del desarrollo sostenible. La naturaleza precisa de estos problemas no se encuentra en nada predeterminada. Se necesitan procesos de cambio profundo, la concepción de prácticas innovadoras y adaptaciones muy significativas tanto en el plano cultural como en plano estructural. Desde el punto de vista operacional, la complejidad y la incertidumbre son los rasgos comunes de este tipo de problemática.

La complejidad viene del hecho que estos problemas tienen que ver con acti-

52 Esta sección se inspira ampliamente de Dedeurwaerdere (2014).

vidades fuertemente interconectadas y, lo que es más, en un contexto donde los actores están además confrontados a la pluralidad de valores y a la diversidad de intereses mientras que se torna necesario transformar la ética y las visiones fundamentales del mundo que rigen la acción de los individuos, las organizaciones e incluso las instituciones.

En cuanto al tratamiento de la incertidumbre, que se encuentra en el fundamento de la gestión de riesgos, se trata de un objeto mayor de preocupación, tanto en lo que se refiere a la producción de conocimientos como a la definición de políticas. Habría que distinguir más finamente los diferentes tipos de incertidumbre más que concentrarse en la incertidumbre probabilizable, que ha monopolizado la atención de investigadores y ha dado lugar al florecimiento de métodos extremadamente sofisticados mientras que aparece cada vez más claramente que, en los grandes problemas actuales, la variabilidad de las series estadísticas tiene mucha menos importancia que otras fuentes de incertidumbre, fundamentalmente aquellas que pueden engendrar efectos de irreversibilidad y de 'dependencia de trayectoria' (*path dependency*) de numerosas decisiones, que obligan además a elaborar modos específicos de gobernanza de transiciones y de riesgos sistémicos.

No obstante, por una parte, son consideraciones de eficacia en la resolución de problemas y, por otra parte, de efectividad en la integración del interés colectivo y de exigencias éticas, las que han conducido a operar una distinción cada vez más clara y radical entre dos tipos de investigación: la investigación analítico-descriptiva clásicamente practicada y una investigación transformativa cuyo rasgo mayor es movilizar saberes específicos y la experiencia acumulada en el seno de la sociedad.

Se torna entonces imperativa la superación de la interdisciplinariedad, que muy a menudo se ha reducido a la puesta en paralelo de enfoques disciplinarios tradicionales de un mismo objeto de investigación. Se trata de crear estructuras colaborativas originales que pongan en interacción a investigadores científicos y actores de terreno, a quienes se asigna la misión de proponer una solución factible para un problema para el que deberán, en el mismo curso de su investigación transdisciplinaria, afinar su formulación. Este conjunto de exigencias ha conducido a los colectivos de investigadores a combinar diversas metodologías, desde los métodos cuantitativos, monetarios y no monetarios, hasta la investigación cualitativa y comparativa, así como las metodologías fundamentadas en los estudios de caso, tal como se practican especialmente en antropología:

“... El estudio de caso en socio-antropología es un procedimiento que, entrecruzando los cuatro tipos de fuentes de datos (observación, entrevistas, informes, fuentes documentales) las hacen converger en el terreno... alrededor de

una secuencia social única, circunscrita en el espacio y el tiempo. Esta secuencia puede ser un evento colectivo o un conjunto de interacciones particulares que se estructuran desde el punto de vista de los actores implicados como un ritual, un desafío o un problema social... El método denominado como inducción analítica avanza caso por caso para generar y reajustar sus interpretaciones. Es importante entonces que el o los casos seleccionados constituyan aquello que los anglosajones denominan un *'diagnostic event'* o, dicho de otra manera, un evento social escogido por el investigador por sus propiedades sintomáticas, que le sirven de 'revelador', dado que, en las interacciones que allí se producen, se observa el juego de lógicas sociales más vastas, la aplicación de normas prácticas más extendidas, el despliegue de estrategias recurrentes, el peso de limitaciones exógenas, el efecto de fuerzas o de mecanismos exteriores..." (Olivier de Sardan 2008, 73-76).

### **De un enfoque formalista de la política al experimentalismo democrático: la contribución reveladora de Axel Honneth**

Las páginas que siguen no tienen la ambición de realizar una síntesis crítica de la obra del filósofo alemán Axel Honneth, sino más modestamente de plantear algunos marcadores que permitirán destacar el interés de su contribución a la teoría de la acción colectiva. Si bien es miembro de la Escuela de Frankfurt y comparte con Habermas una postura 'deliberativista', no participa de sus otros posicionamientos epistemológicos. En efecto, para construir su teoría del Estado y de la democracia, Habermas (2001) había adoptado un procedimiento formalista fundamentado en una interpretación procedimental de la teoría kantiana de la 'razón práctica' y había entonces recurrido con la herencia kantiana a una concepción idealista, esquematizante y consecuentemente holista de la justificación. Honneth, por su parte, ha tomado conciencia de la necesidad de reexaminar los modos de conceptualización de las normas y de la democracia a la luz, por una parte, de las teorías hegelianas llamadas a hacer un contrapeso de la visión kantiana y, por otra parte, de los aportes de los pragmatistas americanos, a quienes ve como susceptibles de ser los operadores de una actualización, a sus ojos indispensable, del pensamiento hegeliano.

Su primera obra importante, *La lucha por el reconocimiento* (Honneth 1992), constituye el primer hito en su trayectoria. Allí se desarrolla un modelo de filosofía social cuyo propósito es no solamente operativo sino también normativo y que consiste en una actualización de la teoría hegeliana del reconocimiento, formulada en la "Fenomenología del espíritu". Honneth define el reconocimiento como un acto performativo de confirmación intersubjetiva *por otro* de las capacidades y cualidades

morales que se prestan a los individuos o a los grupos anclados *en un mundo social vivido*. Este acto aparece como inseparable de una *lucha* que se ha concebido no en términos de intereses biológicos o materiales para la conservación de sí mismo, sino como un proceso de formación de la relación práctica a sí mismo a través de expectativas de reconocimiento formuladas con respecto al otro. Esta formulación deja ver el carácter en ese momento todavía fuertemente idealizado del enfoque de Honneth, a pesar de que el mismo Habermas, como ya se mencionó, estaba consciente del carácter problemático de la tensión entre las exigencias de la autonomía individual y aquellas de la expresión y de la aplicación de una voluntad general.

Honneth, inspirándose en la partición teórica del espíritu operada por Hegel, distingue el *reconocimiento afectivo* (“amoroso”) que concierne las relaciones de proximidad, el *reconocimiento jurídico* que apunta a un individuo o a un grupo humano al que se reconoce la capacidad de plantear juicios prácticos y responder por sus actos, y el *reconocimiento cultural* que concierne a grupos humanos y se refiere a sus modo de vida y su sistema de valores.

En sus escritos posteriores, Honneth ha centrado cada vez más sus investigaciones en la elaboración de una teoría de la democracia, a la cual asigna dos objetivos que expresan claramente los títulos de dos artículos publicados en 1998, año en el que se marca un segundo giro en su pensamiento a partir de su encuentro con la obra de John Dewey, que inspirará desde entonces su objetivo de actualización del pensamiento hegeliano. Honneth (1998a) presenta a Dewey como un pensador de la ‘eticidad’ (*Sittlichkeit*), concepto hegeliano que puede dar lugar a múltiples interpretaciones y, especialmente, ser comprendido en una perspectiva pragmatista como ‘efectuación’ de la moralidad, lo que transforma el antagonismo clásico entre las visiones deontológica y utilitarista, que implica la subordinación de una de ellas a la otra, en una relación de complementariedad que da apertura a un enfoque pragmatista de su articulación. Honneth (1998b) sienta las bases de una teoría procedimental de la democracia, que consiste básicamente en una empresa de resolución colectiva de problemas sociales que la asumen diversos tipos de públicos. Esta teoría, según Renault (2015), tiene el mérito de pensar la formación de la voluntad colectiva independientemente de su encarnación en instituciones estáticas.

“... la democracia no debe ser concebida como un régimen institucional, o como un tipo de ejercicio del poder del Estado, sino como una ‘ética’ o un ‘modo de vida’. Esta tesis tiene de hecho diferentes significaciones, pero la más inmediata es que la democracia, en su sentido *político* de la resolución colectiva de problemas sociales, supone la formación de un conjunto de hábitos críticos y deliberativos que se producen, como todos los hábitos, a través de la socialización, y particu-

larmente por los efectos educativos de las instituciones escolares y del trabajo. Para Dewey, la idea de la democracia pierde sentido si las instituciones sociales no producen los efectos educativos que favorecen el espíritu crítico, la deliberación colectiva y la experimentación ética y política” (Renault 2015, 333-334).

El segundo hito de la evolución del pensamiento de Honneth es su obra “El derecho a la libertad” de 2011. Honneth señala aquí que, en su examen crítico del pensamiento de Hegel, Dewey adoptó un procedimiento particularmente innovativo al proponer lo que podría denominarse un concepto de “democracia creativa”. Para construir una teoría procedimental a la vez deliberativa y plenamente normativa de la democracia, Honneth se enfrenta a la ambigüedad de la teoría del Estado de Hegel expresada en los “Principios de la filosofía del Derecho”, obra en la que se considera al Estado como depositario en última instancia y, en el límite exclusivo, de la voluntad colectiva. Ahora bien, Honneth, para fundar el doble carácter de su enfoque procedimental debe, como se ha dicho, llegar incluso a afirmar con Dewey que la voluntad colectiva debe formarse igualmente fuera del espacio público político y de las instituciones estatales. Esta idea atraviesa y se profundiza en toda la obra de Dewey.

Desde el inicio de su extensa carrera, Dewey publicó “La ética de la democracia”, en la que afirmó de manera casi profética: “La democracia no es realmente aquello que pretende ser mientras no sea democracia industrial al mismo tiempo que democracia civil y política” (Dewey 1988, 246). Dewey, en su libro “Democracia y educación, una introducción a la filosofía de la educación”, afirma que “sería ilusorio creer que una democracia sería posible en un contexto donde se empieza por habituar a los niños a obedecer más que a desarrollar su sentido crítico y si, luego, la mayor parte de la existencia adulta consiste en estar sometido a una subordinación salarial que no deja ningún espacio a la reflexión sobre la modalidad de la organización del trabajo en el lugar del trabajo, a la crítica ni a la iniciativa individual y colectiva” (Dewey 1916, citado por Renault, 2015: 337). Dewey en su libro “El público y sus problemas” de 1927, opone formalmente la democracia como ‘idea social’ y la democracia como ‘sistema de gobierno’. Para Dewey, que considera que “... el valor de los procedimientos democráticos depende de la estructuración de los intereses y de los hábitos” (Dewey 1927, 237), no hay verdadera democracia sino cuando los hábitos democráticos se actualizan en la totalidad del espacio social. Se distancia tanto de los enfoques fundamentados en una concepción de la virtud (republicanismo), como de los enfoques que se basan en una concepción de la vida en común (comunitarismo), e incluso de los enfoques exclusivamente deliberativos que se limitan a propugnar una mayor participación de los ciudadanos en la vida política.

Dewey y Honneth, a su paso, desplazan la cuestión hacia las condiciones sociales que permiten participar en un espacio público democrático. En la lógica de su procedimiento, los dos autores hacen de los conflictos sociales, comprendidos como luchas por el reconocimiento, un paradigma para la filosofía política contemporánea. Esto permite un recentramiento particularmente prometedor del procedimiento sobre la empresa de conjunción de la filosofía política y la filosofía social, cuya tesis central es que la superioridad de la democracia, que es a la vez epistémica y moral, depende de un conjunto de condiciones sociales que se refieren por una parte a la formación de hábitos democráticos y, por otra parte, a la participación del mayor número de personas en un sistema de división del trabajo justo y cooperativo.

La última obra de Honneth, “La idea del socialismo” de 2015, marca una tercera etapa en la evolución de su pensamiento. Aquí parte de la constatación de la impotencia del pensamiento socialista para proponer soluciones satisfactorias a las consecuencias que juzga como inaceptables en la mundialización. Para Honneth, “... es el anclaje de las ideas socialistas en el espíritu y la sociedad de la revolución industrial el responsable de su rápida y silenciosa obsolescencia luego de la Segunda Guerra Mundial” (Honneth 2017, 72). En el límite, este anclaje ha restringido su horizonte normativo “... a la convergencia planteada de manera necesaria y exclusiva entre el socialismo y los intereses de la clase obrera... y le ha engeguicado con respecto a otras luchas sociales y le ha vuelto indiferente a las libertades individuales” (Pourtois 2018, 66).

El nuevo aporte de Honneth en esta última de sus obras, es integrar la necesidad de un ‘experimentalismo histórico’ a la afirmación de la necesidad de un ‘experimentalismo social’, ya caracterizado anteriormente. En efecto, la cultura del industrialismo encuentra sus raíces en la visión determinista y totalizante de la concepción marxista de la historia centrada, para decirlo brevemente, en la primacía de la economía que le conduce a excluir en bloque toda forma de coordinación mercantil para reemplazarla, al extremo, por una economía totalmente planificada y a promover un internacionalismo que no es sino un universalismo abstracto en lugar de estar arraigado a las experiencias locales y regionales (Pourtois 2018, 68), y finalmente a permanecer “insensible a las condiciones relacionales de la libertad social” (Pourtois 2018, 67). Esto es lo que explica las tensiones entre socialismo y feminismo.

Según Honneth, para dar al socialismo una impulsión renovada, hay que elaborar una concepción post-marxista de la historia y de la economía y, en cuanto a esta última, hay que “eliminar todos los obstáculos sociales susceptibles de impedir la implementación de la libertad en una actividad solidaria y recíproca” (Honneth 2017, 91). Para esto, hay que proceder a “... analizar la institución del mercado e identificar los componentes divergentes que allí se combinan libremente, para



reexaminar con nuevos lentes si ellos podrían prestarse a formas cooperativas de coordinación de la acción económica en relación con necesidades de un alto nivel de complejidad” (Honneth 2017, 94-95).

Se trata entonces de pensar las condiciones de una cooperación fundamentada en la reciprocidad en los tres campos esenciales del desarrollo de la libertad social: la esfera económica, la esfera político-jurídica, la esfera de las relaciones interpersonales a partir de las cuales debe constituirse una forma de vida democrática. “Comprendida como una forma de vida completa, la democracia significa que cada uno puede a cada nivel de la mediación entre el individuo y la sociedad, tener la experiencia de una participación igualitaria en la que se refleje, en la particularidad funcional de la esfera implicada, la estructura general de la participación democrática” (Honneth 2017, 121).

### **En conclusión: un repaso crítico de la problemática del aprendizaje**

Al término de este inventario de teorizaciones de la acción colectiva en ciencias sociales, es indispensable retomar una cuestión difícil, ya abordada anteriormente, sobre la aptitud de las construcciones intelectuales para inducir los efectos concretos que podrían ser considerados por el cuerpo social tan legítimos como eficaces.

En cuanto a Honneth, hemos constatado que el procedimiento epistemológico que adopta en su primera obra, “La teoría del reconocimiento”, nunca ha sido modificado en trabajos posteriores. Una crítica minuciosa de este procedimiento, acoplada al procedimiento hermenéutico de Alain Supiot (2005) a propósito del derecho, fue expresada por Lenoble (2014, 233-258). En los dos casos, la capacidad de un sistema social “para auto-transformarse en función de las exigencias de la razón está subordinada a una condición que le es exterior: una ‘meta-regla’, una ley de la ley que se supone garantizar la ‘operatividad’ y la ‘efectividad’.

En Supiot, este tercer garante se identifica de manera específica, se trata de los valores de los Derechos del Hombre. Por su parte, Honneth procede, con la preocupación de adoptar un procedimiento post-metafísico, a la actualización del concepto hegeliano de eticidad (*Sittlichkeit*), concebida como dinámica de las experiencias morales y como un proceso de auto-realización del principio de autonomía. En Honneth, a diferencia de Supiot, la dinámica del aprendizaje no ha sido explicitada. Esta reposa “en la dinámica de los afectos ligados a la experiencia de la ofensa, ella misma ligada a la violación de los principios intuitivos de la justicia” (Honneth 2006, 17). Estos últimos, que son el zócalo de las expectativas normativas de reconocimiento, son las que hacen de alguna manera las veces de meta-reglas

(Lenoble 2014, 233-238).

Al presentar la pragmática contextual y el enfoque genético de la gobernanza que es una de sus aplicaciones, hemos desarrollado los fundamentos de la crítica que debe apuntarse a la manera en que Honneth y Supiot conciben la efectucción de las interesantes proposiciones normativas que han elaborado. Por lo tanto aquí nos limitamos a hacer una evocación sucinta. La posibilidad de una realización efectiva de una norma depende más bien del uso que se hace por parte de aquellos que están encargados de aplicarla y de su construcción por los actores implicados en un proceso de cooperación reflexiva (Lenoble 2014, 233). En una perspectiva pragmatista, como se mencionó anteriormente, es indispensable ‘desmentalizar’ el enfoque de un tal procedimiento para aislar las características genéticas y reconocer allí una forma de operación sobre las capacidades colectivas, que debe ser ‘organizada’ e incluso, dado el caso, ‘institucionalizada’ de manera específica para cada situación particular.

Si se desea, como dice Honneth, “democratizar la democracia” con el fin de hacer posible el cambio social, cuya necesidad es urgente, es imperativo implementar dispositivos que apunten a dotar a los actores individuales y colectivos de una facultad de auto-capacitación, es decir más concretamente, de hacerles capaces de “aprender a aprender”. En efecto se trata aquí de la condición necesaria de su aptitud para transformar su identidad y para adaptar sus representaciones en función de la evolución de su contexto de acción y, en particular, de las transformaciones que ellos pretenden aportar.

En un artículo posterior, intentaremos hacer un balance de las evoluciones más recientes de la investigación sobre la acción colectiva y, en particular, sobre los problemas del clima, el uso de recursos no renovables, las cuestiones de género (igualdad, acoso,...), las políticas de salud y las tres cuestiones fuertemente conectadas referidas a la respuesta en situación de pandemias, la promoción del empleo y del estatuto jurídico del trabajo, incluyendo los debates planteados por la evolución compleja de lo que actualmente se ha convenido denominar la economía colaborativa<sup>53</sup>.

En un contexto caracterizado por la “emergencia de nuevos tipos de comportamiento cooperativo que superan la separación tradicional entre autoridades de regulación y operadores regulados” (Maeschalck 2017, 21), es imperativo elaborar nuevas estrategias en materia de representación del interés de terceros, de tratamiento de externalidades generadas por los compromisos contractuales y de modos de control y evaluación. En un universo que se constituye crecientemente en redes, es cada vez menos juicioso practicar una “gobernanza nodal”, es decir diseminar

---

53 Este procedimiento se basará en el trabajo fundador de Marc Maeschalck (2017) consagrado a la innovación y la investigación responsables (IRR).

controles específicos aislados sobre cada uno de los nodos de una red, dicho de otra manera: se trata de un dispositivo de tipo neo-institucionalista que apunta a crear un equilibrio estático entre dos entidades que se suponen 'autoreguladas'<sup>54</sup>.

Al contrario, es cada vez más necesario tomar en cuenta las múltiples y diversas interacciones de los nodos de una misma red y, consecuentemente, el carácter esencialmente dinámico de tal estructura. Por otro lado, la complejidad de ésta requiere asegurar su protección contra toda captura oportunista de su dinámica a partir de intereses particulares. En una perspectiva pragmatista, la regulación del funcionamiento de tal estructura no puede concebirse sino como un proceso permanente de gobernanza reflexiva generando las condiciones de auto-capacitación de los actores, tanto colectivos como individuales, para la construcción de soluciones innovadoras para los problemas por resolver.

## Referencias bibliográficas

- Aglietta, Michel, y André Orléan. 2002. *La monnaie entre violence et confiance*. Paris: Éd. Odile Jacob.
- Aglietta, Michel, y Robert Cobbaut. 2003. "The "Financialisation" of the Economy, Macroeconomic Regulation and Corporate Governance". In *Corporate Governance – An Institutional Approach*, edited by Robert Cobbaut y Jacques Lenoble. The Hague/London/New York: Kluwer Law International.
- Akerlof, George A. 1970. "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism". *The Quarterly Journal of Economics* 84(3): 488-500.
- Alchian, Armen A. 1950. "Uncertainty, Evolution and Economic Theory". *Journal of Political Economy* 35(3): 211-221.
- Argyris, Chris, y Donald A. Schön. 1996. *Organizational Learning II: theory, method and practice reading*. MA: Addison Wesley.
- Arrow, Kenneth J. y Gerard Debreu. 1954. "Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy". *Econometrica* 22(3): 265-290.
- Benetti, Carlo, y Jean Cartelier. 1980. *Marchands, Salariat et Capitalistes*. Paris: La Découverte.
- Bernouilli, Daniel. (1738) 1954. "Exposition of a New Theory on the Measure-

54 En numerosos casos, el proceso normativo es completamente endogeneizado, es decir basado en la auto-regulación: las normas de comportamiento se dictan en la organización profesional bajo la forma de "código de conducta", que a menudo se limita a enunciar un número limitado de principios de carácter muy general; mientras que el dispositivo de control de conformidad consiste a menudo en la sola declaración del principio 'cumplir o explicar' (*comply or explain*) cuya implementación a menudo se restringe a una justificación meramente formal. Esta última insuficiencia suscita pocas reacciones que a su vez son raramente tomadas en cuenta por las autoridades de regulación.

- ment of Risk”. *Econometrica* 22(1): 23-36.
- Boltanski, Luc, y Laurent Thévenot. 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Boltanski, Luc, y Eve Chiapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Boyer, Robert y Yves Saillard. 2002. *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris: La Découverte.
- Bratman, Michael E. 1992. “Shared Cooperative Activity”. *The Philosophical Review* 101(2): 327-341.
- Brennan, H. Geoffrey. 1973. “Pareto Desirable Redistribution: The Case of Malice and Envy”. *Journal of Public Economics* 2(2): 173-183.
- Brousseau, Eric. 1995. “De la science du marché à l'analyse économique des formes de coordination. *Les Cahiers français* 272: 54-63.
- \_\_\_\_\_. 2000. “Processus évolutionnaires et institutions. Quelles alternatives à la rationalité parfaite ? *Revue Économique* 51(5): 1185-1213.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes, y Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Chayes, Abram. 1976. “The Role of the Judge in Public Law Litigation”. *Harvard Law Review* 89(7): 1281-1316.
- Coase, Ronald. 1937. “The Nature of the Firm”. *Economica New Series* 4(16): 386-405.
- Cobbaut, Robert. 2000. “Corporate Governance et procéduralisation: Éléments pour une approche droit-économie”. In *Démocratie et Procéduralisation du Droit*, edited by Lenoble y Coppens. Bruxelles: Bruylant.
- \_\_\_\_\_. 1998. “Questions au Libéralisme: L'économie contre la société?”. In *Questions au libéralisme*, edited by A.M. Dillens. Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis.
- \_\_\_\_\_. 1987. *La dynamique culturelle du capitalisme*. Louvain-la-Neuve: Institut Supérieur de Philosophie.
- Cobbaut, Robert, y Jacques Lenoble. 2003. *Corporate Governance: An Institutional Approach*. The Hague/London/New York: Kluwer Law International.
- Coppens, Philippe, y Jacques Lenoble. 2000. *Démocratie et Procéduralisation du Droit*. Bruxelles: Bruylant.
- Debreu, Gerard. 1959. “*Theory of Value. An axiomatic analysis of economic equilibrium*”. New Haven and London: Yale University Press.
- Dedeurwaerdere, Tom. 2014. *Sustainability Science for Strong Sustainability*. UK: Edward Elgar.
- De Schutter, Olivier, y Jacques Lenoble. 2010. *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*. Oxford: Hart Publishing.

- Dewey, John. 1927. *The Public and its Problems*. Holt: Rinehart & Winston.
- \_\_\_\_\_. 1916. *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education*. New York: Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 1888. *The Ethics of Democracy, Early Works. 1882-1898, vol.1*. Edited by Boydston y Axetell. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Dorf, Michael, y Charles F. Sabel. 1998. "A Constitution of Democratic Experimentalism". *Columbia Law Review*: 98(2): 284-473.
- Dupuy, Jean-Pierre. 1992. *Le sacrifice et l'envie. Le libéralisme aux prises avec la justice sociale*. Paris: Calmann-Lévy.
- \_\_\_\_\_. 1989. "Convention et common knowledge". *Revue Économique* 40(2): 361-400.
- Espinosa, Betty. 2020. "Solidaridad e interacciones entre el don y el intercambio mercantil: combinando el agua y el fuego en la práctica". *Ecuador Debate* 111: 129-147.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Las redes de comercio justo. Interacciones entre el don y el intercambio mercantil*. Quito: FLACSO Ecuador.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Agir dans une pluralité de mondes: le cas du commerce équitable en Equateur*. Louvain-La-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.
- Eymard-Duvernay, François. 2006. *L'économie des conventions, méthodes et résultats*. Paris: La Découverte.
- Favereau, Olivier. 1989. "Marchés internes, marchés externes". *Revue Économique* 40(2): 273-328.
- Friedman, Milton. 1970. "The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits". *New York Times Magazine*, September 13: 32-33, 122-124.
- Friedman, Milton and Rose. 1979. *Free to Choose. A personal statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovitch.
- Guerrien, Bernard. 1996. *Dictionnaire d'analyse économique*. Paris: La Découverte.
- Habermas, Jürgen. 2001. *Vérité et justification*. Paris: Gallimard.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Droit et démocratie: entre faits et normes*. Paris: Gallimard.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Teoría de la acción comunicativa*. Buenos Aires: Taurus.
- Honneth, Axel. 2017. *L'idée du socialisme*. Paris: Gallimard.
- \_\_\_\_\_. (2011) 2015. *Le Droit de la Liberté: Esquisse d'une éthicité démocratique*. Paris: Gallimard.
- \_\_\_\_\_. 2006. *La société du mépris*. Paris: La Découverte.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "Between Proceduralism and Teleology : An Unresolved Conflict in Dewey's Moral Theory". *Transactions of the Charles S. Pierce Society* 34 (3): 689-711.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Democracy as Reflexive Cooperation. John Dewey and the

- Theory of Democracy Today. *Political Theory* 26(6): 763-783.
- \_\_\_\_\_. (1992) 2000. *La lutte pour la reconnaissance*. Paris: Du Cerf.
- Houdé, Olivier. 1998. *Vocabulaire de sciences cognitives*. Paris: PUF.
- Jessop, Bob. 2002. *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Lancaster: Lancaster University Press.
- Kahneman, Daniel, y Amos Tversky. 1984. "Choices, Values and Firms". *American Psychologist* 39(4): 341-350.
- Keynes, John M. 1937. "The General Theory of Employment". *Quarterly Journal of Economics* 51(2): 209-223.
- \_\_\_\_\_. 1936. *The General Theory of Employment Interest and Money*. London: MacMillan.
- Larmore, Charles. 1996. *The Morals of Modernity*. Cambridge University Press.
- Lenoble, Jacques. 2014. "Le droit selon le modèle de la loi de la loi : les limites de de la théorie de la reconnaissance de Honneth et de l'interprétation anthropologique du droit de Supiot". *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke* 44: 233-258.
- \_\_\_\_\_. 2002. "L'efficience de la gouvernance par le droit. Pour une procéduralisation contextuelle du droit". *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke* 33(1-2): 15-67.
- Lenoble, Jacques, y Marc Maesschalck. (2010) 2016. *Democracy, Law and Governance*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Toward a Theory of Governance. The Action of Norms*. The Hague/London/New York: Kluwer Law International.
- Lewis, David. 1983. "Languages and language". *Philosophical Papers* 1: 163-188.
- \_\_\_\_\_. 1969. *Convention: a Philosophical Study*. Cambridge: Harvard University Press.
- Livet, Pierre, y Laurent Thévenot. 1994. "Les catégories de l'action collective". In *Analyse économique des conventions*, edited by André Orléan, 139-167. Paris: PUF.
- Maesschalck, Marc. 2017. *Gouvernance réflexive de la recherche et de la connaissance innovante*. London: ISTE editions.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Éthique et gouvernance. Les enjeux actuels d'une philosophie des normes*. Hildesheim/Zürich/New York: Georg Olms.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Quelle philosophie des normes aujourd'hui ? Gouvernance et apprentissage social". *Les Carnets du Centre de Philosophie du Droit* 138.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Normes et contextes. Les fondements d'une pragmatique contextuelle*. Hildesheim/Zürich/New York: Georg Olms.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Provenance et fondements de la pragmatique contextuelle". In *Démocratie et Procéduralisation du Droit*, edited by Coppens, Philippe, y Jacques

- Lenoble. Bruxelles: Bruylant.
- Merton, Robert K. 1936. "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action". *American Sociological Review* 1(6): 894-904.
- Mishan, Ezra J. 1972. "The Futility of Pareto-Efficient Distributions". *American Economic Review* 62(5): 971-976.
- Monnier, Raymond. 1999. "Droit et Démocratie. Entre faits et normes". *Annales historiques de la Révolution française* 317: 545-547.
- Muth, John F. 1961. "Rational Expectations and the Theory of Price Movements". *Econometrica* 29(3): 315-335.
- North, Douglas. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2008. *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-la-Neuve: Bruylant-Academia.
- Orléan, André. 2011. *L'empire de la valeur. Refonder l'économie*. Paris: Seuil.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Le pouvoir de la finance*. Paris: Odile Jacob.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Analyse économique des conventions*. Paris: PUF.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Contagion mimétique et bulles spéculatives". In *La formation des grandeurs économiques*, edited by Cartelier. Paris: PUF.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Mimétisme et anticipations rationnelles: une perspective keynésienne". *Recherches économiques de Louvain* 52(1): 45-66.
- Pourtois, Hervé. 2018. "L'idée du socialisme. Un essai d'actualisation, d'Axel Honneth". *La Revue Nouvelle* 73(1): 65-69.
- Renault, Emmanuel. 2015. "Une conception pragmatiste de la démocratie? ". In *Capitalisme & démocratie – Autour de l'œuvre d'Axel Honneth*, edited by Bouton y Le Blanc, pp. 137-148. Lormont: Le Bord de l'Eau.
- Salanié, Bernard. 1994. *Théorie des contrats*. Paris: Economica.
- Schelling, Thomas C. 1960. *The Strategy of Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Schön, Donald. 1996. *The Reflexive Practitioner: How Professionals Think in Action*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Generative Metaphor: A Perspective on Problem-Setting in Social Policy". In *Metaphor and Thought*, edited by Andrew Ortony. Cambridge: Cambridge university Press.
- Simon, Herbert A. 1976. "From Substantive to Procedural Rationality". In *Method and Appraisal in Economics*, edited by Spiro Latsis, 129-148, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sonnenschein, Hugo. 1973. "Do Walras' Identity and Continuity Characterize the



- Class of Community Excess Demand?” *Journal of Economic Theory* 6: 345-354.
- Stewart, Richard. 1975. “The Reformation of American Administrative Law”. *Harvard Law Review* 88(8): 1667-1813.
- Supiot, Alain. 2005. *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*. Paris: Seuil.
- Thévenot, Laurent. 1989. “Équilibre et rationalité dans un univers complexe”. *Revue Économique* 40(2): 147-198.
- Thinès, Georges, y Agnès Lempereur. 1984. *Dictionnaire général des sciences humaines*. Louvain-la-Neuve: CIACO.
- Von Neumann, John, y Oskar Morgenstern. 1944. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press
- Walras, Léon. 1889. *Éléments d'économie politique pure*. Paris: Guillaumin.
- Walliser, Bernard. 1994. *L'intelligence de l'économie*. Paris: Odile Jacob.
- \_\_\_\_\_. 2000. *L'économie cognitive*. Paris: Odile Jacob.
- Williamson, Oliver E. 1996. “Economics and organization: a primer”. *California Management Review* 38(2): 131-146.
- \_\_\_\_\_. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Market Relational Contracting*. Nueva York: Macmillan / The Free Press.
- \_\_\_\_\_. 1979. “Transactions-Costs Economics: The governance of contractual relations”. *Journal of Law and Economics* 22: 233-261.
- \_\_\_\_\_. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Nueva York: Free Press.





Reseñas





Guillaume Fontaine, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. **The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries.** Cham: Palgrave Macmillan. ISBN 978-3-030-28995-9

Los controles democráticos son uno de los principales temas de investigación en las ciencias políticas latinoamericanas. Desde el regreso a la democracia a finales de 1970, los académicos comenzaron a reflexionar sobre cómo podrían generarse mecanismos que fortalecieran la institucionalidad democrática y evitaran el surgimiento de nuevos proyectos autoritarios. Los análisis, en mayor o menor medida, convergieron en la idea de que las condiciones propias del contexto latinoamericano y sus instituciones informales, eran fuertes obstáculos para el funcionamiento de los mecanismos de control horizontales y sociales. Muchas de estas investigaciones abordaron los problemas de *accountability* en el nivel amplio del sistema político o explicando determinadas coyunturas críticas en forma de grandes eventos de corrupción o estallidos de la protesta social. Sin embargo, pocas trabajaron en el nivel de las políticas públicas. El trabajo de Fontaine, Medrano y Narváez (2020), tributa a la tarea de completar ese vacío de la literatura e instaura una agenda de investigación relevante para las políticas públicas en la región.

Estudiar la *public accountability* en el nivel de las políticas requiere un ejercicio de interpretación (*framing*). Por ello, en el primero de los seis capítulos en los que se divide la obra, los autores definen los

déficits de control democrático como un problema de políticas públicas. El texto se enfoca en la política energética y los diferentes estilos de nacionalismo extractivo implementados en América Latina. Con “nacionalismo extractivo” los autores se refieren a la maximización de ingresos públicos, el establecimiento de control estatal estratégico y el fortalecimiento de los efectos de desarrollo de la actividad extractiva. Identifican seis casos de nacionalismo extractivo, cuatro de ellos “radicales” (Bolivia, Venezuela, Ecuador y Argentina) y dos “moderados” (Brasil y México). La preocupación por la política energética se justifica en los efectos contradictorios que tiene la dotación de minerales de los países en el desarrollo y la democracia. De esta forma los autores explican que la *accountability* política y social son factores determinantes de esos efectos en cuanto constituyen la salvaguarda última contra el patronazgo y la corrupción.

El primer capítulo cumple también con presentar los aspectos generales del libro. Respecto al objetivo, los autores declaran que buscan explicar consistentemente el rol de las ideas y las instituciones en los resultados de las políticas. Esta preocupación surge debido a que, en no pocas ocasiones, las ideas se utilizan como un concepto *atrapatodo*, sin ofrecer mayores detalles sobre su observación o medición. No obstante, dependiendo del contexto, los factores ideacionales pueden moldear las políticas como variables ambientales críticas. Por ello, las ideas son consideradas en el texto como una parte insuficiente pero necesaria de una condición que es en sí misma innecesaria pero suficiente para explicar el resultado.

Las instituciones, por su parte, apoyan a las ideas materializadas en un paradigma y ambas interactúan en un mecanismo de implementación de un proceso de calibración y aprendizaje. El capítulo concluye con una revisión de la literatura sobre la discusión del nacionalismo extractivo y una presentación breve del mecanismo causal como método de investigación.

El segundo capítulo presenta el diseño de políticas como el marco analítico de la investigación. Los autores parten de explicar la evolución del concepto desde el giro de la teoría social al diseño de políticas experimentado en la década de 1980 y llegan a la actualidad de la discusión, donde el marco es considerado tan abarcador como el ciclo de políticas. Ahí se argumenta que el diseño, a diferencia del ciclo, tiene una orientación normativa que permite explicar o interpretar las interacciones entre actores, contexto e instrumentos. Sin embargo, el capítulo no se restringe a la habitual presentación de la teoría que sustentará la investigación. Los autores aquí hacen un aporte original y explican que el diseño de políticas no es una teoría sustantiva, sino que es un marco que se compone por la complementariedad de múltiples desarrollos teóricos y la actividad práctica de las políticas. Argumentan que las teorías se fundamentan en diferentes metodologías, entendidas como perspectivas sobre la estructura lógica y procedimientos de la investigación científica, y demandan diferentes métodos, entendidos como técnicas para recolectar información. En función a esa alineación teórico metodológica elaboran una tipología de cuatro teorías principales del diseño de políticas: a) Diseño de políticas como emancipación; b) Diseño de políticas como *framing*; c) Diseño de políti-

cas como instrumentación y; d) Diseño de políticas como institucionalización.

En el tercer capítulo los autores exponen el enfoque realista del diseño de políticas. Este enfoque está ontológicamente alineado con comparaciones de N pequeña cuando se dirige a explicar cómo la adopción de un objetivo está causalmente vinculado a un resultado, dado que requiere identificar un mecanismo causal en el proceso de diseño de políticas. A través del realismo se sostiene además que el mundo es un sistema abierto, donde las regularidades son más una excepción que una regla y el conocimiento sobre ese mundo no puede ser reducido a eventos atomísticos. Esto implica que algunos métodos son más consistentes con el realismo que otros, aunque el realismo no obliga al uso de un método en particular. Con estas ideas en mente, los autores privilegiaron el uso de mecanismos causales para explicar resultados de políticas. Desde el enfoque realista, la causalidad no reside en fenómenos directamente observables, sino en poderes causales y obligaciones de objetivos, relaciones y eventos que actúan como mecanismos. Esos poderes causales, como característica principal, son detectables, pero no directamente observables.

Otro importante valor agregado del texto se encuentra en el propio tercer capítulo: un protocolo de investigación de cinco pasos para comparar mecanismos causales. El primer paso es la teorización del proceso para la construcción o reformulación de teoría. Este paso consiste en identificar y operacionalizar el detonante, el resultado y el mecanismo causal que los une mediante la formulación de la hipótesis principal y sus alternas. El segundo paso consiste en determinar las observaciones empíricas de las hipótesis esperadas y evaluar su valor pro-

batorio basados en una tipología de pruebas empíricas. El diseño de las pruebas es deliberadamente conservador y sistemático en función de alcanzar conclusiones fuertes, aunque parsimoniosas. En el tercer paso se seleccionan los casos a analizar siguiendo una tipología a través de la cual se lidia con la homogeneidad causal de la población mediante csQCA y con la consistencia externa de los casos seleccionados mediante fsQCA. La selección puede basarse en cualquier tipo de casos siempre que sea coherente con el objetivo de construir, testear o reformular teorías. En el cuarto paso se realiza un análisis de congruencia mediante comparación entre casos. Con ello se busca evaluar los resultados positivos o negativos de las pruebas empíricas diseñados en el paso tres para cada entidad, detonante y resultado. Finalmente, el paso cinco es el estudio de caso a profundidad para testeo de teoría basado en la reconstitución del proceso (*process tracing*). Con ello se pretende confirmar o desconfirmar las hipótesis principales de acuerdo con la evidencia recolectada.

Luego de explicar el protocolo y su coherencia, el libro lo implementa. En el mismo tercer capítulo se teoriza el siguiente mecanismo causal: un gobierno busca asegurar el desarrollo mediante el nacionalismo extractivo, lo que causa la formulación de una nueva política que favorece el control estatal sobre la inversión extranjera directa. Consecuentemente, el gobierno centraliza la coordinación intersectorial en torno a la nueva política petrolera, y luego adopta un estilo jerárquico de implementación para lidiar con las demandas de actores no-estatales durante la implementación. Esto termina creando un resultado de déficit de control democrático. En este capítulo también se

diseñan las pruebas empíricas. Los autores utilizan los instrumentos NATO (información, autoridad, tesoro y organización por sus siglas en inglés) y los tratan como test de aro independientes (mucha certeza, pero no exclusividad), de modo que la combinación de resultados positivos actualice la confianza de la hipótesis. El capítulo finaliza con la selección de los casos de la investigación. Luego de evaluar la pertenencia al detonante y al resultado del mecanismo, los autores explican mediante una tipología la elección de cuatro países productores de petróleo: Venezuela, Ecuador, Brasil y México.

En el capítulo cuatro se realiza el análisis de congruencia propuesto en el protocolo de investigación. En este análisis se parte de identificar cuatro fases del extractivismo: a) el modelo primario exportador; b) el modelo de industrialización por sustitución de importaciones; c) el modelo neoliberal y; d) el modelo nacionalista. Luego los autores dividen en dos categorías al nacionalismo: cerrado y abierto. El nacionalismo extractivo cerrado es aquel donde la gestión de la política es opaca en lugar de transparente y por ello todo el proceso de contratación petrolera no es divulgado, ni sometido a contratación social. Con este tipo de nacionalismo los autores identifican a Venezuela y Ecuador. Por su parte, en el nacionalismo extractivo abierto, la transparencia no se limita a la divulgación de información gubernamental, sino que abarca prácticas democráticas de agencias autónomas de control y toma de decisiones participativas dirigidas a garantizar que prevalezca el interés general en las actividades hidrocarbúricas. Con este tipo de nacionalismo son relacionados México y Brasil. El análisis de congruencia concluye que el nacionalismo extractivo defendido

por los gobiernos productores en las últimas dos décadas, es una expresión de un modelo de desarrollo extractivo, definido por la voluntad de incrementar las rentas gubernamentales mediante un mayor control estatal del sector petrolero, bajo la expectativa de efectos de derrame sobre la economía.

El capítulo cinco desarrolla el estudio a profundidad del caso Venezuela. El objetivo de ese capítulo es explicar la relación causal del severo déficit de control democrático creado por la administración Chávez, mediante reconstitución del proceso. Venezuela es catalogada como ejemplo de la maldición “institucional” de los recursos, donde las variaciones en los precios de *commodities* afectan los desempeños macroeconómicos de acuerdo con las instituciones democráticas existentes. Los autores, basados en el mecanismo causal que teorizaron en el tercer capítulo, argumentan que el nacionalismo extractivo cerrado detonó un proceso que condujo a un severo déficit de control democrático mediante la formulación de una política petrolera nacionalista, el desarrollo de centralización burocrática para la coordinación institucional y la adopción de un estilo coercitivo de implementación en las interacciones políticas. Las evidencias empíricas observadas les permite afirmar que, durante la administración de Hugo Chávez, hubo un movimiento claro hacia la legalización de la opacidad y secreto en la administración, que proveyó al gobierno de una caja de herramientas para ajustar sus niveles de control y censura según requiriera. Además, que, en la industria petrolera, las leyes orgánicas agregaron formalmente opacidad a las dinámicas de la actividad y que existió una política sistémica de control, censura y restricción contra los medios de comunicación.

En el capítulo seis se desarrollan las conclusiones de la investigación. Los autores parten de explicar que el mecanismo causal hallado funciona de la siguiente manera: la adopción de una agenda nacionalista extractiva impulsa un modelo de desarrollo estatista financiado por extractivismo; la política inducida por esta agenda es formulada para incrementar el control estatal sobre el sector extractivo; luego, el gobierno debe centralizar la coordinación institucional en torno a la nueva política de un modo jerárquico; consecuentemente, las relaciones Estado-sociedad se vuelven crecientemente coercitivas, si no autoritarias; eventualmente, este estilo provoca que las agencias de control y balance sean controladas por el ejecutivo. Con ello enfatizan que el nacionalismo extractivo comanda un estilo de gobernanza estatista, que resalta la posición central del Estado en la asignación de recursos frente a los mercados y las redes. Este estilo de gobernanza favorece un rol de conducción gubernamental sobre la sociedad y la economía mediante políticas regulatorias y constitutivas, políticas redistributivas y políticas distributivas. Sin embargo, explican que un gobierno fuerte no necesariamente se adapta al cambio externo ni es apropiado para lidiar con descontento doméstico, ni muestra propensión a la autocrítica. Estos factores combinados crean condiciones estructurales con efectos negativos de largo plazo sobre los controles democráticos que pueden llegar a ser dependientes del sendero.

*The Politics of Public Accountability* (2020) es un texto portador de múltiples aportes para la investigación de las políticas públicas en América Latina. Entre estos aportes destacan cuatro. El primero es relativo a la presentación y aplicación de

un protocolo de investigación que, por su transparencia y coherencia interna, puede ser fácilmente replicado por investigadores de las políticas energéticas en particular y de las políticas públicas en general. En segundo orden, los autores desarrollan una propuesta sólida para la comprensión del diseño de políticas como un marco analítico, con lo que se aclara y despejan muchas dudas a nivel teórico y práctico respecto al concepto. En tercer lugar, es muy relevante la demostración de que los déficits de control democrático no son solo un problema de configuración de las instituciones en el dise-

ño constitucional, sino que estos pueden ser provocados desde acciones de política pública más concretas e identificables. Finalmente, el texto también es una contribución fundamental para comprender algunas de las causas que han provocado los problemas del sistema político venezolano, más allá de lecturas militantes.

Alejandro Hernández-Luis  
Laboratorio de Políticas Públicas  
Comparadas (FLACSO-Ecuador)  
oahernandezfl@flacso.edu.ec



Alejandra Santillana Ortiz, Karla Vizuete, Paula Serrano y Nora Fernández Mora (Compiladoras). 2021. **Economía para cambiarlo todo. Feminismos, trabajo y vida digna.** FES-ILDIS-PUCE: Quito, 240 págs.

La escritura y la presencia de mujeres en la academia cada vez es mayor. Las voces de quienes, por siglos han sido relegadas por razones estructurales que tienen relación con el machismo y la invisibilización sistemática, ahora se colocan en un lugar cada vez de mayor visibilidad y por ende aportan a conseguir la tan anhelada equidad. Estos procesos tienen que ver no solo con la necesidad de conocer otras miradas y otras formas de articular la vida, la cotidianidad o el trabajo; son fruto también de una disputa permanente por parte de las mujeres y de sus luchas colectivas por la reivindicación del uso de la palabra.

Este libro es el resultado de reflexiones en el marco de la convocatoria a la IX Semana Internacional de la Economía realizada del 26 al 28 de noviembre de 2019 en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Las ponencias versaron alrededor del tema “Economía Feminista: elementos de una agenda permanente. ¿Qué sabemos? ¿Cuánto hacemos?”. Está compuesto por trece artículos que responden a dos secciones: Economía desde una Perspectiva Feminista; y Pensando Ecuador desde la Economía Feminista. Quienes escriben son en su mayoría mujeres que introducen en el centro de la discusión los retos de pensar la vida y las prácticas dentro del

modelo económico actual, pero con una propuesta de transformación “con ópticas feministas justas en el ámbito social y sustentables en lo ambiental” (pg 8). Dentro del proceso de esta convocatoria hay un compromiso de varias instituciones académicas, gubernamentales, de cooperación internacional y sociedad civil que trazan y proponen una agenda permanente dirigida a promover los conceptos, prácticas, ideas y saberes pensados desde la Economía Feminista.

Tal como se indica al inicio de esta obra, el encuentro se produjo a pocas semanas de las jornadas de protesta social de octubre 2019, que se convirtió en uno de los hitos históricos de las manifestaciones masivas en Ecuador de las últimas dos décadas y que fueron la expresión del derecho a la protesta, garantizada en la constitución ecuatoriana. En la introducción del texto también se indica que este levantamiento dio cuenta del descontento de varios sectores de la población frente a una política pública que pretendía eliminar los subsidios a los combustibles porque esta medida afectaría directamente a los sectores vulnerables y clases medias que se verían perjudicadas en sus ingresos y en los costos de los productos de primera necesidad. Frente a las presiones de la sociedad civil, la pretensión de aumentar el precio de los combustibles se convirtió en una medida frustrada. Sin embargo, la protesta terminó con un reporte de “11 personas fallecidas, 1 340 personas heridas, una cantidad indefinida de detenciones arbitrarias, y varias violaciones graves a los derechos humanos” (pg 10). Tomando en cuenta este acontecimiento como ejemplo del

modelo de desarrollo económico hegemónico que atraviesa el sur global, en el libro hay reflexiones sobre las maneras en que la ortodoxia económica se impone dentro de los modelos económicos y políticos globales y locales, sin importar los costos sociales ni las vidas de quienes se ven mayormente afectados y afectadas.

A raíz de estas dimensiones, los diversos textos que contiene este libro examinan la feminización de la pobreza y cómo ésta se convierte en un tema fundamental. Se parte de la percepción sobre las múltiples realidades de las mujeres donde gran parte de mujeres y cuerpos feminizados son los que sostienen el mundo a través del trabajo no remunerado; y, sin embargo, son quienes viven las enormes injusticias y desigualdades.

Varios de los artículos dan cuenta de cómo las labores de cuidado sin remuneración, ni reconocimiento son sostenidas por mujeres que asumen estos trabajos con mayor carga en momentos de crisis, tales como los que acontecen ahora, donde los impactos por COVID -19 han sido severos. Los problemas derivados en estos contextos, son objeto de reflexión en esta obra. Así, en el prefacio de este libro los coordinadores de esta edición expresan cierta preocupación por el pensamiento económico imperante, el cual no toma en cuenta que “las economías de mercado, a la par de producir una acumulación exorbitante de capital, generan despojo, exclusión y pobreza” (pg 9). Se entiende entonces que, desde la óptica hegemónica de la economía de mercado, las esferas de producción y economía, excluyen el ámbito del cuidado y lo invisibiliza, aún más porque dichas esferas separan las cadenas productivas del

funcionamiento del hogar y de quienes están a cargo de él.

El libro plantea, además, que, frente a estos escenarios de despojos y pobreza, siempre es posible pensar y gestar lugares distintos, con perspectivas que articulan el mundo del trabajo productivo con el del cuidado. Asimismo, se deja abierto el terreno para que se piense y se vincule estas dimensiones desde el entramado transnacional e interseccional, donde es posible contemplar varias realidades, diversidades y distintas formas de ver el mundo, tomando en cuenta no solo el género sino también la raza, la etnia y la clase. De este modo, esta obra abraza una de las corrientes más actuales de la teoría feminista que comprende el concepto de interseccionalidad, noción desarrollada por Kimberlé Crenshaw en 1989, que toma en cuenta las múltiples dimensiones y opresiones que existen, complejizando las realidades a tal punto que la respuesta pueda ser estructural y no sólo focalizada en un tema en particular, olvidando el contexto, la historia y la coyuntura.

Otra de las grandes apuestas de este libro y que aparecen constantemente en los feminismos, es la posibilidad de generar discusiones por fuera del ámbito académico. Donde la experiencia no solo es insumo para investigaciones de otros y otras, sino que se transforma en aportes para discutir diversas ideas para la praxis social. El cómo, de qué manera, con qué medida se aborda todo aquello que se genera para sostener la vida en temas como la economía, son interrogantes que se abordan a lo largo del texto. Asimismo, la discusión sobre cómo se puede hacer para que “se garanticen condiciones óptimas para que las personas gocen de una vida digna, una que merezca ser

vivida. Una sociedad en la que se reconozca el rol integral de la economía del cuidado para su bienestar” (pg 11), se constituyen como ejes transversales de debate.

Luego de esta revisión general del libro, lo primero que surge es pensar sobre las implicaciones que contiene el concepto mismo de Economía Feminista. Santillana usa a Carrasco y Diaz para explicar dicha perspectiva e indica que consiste en “una propuesta que, en su conjunto, da cuenta de la idea de sostenibilidad de la vida, que pretende conseguir una economía al servicio de las personas, que posibilita sociedades más humanas, equitativas y respetuosas con el medio ambiente” (pg 13).

Los artículos que contiene este libro ponen en debate esta otra posibilidad de afrontar la vida y el trabajo desde temáticas que la economía clásica no las trabaja o las mira de manera dogmática. Se puede decir que es la posibilidad de pensar desde los múltiples espacios del cuidado, desde el arte, la militancia, la relación diaria de investigadores, académicas y académicos, gestores, docentes con su entorno, pero desde una postura con una mediación que ensaya la emergencia y la contingencia de otro mundo posible, donde las vidas sean realmente valoradas.

El artículo de Corina Rodríguez Enríquez sobre *Aportes de la Economía Feminista para pensar los desafíos económicos de América Latina* sitúa los contextos de división sexual, racial y social del trabajo. Uno de los argumentos centrales de la autora es que el trabajo no remunerado del hogar sigue recayendo de manera injusta y desproporcionada sobre las mujeres. Su texto, apuesta por una transformación del actual funcionamiento de la economía, no

para que crezca indefinidamente, sino para hacer de la vida, una vida que merezca ser vivida. Rodríguez interpela a los países de la región a pensar en otro tipo de economía para reducir desigualdades y potenciar la posibilidad de participación de las mujeres.

Por otro lado, el texto de Luci Cavallero y Verónica Gago titulado *Neoliberalismo, deuda y revuelta feminista: claves de la conflictividad actual en Argentina y América Latina*, plantea las coordenadas que definen la deuda como mecanismo de explotación y disciplinamiento específico, utilizando la Economía Feminista y tomando a Argentina como punta de lanza para “entender de qué modo el endeudamiento masivo de poblaciones no asalariadas requiere de un tipo específico de disciplinamiento y, eventualmente, de criminalización” (pg 26).

El artículo de Florencia Partenio sobre *Trabajo y protección social en el marco de las plataformas digitales: perspectivas y retos*, reflexiona sobre los desafíos de los derechos laborales y de seguridad social para aquellos trabajos que, en tiempos de pandemia, se volvieron esenciales y que como indica Partenio “las empresas que ofrecen este servicio de reparto vía apps no les garantizan ninguna protección, cuidado de su salud ni les reconocen como trabajadores. Más bien, estas aparecen como meras intermediarias entre usuaries” (pg 43). En estos momentos, donde la pandemia del COVID-19 todavía no termina, este texto es un llamado a pensar y ampliar las reflexiones sobre las condiciones laborales de diversos sectores, plantea varios retos para los Estados y para la gente que busca que la vida sea más justa y digna.

Para Alison Vásquez autora de *Entre crisis: reproducción social, cuidados y des-*

*igualdades de género*, la pregunta central versa sobre la insostenibilidad del modelo y de las políticas económicas llevadas por varios años. La autora discute sobre las condiciones de desigualdad y desventaja de las mujeres y cómo los Estados no han garantizado el cierre de brechas de género ni la atención directa a mujeres. Así mismo desarrolla la idea de propender a sistemas de seguridad integrados. A lo largo de este texto, Vásconez propone no buscar la recuperación de la economía, por el contrario, transformarla al servicio de las mujeres. Este artículo cuenta con una variedad de datos sobre trabajo no remunerado y remunerado, empleo adecuado, desempleo, ingresos, entre otros aspectos. Finalmente concluye esta investigación con propuestas a corto, mediano y largo plazo.

La sección dos de este libro, centra sus textos en “pensar al Ecuador desde la Economía Feminista”. Los contenidos se dirigen a reflexionar desde diferentes ámbitos, incluyendo la subjetividad, la cultura y por supuesto, la política y la economía. Si bien las y los autores de esta obra recogen reflexiones importantes sobre la construcción de autonomía y los procesos en colectividad que son caminos para proponer y descentralizar la política, no se olvidan de complejizar la presencia del Estado y de las políticas públicas. En el texto, se determina a estos dos últimos componentes como garantes de los derechos humanos, pero también se enfatiza en la reflexión sobre su ausencia. Así, a lo largo del libro se define la demanda y la necesidad de una real presencia del Estado como propuesta más que urgente, que debe atravesar las decisiones de los gobiernos y gobernantes con el fin de mejorar la calidad de vida y garantizar

tanto la justicia social como los derechos humanos para todos y todas.

Glenda Rosero Andrade en su artículo *Maternidad y memoria: la revalorización de los afectos y cuidados como estrategia de resistencia*, escribe pensando a la maternidad como un trabajo doméstico no asalariado, que se constituye como una de las responsabilidades más importantes dentro de la sociedad y que ha sido naturalizado como una actividad de mujeres y a la vez minimizado. Para la autora, el feminismo hace de esta labor trascendente. Rosero Andrade invita a reflexionar sobre la esfera de la maternidad como práctica que sale del ámbito privado para ocupar el ámbito de lo público. Busca su visibilización y abre la posibilidad de complejizar las varias dimensiones de eventos como el parto, la gestación, la lactancia, la maternidad y la crianza.

Otros textos que incluye esta obra son los de Paola Mera con su trabajo *Hacia un enfoque de análisis crítico sobre políticas públicas que reconozcan y valoren el trabajo de cuidados*; Gabriela Montalvo que escribe sobre *Feminización, hambre y cuerpo en las nuevas formas de trabajo*; y Andrea Game Trujillo quien hace un *Análisis de la influencia del embarazo adolescente en el desarrollo humano de la mujer*. Los mencionados artículos, revisan, proponen y exigen la necesidad de la elaboración de políticas públicas que tomen en cuenta el concepto de cuidado para pensar la política económica.

Para concluir esta reseña, hay que señalar que todo el material trabajado dentro de este libro intenta pensar el espacio de la producción de mercado en conjunto con la reproducción y el cuidado de manera material y simbólica. Propone alejarse de la romantización del trabajo doméstico

y de cuidados, complejizando su desvalorización, invisibilización y precarización. Son artículos que, desde varias aristas, muestran contextos que miran desde lo particular a lo general y viceversa. Se dirigen a buscar ideas para articular y entretrejer propuestas

desde el diálogo y la reflexión permanente en colectivo.

Vanessa Steffani Bonilla Obando  
FLACSO, Ecuador  
ivanebonilla@gmail.com

## Política editorial

MUNDOS PLURALES recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales.

Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean de preferencia resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan artículos de reflexión y de revisión sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen en una bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para los campos de las políticas públicas, la gestión pública y de la gobernanza.

Cada número de Mundos Plurales presenta artículos del más alto rigor, aunque se da espacio también para formatos innovadores, tales como entrevistas, artículos cortos y otras formas de expresión.

Información: [revistamundosplurales@flacso.edu.ec](mailto:revistamundosplurales@flacso.edu.ec)

## Selección de artículos

Los artículos enviados a MUNDOS PLURALES serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en cuatro etapas:

1. Los artículos que cumplan con los requisitos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
2. Los artículos dados por recibidos serán sometidos a una evaluación inicial por los editores de la revista, quienes valorarán la pertinencia temática del texto.
3. Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión de dos evaluadores académicos externos, quienes determinarán de manera anónima si el artículo es: a) publicable sin modificaciones o con modificaciones menores; b) publicable con condición de que se realicen revisiones del manuscrito o c) no publicable. Los evaluadores tendrán en cuenta para su dictamen la calidad del trabajo en relación a su originalidad, pertinencia, claridad de expresión, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía.
4. Los editores tomarán la decisión final y comunicarán los resultados al autor(a). Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.

MUNDOS PLURALES se publica dos veces al año en los meses de noviembre y mayo. Se reciben artículos en idioma español, portugués, inglés, francés y kichwa.

## Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista *Mundos Plurales* deberán enviar sus trabajos originales a través del portal <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundospurales/user/register> y deben aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar bajo consideración para su publicación en otras revistas.
2. Los editores de *Mundos Plurales* se reservan el derecho a decidir sobre la publicación de los manuscritos sometidos.
3. La identidad del (la) autor (a) no debe constar en el manuscrito. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras) en español e inglés. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras claves en orden alfabético que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez (10) palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:  
Artículos: 25.000 a 60.000 cce  
Reseñas: 5.000 a 10.000 cce
8. El texto debe estar escrito en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de uno y medio, paginado, en papel tamaño A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.
9. Las normas aplicadas para la escritura académica son las del Manual de Estilo de Chicago Deusto.
10. Para la presentación de *reseñas*, los artículos deben incluir la información bibliográfica completa del libro al que se haga mención: autor, título, editorial, ciudad, año de publicación, número de páginas del libro. Las referencias bibliográficas se colocarán en notas al pie numeradas.

11. Para la presentación general de los **artículos** se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

- a) La primera vez que aparezca una sigla se deberá escribir previamente su significado completo, luego la sigla.
- b) Las imágenes, cuadros, gráficos y tablas deberán estar incorporados en el texto con un número de secuencia y el título, y deberán contener las fuentes de referencia completa.

Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto.*

Fuente: *www.legal.unal.co*

Las imágenes pueden incorporarse al texto en un tamaño de 18 cm. de ancho y 300 dpi o enviarse de forma separada, siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor: [Fotografía 1 aquí].

Para gráficos o tablas estadísticas se recomienda su envío en formato Excell, indicando en el texto la ubicación apropiada: [Tabla 1 aquí]

- c) Las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.
- d) La bibliografía constará al final del artículo, contendrá todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistarán siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores/as. El nombre del autor/a y no solo el apellido deberá ser escrito de manera completa y no utilizando simplemente la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo al Manual de Estilo de Chicago Deusto; para ejemplos de las formas de documentación más comunes ver Guía para la presentación de tesis FLACSO Ecuador.

Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.

En el caso de varias obras del mismo autor publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo:

T: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental." *Ecuador Debate* 46: 56-78.



\_\_\_\_\_ (1999b). “Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador”.  
*Ecuador Debate* 47: 45-63.

La bibliografía de un autor se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. 2000. *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press

\_\_\_\_\_. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.



**FLACSO**  
ECUADOR