



# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 7 • Número 2 • noviembre 2020

Vol. 7 / N° 2

## Artículos

---

**La gestión de las pandemias: del régimen eclesiástico a la Nueva Gestión Pública**  
*André-Noël Roth Deubel*

**El impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo de Ecuador**  
*Ana Esteves*

**De la gestión algorítmica del trabajo a la huelga 4.0**  
*María Belén Albornoz y Henry Chávez*

**Salud mental, virtualidad y pandemia: Experiencias de Psico Escucha PUCE**  
*Verónica Egas Reyes, Ana Lucía Torres Castillo, Natalia Hidalgo Jiménez, Santiago Andrade Zapata y Emilio Salao Sterckx*

**(Re)conocimiento en tiempos de distanciamiento. Una propuesta metodológica de investigación-acción**  
*Paola Viera Córdova*

**Resiliencia contra la pandemia de covid-19 en comunidades indígenas kichwa en la Amazonía ecuatoriana**  
*Anders Sirén, Michael Uzendoski, Tod Swanson, Iván Jácome-Negrete, Emil Sirén-Gualinga, Andrés Tapia, Alex Dahua-Machoa, Aymé Tanguila, Eugenia Santi, Dionicio Machoa, Dixon Andi y Daniel Santi*

## Reseñas

---

**Rebecca Ray, Cynthia A. Sanborn y Kevin P. Gallagher (Editores). 2020. La banca de desarrollo y el desarrollo sostenible: lecciones desde la Amazonía y los Andes**  
*Támara Natalia Figueroa Cañón*

**Betty Espinosa. 2017. Las redes de comercio justo. Interacciones entre el don y el intercambio mercantil**  
*Oscar Jaramillo Carvajal*



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 7, Número 2 - noviembre 2020



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 7, Número 2, noviembre 2020

**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 2020

1ª. edición: noviembre 2020



Introducción ..... 5-6

## Artículos

---

**La gestión de las pandemias: del régimen eclesiástico a la Nueva Gestión Pública** ..... 9-34  
André-Noël Roth Deubel

**El impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo de Ecuador**..... 35-41  
Ana Esteves

**De la gestión algorítmica del trabajo a la huelga 4.0** ..... 43-54  
María Belén Albornoz y Henry Chávez

**Salud mental, virtualidad y pandemia: Experiencias de Psico Escucha PUCE**. .... 55-74  
Verónica Egas Reyes, Ana Lucía Torres Castillo, Natalia Hidalgo Jiménez,  
Santiago Andrade Zapata y Emilio Salao Sterckx

**(Re)conocimiento en tiempos de distanciamiento. Una propuesta metodológica de investigación-acción** ..... 75-99  
Paola Viera Córdova

**Resiliencia contra la pandemia de covid-19 en comunidades indígenas kichwa en la Amazonía ecuatoriana** ..... 101-107  
Anders Sirén, Michael Uzendoski, Tod Swanson, Iván Jácome-Negrete,  
Emil Sirén-Gualinga, Andrés Tapia, Alex Dahua-Machoa, Aymé Tanguila,  
Eugenia Santi, Dionicio Machoa, Dixon Andí y Daniel Santi

## Reseñas

---

**Rebecca Ray, Cynthia A. Sanborn y Kevin P. Gallagher (Editores). 2020.**  
**La banca de desarrollo y el desarrollo sostenible: lecciones desde**  
**la Amazonía y los Andes** .....111-114

Támara Natalia Figueroa Cañón

**Betty Espinosa. 2017. Las redes de comercio justo. Interacciones**  
**entre el don y el intercambio mercantil.** ..... 115-117

Oscar Jaramillo Carvajal

Política editorial..... 119-122

# 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





# La gestión de las pandemias: del régimen eclesiástico a la Nueva Gestión Pública

## *The management of the pandemics: from the ecclesiastic regime to the New Public Management*

André-Noël Roth Deubel\*

Recibido: 06/06/2020 - Aceptado: 10/07/2020

### Resumen

La pandemia de COVID-19 ha puesto en evidencia la importancia de la concepción y práctica administrativas para enfrentar problemas públicos emergentes y urgentes. El artículo muestra cómo las concepciones políticas y administrativas dominantes han condicionado, a través de la historia, la gestión pública de las pandemias y, por ende, la salud de la gente. Se consideraron cinco concepciones administrativas sucesivas en el mundo occidental hasta el modelo actual de la Nueva Gestión Pública. En conclusión, se argumenta que este modelo (basado en la optimización económica) es inoperante para la prevención y permite develar la esencia despótica del Estado y la permanencia de una cultura política barroca de muchos gobernantes en América Latina.

**Palabras clave:** administración, despotismo, eficiencia, neoliberalismo, optimización.

### Abstract

The COVID-19 pandemic has highlighted the importance of the administrative conception and practice, in order to face emergent and urgent public problems. The article shows how the dominant political and administrative conceptions have determined, throughout history, the public management of the pandemics and, therefore, the health of the people. Five main administrative conceptions, followed by the western world were considered, up to the current model of New Public Management. In conclusion, it was argued that this model (based on economic optimization) is ineffective to achieve prevention, and it also reveals the despotic essence of the government, as well as the permanence of a Baroque political culture in many rulers of Latin America.

**Keywords:** administration, despotism, efficiency, neoliberalism, optimization.

---

\* Politólogo. Doctor en Ciencias Económicas y Sociales. Mención en Ciencias Políticas de la Université de Genève. Profesor investigador titular de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Bogotá. Líder del grupo de investigación APPGP, UNAL.

## Introducción

Desde tiempos remotos, las sociedades humanas se han enfrentado a una diversidad de problemas con carácter colectivo, como las epidemias o las pandemias. Se pretende mostrar aquí que la forma de entender, abordar y enfrentar los problemas públicos está estrechamente relacionada con el pensamiento político y administrativo dominante. Se ilustra esa correspondencia (entre la concepción dominante de gobierno y la doctrina administrativa derivada) para enfrentar situaciones problemáticas como las emergencias sanitarias provocadas por enfermedades infecciosas.

A través del tiempo, se pueden distinguir *grosso modo* cinco concepciones políticas y administrativas dominantes que se sucedieron en Occidente. En primer lugar, se instauró un régimen eclesiástico derivado de la concepción teocrática de la Iglesia Católica, que prevaleció en Europa occidental, aproximadamente desde la caída del Imperio Romano de Occidente (siglos IV al V) hasta el Renacimiento (siglos XV al XVI). Luego, con la instalación de una cohabitación entre un incipiente Estado fundamentado en la razón y la Iglesia a partir de los siglos XIV-XV hasta finales del siglo XVII, se desarrollaron los primeros esbozos de una teoría administrativa con el Buen Gobierno, el arbitristo y los Tratados de Policía, en el marco de los regímenes de gobernanza feudal.

Posteriormente, la consolidación del Estado-nación y el establecimiento de un régimen de monarquías absolutistas durante los siglos XVII y XVIII permitieron el afianzamiento de una Ciencia de la Policía (*Polizeiwissenschaft*). Seguidamente, las revoluciones modernas (en Estados Unidos y Francia) y su forma política de Estado republicano guiado por la Razón, desembocaron en la moderna Ciencia de la Administración, que se consolidó durante los siglos XIX y XX a través del desarrollo de una burocracia científica, centrada en la eficacia y eficiencia. Finalmente, en las últimas décadas del siglo XX, las reformas políticas neoliberales (1970-2000) y neoinstitucionales (desde el año 2000 hasta la actualidad) han estado acompañadas por la llamada Nueva Gestión Pública, la cual se centra en la búsqueda de una mayor optimización económica de los recursos.

Se advierte, al final del trabajo, sobre un riesgo autoritario que puede ser denominado “neobarroco”, y se ofrecen algunas pistas para repensar la gestión pública en un sentido más democrático.

## El régimen eclesiástico

La primera fase de la época medieval, que se extiende desde el fin del Imperio Romano de Occidente hasta los siglos XIII y XIV, fue dominada por la concepción

política de San Agustín y su visión de un régimen eclesiástico. Esta concepción estaba fundamentada en una combinación de la filosofía de Platón y de la fe cristiana. Para Agustín, el gobierno terrenal fue entendido como la obra del pecado y del Diablo. Entre la Ciudad de Dios y la Ciudad de los Hombres, entre alma y cuerpo, entre mundo intelectual y mundo sensible, existía una marcada separación (Cassirer 1993, 160). En este contexto, el conflicto entre la fe y la razón humana, como fuentes de conocimiento y de verdad, se resolvió claramente a favor de la fe. El hombre, si bien podía ejercer su dominio sobre los animales, no podía realizarlo sobre el alma de otros hombres. El poder político estaba limitado por las leyes de la justicia, las cuales expresaban la voluntad del creador y legislador supremo: Dios. De este modo, se invalidaba toda capacidad del gobierno de los hombres de incidir sobre su propio destino. La aparición de una epidemia o de una hambruna era entendida, por lo tanto, como un castigo proveniente de la voluntad divina.

De allí resultaba entonces que la única acción humana posible era resarcir el pecado mediante oraciones y flagelaciones contra el cuerpo, asumido como materialización del pecado. El sufrimiento físico era un medio para ayudar a corregir el alma.<sup>1</sup> En particular, la llegada de hambrunas y brotes de peste durante el siglo XIII (en 1258 y 1259, respectivamente) generó en Italia la aparición de grupos de flagelantes, que incitaron también a la búsqueda de chivos expiatorios y generaron masacres: pogromos de judíos, cacerías y asesinatos de extranjeros y de leprosos, o de cualquiera que pudiera aparecer como responsable de la ira de Dios. En un contexto milenarista, el movimiento se expandió desde Italia a toda Europa, particularmente durante el siglo XIV, con ocasión de la gran epidemia de peste negra (1348-1350) que diezmó a una tercera parte de la población del continente.

El papa Clemente VI consideró que este movimiento, principalmente implantado en el bajo clero, podía representar también un cuestionamiento a su autoridad. Empezó su persecución hacia 1346 y los flagelantes fueron considerados como herejes en 1349, a través de la bula *Inter sollicitudines*, sin que tuviera mucho efecto. El movimiento de los flagelantes sería condenado de manera absoluta por el Concilio de Constanza (1414-1418).<sup>2</sup> Los flagelantes alemanes terminaron siendo enemigos de la Iglesia Católica, considerada por ellos como corrupta, ya que declaraban que recibían enseñanza directamente del Espíritu Santo.<sup>3</sup> Se pueden ver en

- 1 Solo Dios *rige* el destino de los hombres; el gobierno terrenal se limita a *co-regir*. Es decir, el gobierno es solamente un servidor de Dios.
- 2 Sin embargo, la tradición de los flagelantes o disciplinantes persiste todavía. Por ejemplo, en Colombia, en el municipio de Santo Tomás (Atlántico). En España se promulgaron prohibiciones en 1473 por Enrique IV, en 1552 por Carlos V y en 1777 por Carlos III: la Real Orden de 20 de febrero de 1777 prohíbe a “los disciplinantes, empalados y otros géneros de penitencia” (Wikipedia s.f.).
- 3 Consultar: [https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento\\_de\\_los\\_Flagelantes](https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_de_los_Flagelantes)

este movimiento los primeros cuestionamientos a la doctrina de la Iglesia Católica, preparando así el terreno para la Reforma protestante de Martín Lutero en 1517, contenida en sus célebres 95 tesis.

## Gobernanza feudal: del Buen Gobierno a los Tratados de Policía

Las dudas y los cuestionamientos a la doctrina y autoridad de la Iglesia Católica impulsaron a los teólogos a renovar su doctrina, sustituyendo la interpretación de San Agustín por la nueva filosofía religiosa de Santo Tomás (1224-1274), influenciada por la filosofía y la dialéctica aristotélicas. Para Tomás de Aquino, el gobierno de los hombres —la Ciudad de los Hombres— ya no debía ser entendido solamente como obra del pecado, como la mera sombra de la verdad, totalmente opuesta a la Ciudad de Dios. En su interpretación no existía una separación tajante entre alma y cuerpo; el gobierno no era simplemente una institución divina útil para corregir y resarcir los pecados de los hombres, sino que tenía su origen en el instinto humano y resultaba ser el producto libre y consciente de una actividad de la razón. De esa manera, correspondía al ser humano construir un orden jurídico y moral justo. A través del gobierno terrenal, el ser humano usaba sus fuerzas para tomar el camino correcto y preparaba su redención. Para Santo Tomás, las dos “ciudades” ya no se oponían, sino que se complementaban (Cassirer 1993, 161-163), y la razón humana podía pretender ser fuente de conocimiento, siempre y cuando no contradijera la verdad bíblica. Así, la razón y la fe se podían reconciliar y convivir en tanto fuentes de verdad complementarias y no opuestas, aunque siempre con la preeminencia de la verdad bíblica como última palabra.<sup>4</sup>

Esta nueva concepción del gobierno autorizaba experimentar formas de administración para el “buen gobierno”,<sup>5</sup> y así enfrentar las situaciones y problemas que afectaban la vida de la población de la época, en particular como resultados de la creciente urbanización y, posteriormente, como consecuencia del descubrimiento de América. El movimiento arbitrista en España, pero también en el resto de Europa, como en Francia, a través de los *donneurs d'avis*, generó la tradición de proponer, mediante memoriales, soluciones a problemas de gobierno (particularmente de orden fiscal). Los memoriales se sometían a la decisión del rey o señor feudal para que, si los consideraba pertinentes, los promulgara mediante normas llamadas *arbitrios*. Con el paso del tiempo, la multiplicación de las intervenciones adminis-

4 Esta nueva concepción de una relación reconciliada entre fe y razón se encuentra expresada en el arte gótico (Véase Roth Deubel 2017).

5 Véanse los frescos de Ambrogio Lorenzetti en Siena (1338): “Alegoría del Buen y del Mal Gobierno”.

trativas de los gobiernos —en parte a través del arbitrio— sobre temas cada vez más diversos, condujeron a la necesidad de disponer, en los siglos XVII y XVIII, de compilaciones de todas las normas vigentes: los llamados Tratados de Policía.<sup>6</sup> En este sentido se redactaron varios tratados de “buen gobierno”. En Perú, el famoso texto *Primer nueva coronica y buen gobierno* [sic], de 1615, escrito por Felipe Guamán Poma de Ayala, (indígena al servicio del oidor de la Real Audiencia de Lima) y dirigido a Felipe III, en el cual presenta una visión indígena de la gestión colonial y propone mejoras, es un ejemplo de esta clase de documentos.

La extensión de la acción administrativa en el marco de lograr el “buen gobierno” tendría también como ámbito de intervención a los asuntos sanitarios. Así, desde el siglo XIV (con la ordenanza real del 21 de junio de 1321, en Francia), se empezó a separar y aislar a los leprosos de las ciudades, considerando que sufrían de una enfermedad del alma caracterizada por una muerte lenta. Durante la epidemia de la peste negra en 1348, el Dux de Venecia contrató a tres funcionarios para luchar contra la propagación de la peste. En 1374, las ciudades de Génova y Venecia prohibieron la llegada de barcos que provinieran de lugares infectados por la peste. La ciudad de Ragusa (actual Dubrovnik) impuso en 1377 un confinamiento de un mes a los barcos que atracaban en su puerto.

Posteriormente, el confinamiento pasó a cuarenta días, para entrar, al parecer, en correspondencia con una referencia religiosa: el tiempo de la cuaresma. Así nació la cuarentena. Progresivamente, aparecieron en todas las ciudades verdaderas administraciones especializadas con sus reglamentos y doctores de la peste. En América, la primera cuarentena se aplicó a un barco en Santo Domingo para prevenir una epidemia de la viruela en 1519. La creencia que el contagio de enfermedades infecciosas era causado por el “mal aire” (origen de la palabra malaria) influenció también las normas urbanísticas. Por este motivo, las ciudades coloniales americanas fueron diseñadas con un plan para permitir una buena circulación del aire, en contraste con las ciudades medievales tradicionales.

Las intervenciones gubernamentales a través de estas medidas administrativas reflejaron perfectamente el modo de gobernar de la época feudal: una gobernanza inspirada en la doctrina teológica de Santo Tomás (descrita en su monumental *Summa Theologiae*) que reorganizó la nueva relación de complementariedad entre conocimiento experimental usado por el gobierno de los hombres, y la verdad bí-

6 Ejemplos: Antonio de León Pinelo y Juan de Solórzano Pereira (1680) *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*. Y Nicolás de la Mare (1722) con *Traité de la police, Où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats; toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravez, qui representent son ancien Etat, & ses divers accroissemens, avec un recueil de tous les statuts et réglemens des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers*.

blica interpretada por la Iglesia Católica. El gobierno terrenal podía experimentar acciones para mejorar la condición humana y, de paso, también la del Reino, acumulando conocimiento empírico, lo cual quedaba validado si este conocimiento no contradecía la verdad religiosa.<sup>7</sup> Con la nueva doctrina, quedaba autorizado el despliegue de las actividades administrativas<sup>8</sup> para el Buen Gobierno. Así, el éxito del aislamiento por un mes de los barcos para controlar una epidemia, o el aislamiento de los enfermos y sus familiares en sus casas (confinamiento) o en hospitales (aunque no se intentara curarlos), realizado a modo de experimentación humana, resultó validado por la Iglesia Católica. Esta medida encontró una justificación en un tiempo bíblico: los treinta días iniciales fueron extendidos a cuarenta para concordar con el período cuaresmal.<sup>9</sup> En este caso, la complementariedad entre la acción de las autoridades humanas y la doctrina religiosa permitió esta actividad administrativa particular. Así, las autoridades reales y locales encontraban la posibilidad de reglamentar el urbanismo, la vida y la convivencia en las urbes, mediante leyes propias o propuestas por arbitristas (identificados también con el ilustrativo término “locos razonadores”), y la Iglesia las avalaba mientras no contravinieran ningún aspecto de la doctrina.<sup>10</sup> La colonización de América también recibiría así la autorización de la Iglesia en nombre de la misión civilizatoria (es decir, evangelizadora) de los conquistadores. El periodo de la gobernanza feudal permitió el surgimiento progresivo de una nueva concepción de gobierno: la de un Estado como institución específica, autónoma de la Iglesia, para el ejercicio del gobierno sobre los hombres.

## La monarquía absolutista y la Ciencia de la Policía

Si bien el periodo de la gobernanza feudal significó la ampliación de las actividades administrativas del gobierno de los hombres, bajo los límites impuestos por la

7 De allí la famosa expresión tomasiana de “ver para creer”: la comprobación empírica, terrenal, de una verdad bíblica, permitía reforzar su validez y generar así más adhesión a la fe católica. En el caso de que existiera una contradicción entre demostración empírica y doctrina de fe, se consideraba que la experiencia empírica estaba errada.

8 Es de notar que el aumento de las actividades administrativas, con un alargamiento de la cadena jerárquica, se debió también, en parte, a las consecuencias de la mortandad causada por la peste negra. La disminución de la población generó mecánicamente una mayor concentración de la propiedad de las tierras. Con propiedades más extensas, el ejercicio del dominio personal tuvo que ser delegado a otras personas de confianza.

9 Definición RAE, 2020: “Cuaresma: en algunas iglesias cristianas, es el tiempo litúrgico de preparación para la Pascua de Resurrección, desde el Miércoles de Ceniza hasta el Jueves Santo, y se caracteriza por ser un período de penitencia”. Véase también <https://www.milenio.com/cultura/cuarentena-origen-y-significado-de-la-palabra>.

10 Bendición que Galileo no recibirá, como se sabe, por su defensa de la teoría heliocéntrica de Copérnico, refutando así la teoría geocéntrica defendida por la Iglesia. Galileo fue censurado en 1616 y condenado en 1633 por la Santa Inquisición, por introducir doctrinas heréticas.

verdad de la Iglesia (reconciliación tomista), el gobierno intentaba liberarse cada vez más de esa tutela religiosa. Progresivamente, la complementariedad tomista se transformó en rivalidad entre poder del Estado y poder de la Iglesia.<sup>11</sup> Entre los siglos XIV y XVIII, la Iglesia verá así su poder cuestionado y progresivamente disminuido, en particular con los tratados de Westfalia de 1648, y la gobernanza medieval resultó ser, a la postre, un periodo de transición entre dos formas de poder esencialmente monopólico: el poder de la Iglesia y el del Estado (como forma innovadora de ejercicio del poder terrenal basado en la razón).

Maquiavelo ([1519] 2014), en sus consejos a los nuevos príncipes (cifrados en *El Príncipe*), develó la hipocresía de un Estado materializado en un gobierno, que estaría al servicio de la Iglesia para corregir a los hombres y coadyuvar en la salvación de sus almas. Las observaciones de Maquiavelo develaban una inversión entre medio y fin. El Estado pasó de ser un medio al servicio de la Iglesia Católica a ser su propio fin: la finalidad del poder político era, de hecho, el poder por sí mismo. Y la religión venía a ser considerada, en sus consejos a los príncipes, simplemente como un instrumento más, un medio adicional a usar para consolidar el poder de Estado. De forma simultánea, la Iglesia Católica debió también enfrentar la Reforma protestante luterana de 1517. El desconocimiento de la autoridad papal (la infalibilidad, como núcleo de los desacuerdos) por los protestantes conducirá a un cisma, tras el cual las principales iglesias reformadas, reconociendo de hecho la preeminencia de la razón en asuntos terrenales, se pondrían bajo la protección de los nuevos Estados. La Iglesia Católica reaccionó lanzando una Contrarreforma, liderada por los “soldados” de Dios de Ignacio de Loyola: la Compañía de Jesús. Los jesuitas tuvieron así gran influencia en el sur de Europa y en América Latina, contrarrestando exitosamente las ideas reformadas en estas regiones y frenando la primacía del poder de Estado frente al suyo en estas regiones.<sup>12</sup>

11 Con Maquiavelo ([1519]1929), se pasó del “estado de las cosas”, con e minúscula, a la invención del concepto de Estado, con e mayúscula. Se erige así una institución mítica que permite en su seno el desarrollo de diversas formas de gobierno terrenal: monárquico, aristocrático, republicano, democrático, etc. El Estado es una de las principales innovaciones desarrolladas por el verdadero laboratorio de innovación institucional que fue la época de la gobernanza medieval para Occidente. Durante esta época, muy creativa, se experimentaron muchas formas y diseños institucionales. Muchas de ellas terminarán siendo parte de las instituciones consideradas como modernas. Se autonomiza lo político —como expresión del poder terrenal— de lo teológico. Maquiavelo ([1519] 1929) considerará la actividad política —orientada a la consecución y preservación del poder político— como un fin en sí mismo.

12 La cultura barroca será la expresión de un momento en la evolución de la relación de fuerzas entre razón y fe, entre Estado racional e Iglesia cristiana (particularmente católica). La cultura barroca representó la incapacidad o la imposibilidad de resolver la contradicción entre estas dos fuentes de verdad, asumiendo las dos al mismo tiempo, contribuyendo así a la constitución de un *ethos* particular para una modernidad conservadora que encuentra su materialización política histórica en el régimen de las monarquías absolutistas ilustradas, representada en particular por la Casa de Borbón (Luis XIV en Francia, Felipe V en España y sucesores) (véase Echeverría 1998).

Las guerras religiosas engendradas por el cisma y concluidas por los tratados de paz de Westfalia (1648) sellaron la pérdida de influencia y la fragmentación de la Iglesia Católica: las iglesias nacionales pasaron bajo el control de los nuevos Estados-nación soberanos, reconocidos por los tratados de paz, y se consolidaron Estados afines a las doctrinas reformadas, principalmente en el centro y norte de Europa.<sup>13</sup> En el terreno filosófico, Baruch Spinoza (1632-1677), judío proscrito por su comunidad holandesa, defendió, con otros de su época, la idea de tolerancia religiosa en su *Tratado teológico-político* ([1670] 2019). Consideraba que la fe era un asunto de conciencia individual y no de elección colectiva, y que, por lo tanto, los individuos debían disponer de su libertad en materia de religión. Se abrió así paso a la filosofía liberal. Finalmente, en el plano de la reflexión científica, René Descartes (1596-1650) había ya expuesto su *Discurso del método para conducir bien la propia razón y buscar la verdad en las ciencias* ([1637] 2018) donde desarrollaba sus principios para la investigación científica, basados ya no en la escolástica tomasiana sino en las matemáticas.

En el siglo XVIII, la invención de la estadística (del alemán, *Staatskunde*, conocimiento del Estado) y los primeros pasos de la demografía, permitieron al Estado la realización de previsiones.<sup>14</sup> La marcha del mundo empezó a ser entendida como una gran mecánica en donde una serie de fuerzas determinaban el advenimiento de ciertos efectos. Si se lograba conocer y controlar las primeras, se podía predecir la ocurrencia de los segundos (relación causa-efecto). La previsibilidad y el cálculo se volvieron así herramientas fundamentales del Estado para definir y desplegar su acción administrativa. Gobernar empezó a concordar con prever. Estos nuevos instrumentos permitieron a los gobiernos una acumulación de poderes conducentes al establecimiento progresivo de los Estados absolutistas de los siglos XVII y XVIII. Todos los poderes legislativos, judiciales y ejecutivos, se concentraron en la figura del monarca, obligándolo a crear una administración pública cada vez más amplia y activa en todos los asuntos,<sup>15</sup> con el fin de preservar y aumentar el poderío del Estado nacional. Definitivamente, con la consolidación de un régimen absolutista se rompió la articulación entre fe y razón establecida en la *Summa Theologiae*, que caracterizaba la gobernanza medieval hasta el siglo XVII y el reconocimiento de la soberanía de los Estados nacionales (1648). Por esta razón, Luis XIV (1638-1715) pudo pronunciar sus célebres palabras: *L'Etat, c'est moi!* (“el Estado soy yo”). Inicial-

13 Los tratados de Westfalia de 1648 dan vigencia al principio de *cuius regio, eius religio*, “tal príncipe, tal religión”. Se reconocen tres religiones: la católica, la luterana y la calvinista.

14 Antoine Deparcieux escribe en 1746 un *Essai sur les probabilités de la durée de vie humaine*, que permitirá el inicio de las primeras compañías de seguros de vida.

15 Es hacia 1750 que Vincent de Gournay creó el neologismo de “burocracia” (poder de los escritorios) para denunciar la actividad que obstaculiza innecesariamente un proceso determinado.

mente concebidas como monarquías absolutistas de derecho divino, estos Estados se fueron transformando, con los avances de las ideas de la Ilustración, en monarquías absolutistas ilustradas (o despotismo ilustrado), confirmando la progresiva preeminencia del Estado, de la razón y del conocimiento científico sobre la Iglesia y sus dogmas religiosos como fundamentos de la acción gubernamental. Estos momentos de equilibrio delicado, de contradicción e incertidumbre entre preeminencia institucional de la Iglesia o del Estado como fuentes de verdad y de autoridad legítima, será generadora durante la Contrarreforma de una cultura barroca, particularmente significativa para el sur de Europa y América Latina, que intentó construir una manera de vivir sin resolver la contradicción entre la razón y la fe.

Es en este contexto de avance de la Ilustración que los antiguos Tratados de Policía fueron revisados de manera sistemática, en particular desde la academia alemana, para convertir estas simples compilaciones de normas en una Ciencia de la Policía (*polizeiwissenschaft*) que aspiraba a la selección rigurosa de normas de acción válidas, comprobadas empíricamente. Bajo el impulso de J. von Justi (1717-1771) la labor administrativa se convirtió en una disciplina académica que se investigaba y enseñaba en las universidades, que se emparentaba con la ciencia cameral más dedicada a la gestión de las finanzas de los reinos. Esta nueva disciplina puede considerarse como el crisol de la ciencia moderna de la gestión pública y de las políticas públicas. Con la Ciencia de la Policía, la administración se profesionalizó mediante la producción de un saber empírico y científico que se puso al servicio del Estado absolutista (en particular con el mercantilismo). De esta manera se desarrollaron diversas *policías*, entendidas como el conjunto de personas y de normas encargadas de administrar y vigilar los diversos sectores de actividades: policía de los mercados, policía de extranjería, policía de la construcción, etc., y también una policía sanitaria. El Estado absolutista entendió la importancia de disponer de conocimiento sobre su territorio y sus habitantes, y la necesidad de garantizar a éstos un cierto bienestar para obtener a cambio su lealtad. El lema del Estado absolutista, “Todo para el pueblo, pero sin el pueblo”, refleja esta concepción política. Con ella se consolidó entonces el régimen político del despotismo ilustrado, dirigido por un dictador benevolente y paternalista, con un fuerte intervencionismo en la sociedad basado en el conocimiento ilustrado para permitir el fortalecimiento del Estado, en un contexto de competencia y rivalidad entre el novel sistema de naciones. Esta perspectiva correspondía a la concepción defendida por Hobbes ([1651] 2018), en su *Leviatán* quien veía al Estado como el garante y el tutor del pueblo que sufría una “minoría de edad” política permanente.

En relación a la policía sanitaria (Frank 1779), el uso de métodos científicos para observar y contener las enfermedades infecciosas empezó a desarrollarse en 1662,

en Londres, donde John Graunt, al hacer observaciones sistemáticas acerca de las causas de mortalidad en las parroquias, inició la demografía y a la epidemiología modernas. Sus observaciones servían como instrumento para alertar sobre brotes de enfermedades infecciosas, peste y cólera en particular, lo que permitía a los ricos alejarse de la ciudad. También las observaciones permitieron establecer la existencia de algunas relaciones causales en la propagación de las infecciones, en particular mediante la contaminación del agua y por la disposición inadecuada de desechos y de aguas negras. Estas observaciones epidemiológicas condujeron a la implementación de medidas preventivas, como el mejoramiento de la sanidad y la higiene urbanas mediante la canalización de las aguas negras. Así, en el siglo XVIII, el Estado se fue preocupando por la salud de los habitantes tomando medidas administrativas para reglamentar las profesiones médicas, el tratamiento de las epidemias, el control de medidas de higiene y difundiendo ideas nuevas en materia de salud. Se trataba de disponer, mediante una aplicación coercitiva y paternalista de normas sanitarias, de una población sana (Vallin y Meslé 2006, 312), lo que permitía favorecer el enriquecimiento de la nación y del Estado.

## El Estado moderno y la ciencia administrativa

El despotismo ilustrado concebía el progreso de la sociedad (una noción novedosa en su época) mediante el uso de la razón científica, pero sin liberalismo. Es decir, una modernidad conservadora. Sin embargo, la difusión de las ideas liberales había preparado el terreno a las revoluciones americana (1776) y francesa (1789). Estas marcaron los triunfos de la razón y de la filosofía liberal sobre la fe y el conservatismo religioso como caminos hacia la felicidad humana. Desde entonces, la legitimidad de la actividad política administrativa debía fundamentarse exclusivamente sobre la razón y la verdad científica. Así, el utilitarismo de Jeremy Bentham (1748-1832) postulaba el logro de mayor felicidad para el mayor número de personas mediante un comportamiento individualista basado en el balance entre penas y placeres. Charles Darwin (1809-1882) explicó que las especies —y al interior de estas los individuos— competían entre sí y que era natural que sobrevivieran, respectivamente, sólo las especies y los individuos más aptos; y las tesis de Thomas Malthus (1766-1834) consideraban las guerras, hambrunas y epidemias como fenómenos naturales para limitar el crecimiento exponencial de la población, mientras la capacidad de producción alimentaria solamente aumentaba aritméticamente.

En lo político, se fue imponiendo la idea del barón de Montesquieu sobre la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como formas de buscar

equilibrio entre los poderes, actuando como contrapesos; se proclamaron los derechos individuales de los ciudadanos y, en lo económico, se popularizaron las tesis del libre mercado de Adam Smith (1723-1790), consideradas como fundadoras del capitalismo. Se puede, sin embargo, dividir este triunfo de la razón en dos fases históricas distintas en relación a lo político: primero, el siglo XIX con el Estado mínimo, o el Estado gendarme; y luego, una segunda fase durante el siglo XX, con el Estado intervencionista o de bienestar.

La primera fase estuvo marcada por la implementación progresiva, no sin dificultades o retrocesos, del liberalismo en lo político, con la concepción republicana (un hombre equivale a un voto, y la democracia representativa, división de los poderes), y en lo económico, con la aplicación del lema liberal *laissez faire, laissez passer* (“dejen hacer, dejen pasar”). Por su lado, las ciencias en general (naturales y sociales) tuvieron un desarrollo disciplinar “moderno” importante siguiendo el método positivista expuesto por Auguste Comte (1798-1857). Si bien esta perspectiva liberal fue dominante, no carecía de enemigos conservadores, en particular la Iglesia Católica. En los países católicos del sur de Europa, y por extensión en América Latina, el liberalismo económico, particularmente en la industria, fue menos dinámico; y el liberalismo político, más contenido en comparación con el norte protestante. En su famoso texto *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, el también protestante Max Weber ([1905] 1991) explicaría que este contraste era una consecuencia de los diferentes comportamientos en lo social y en lo económico promovidos por cada una de las éticas religiosas (oponiéndose así a la perspectiva estrictamente materialista de Marx).

En el Estado moderno, la organización y actividad administrativas debían también ser fundamentadas en la razón y el cálculo. La administración debía convertirse en un objeto de ciencia cuya tarea sería la determinación científica de los medios más eficaces para lograr los objetivos políticos. Charles-Jean Baptiste Bonnin (2004), que vivió de 1772 a 1846, publicó en 1808 una obra señalando los principios de la administración pública, quedando como el fundador de la ciencia de la administración pública. Esta disciplina nueva se inscribió, como todas las ciencias modernas, en la línea del positivismo comtiano. En América Latina, esta perspectiva, liberal, sería retomada y desarrollada por el colombiano Florentino González (1805-1874) en su obra pionera *Elementos de Ciencia administrativa* ([1840] 1994).

Sin embargo, la gestión pública del siglo XIX estuvo atravesada por una doble tendencia. De un lado, las ciencias aportaban conocimientos importantes para orientar la toma de decisiones, previendo lo que podría ocurrir (incluyendo acciones preventivas para un suceso no deseado), y guiando hacia lo que debería ocurrir (transformar la sociedad hacia situaciones y objetivos deseados). Pero del otro, la

ciencia positivista estaba también legitimando la naturalización de la competencia individual, de los mercados autorregulados, tanto en lo económico (libre mercado) como frente a la supervivencia humana (darwinismo social, maltusianismo). En consecuencia, con esta concepción, lo más pertinente u óptimo para la sociedad era seguir el curso impuesto por las leyes naturales, y el Estado moderno debía actuar para facilitar este curso natural que conduciría a la armonía. De modo que resultó lógico el concebir la mínima intervención del Estado. De esto se deriva que las actividades de la administración pública tenían que ser muy limitadas y únicamente destinadas a garantizar las funciones esenciales mínimas como el orden público, la propiedad privada, el libre comercio, la administración de justicia y la seguridad exterior (Estado gendarme). Es más, la actividad burocrática estaba incluso considerada como una pandemia que afectaba la democracia representativa en su componente legislativo: el filósofo conservador Carlyle consideraba en 1850 que la burocracia era “una plaga continental” (Drewry 2014, 16).

En este contexto de un Estado mínimo, durante un siglo XIX caracterizado por brotes de cólera y tuberculosis, el control de las enfermedades y epidemias se distinguió principalmente por el desarrollo del movimiento higienista. Como la ciencia médica consideraba aún que estas enfermedades se debían a los venenos presentes en el entorno, las teorías higienistas buscaron guiar la decisión política para la gestión de las masas poblacionales mejorando las condiciones de vida y del entorno, para reducir los “miasmas” en el agua, el aire, en las residencias, etc. (Vallin y Meslé 2006, 317). De modo que la arquitectura y el urbanismo promovieron el rediseño de los edificios y de las ciudades (por ejemplo, Haussmann en París) para mejorar la circulación del aire y tener mejores condiciones de salubridad.<sup>16</sup> Se emprendió en particular la canalización de las aguas negras y del agua potable. Sin embargo, existieron muchas resistencias a estas políticas por sus costos, pero también por la concepción política liberal, relativa a la primacía de la libertad y la responsabilidad individuales y de la selección natural. En muchos casos, los grupos sociales adinerados terminaron dispuestos a financiar este tipo de obras, directamente o a través del impuesto, con el fin de protegerse de las enfermedades infecciosas. De este modo, en términos de política sanitaria y de lucha contra las enfermedades infecciosas, los avances fueron más bien indirectos, a pesar de algunas experiencias de política preventiva tal como vacunaciones contra la viruela.

Es solamente en la última década del siglo XIX que fueron desarrolladas vacunas en contra de la rabia, el cólera, la fiebre tifoidea y la peste. Estos avances fueron posibles gracias a Louis Pasteur, quien descubrió los microbios y el rol de estos en la transmisión de numerosas enfermedades en 1878. En el caso de la pandemia de

16 Para el caso de la ciudad de Medellín, en Colombia, véase González Escobar (2007).

la gripa española de 1918-1920, que causó la muerte de entre 20 y 50 millones de personas (entre estas, la de Max Weber), no se tomaron importantes medidas para su control, tanto por el marco ideológico liberal predominante ya descrito, como por su coincidencia con la finalización de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Sin embargo, la repercusión de esta y de la revolución rusa de 1917, condujeron a redefinir el papel del Estado en la sociedad.

El desarrollo de la teoría administrativa, apenas esbozada por Charles-Jean Bap- tiste Bonnin (2004), ocurriría realmente solo a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, con los aportes de Woodrow Wilson (1856-1924) primero, y luego con los de Max Weber (1864-1920), Frederick W. Taylor (1856-1915) y Henri Fayol (1841-1925).<sup>17</sup> Fue un momento en que la expansión de la revolución industrial transformó profundamente las condiciones de producción, de trabajo y de vida de grandes masas de población, mediante la creación de fábricas y organizaciones pri- vadas y públicas de gran tamaño, agrupando miles de personas en un mismo lugar o en una misma empresa.

Con Max Weber ([1905] 1991), el término burocracia dejó de ser entendido en su significado peyorativo en tanto que abuso de poder, sino que se definió como el modo ideal de la organización moderna racional (legal racional). La administración racional o científica, tanto en el sector privado como en el público, debía, para ser eficiente, tomar la forma de una jerarquía piramidal, con una estricta y precisa es- pecialización vertical y horizontal de tareas definidas solamente, según F. Taylor, ya no en base a las prácticas de observación y medición o, peor, de costumbres, sino en los “métodos racionales y el cálculo” (Dunsire citado en Drewry 2005, 65).<sup>18</sup> Taylor (1911) desarrolló una ciencia de la organización aplicable al conjunto de las activi- dades sociales, para hacer que estas fueran eficientes, ordenadas y disciplinadas, con el fin de lograr rendimientos más óptimos.

17 En 1910 tendrá lugar en Bruselas la primera Conferencia Internacional de las Ciencias Administrativas. En esta ocasión, las ciencias administrativas, consideradas como ciencias aplicadas, fueron definidas como “l'en- semble des connaissances relatives aux services, aux organes, aux personnes, à l'action des administrations et aux méthodes les plus pratiques à employer par celles-ci” (Fisch 2005, 35).

18 Es de anotar que esta perspectiva moderna corresponde también a una concepción ampliamente autoritaria, patriarcal y conservadora del ejercicio de la autoridad, una concepción de la organización que podríamos cali- ficar como despotismo racional o científico, en un tiempo particularmente conflictivo en lo social y lo político, lo cual exacerba las aspiraciones al “orden”. La doctrina administrativa de Fayol, conservador asumido, valora particularmente “la autoridad, la disciplina, la unidad de dirección, la unidad de mando y la subordinación de los intereses particulares al interés general” (Fayol citado en Henry 2012, 242). Esta concepción vertical del poder en la organización será criticada de manera temprana por la pionera (¿feminista?) Mary Parker Follett (1868-1933), la “madre de la administración moderna”. Anticipando de unos años (Parker Follett, 1924) el desarrollo de la teoría de las relaciones humanas de Elton Mayo y de la participación en la empresa, Follett, voz discordante a la corriente dominante, fue sin embargo poco escuchada en su época. Uno de sus principales aportes será de considerar el conflicto como positivo porque era el reconocimiento de la fuerza de la diversi- dad, y que las organizaciones funcionan bajo el principio del poder “con”, y no del poder “sobre”.

Si Taylor (1911) se centró principalmente en los métodos de producción industrial (la función productiva), Fayol (1917) se interesó en la función administrativa y dirigente en la organización. A pesar de que existía, en la época, una cierta rivalidad en relación a la preeminencia de una sobre otra, ambas concuerdan en la necesidad de racionalización de todas las actividades sociales (Henry 2012). La aplicación de los nuevos métodos de trabajo, que significó la burocratización del proceso de producción y el traslado del saber productivo de los obreros hacia los ingenieros y la dirección (Linhart 1976), no se hizo sin resistencia. La Primera Guerra Mundial, con su economía de guerra, será la ocasión de una aplicación a gran escala de los nuevos métodos de trabajo de Taylor para la producción de material militar. El mismo Lenin solicitará el estudio y la introducción del sistema Taylor para aumentar la productividad de manera científica (Lenin [1948] 1918). Al finalizar el conflicto, el método de organización científica de la producción se difundió en todos los ámbitos del proceso laboral.<sup>19</sup>

El siglo XX, como segunda fase —particularmente a partir de los años treinta— en el contexto de la edificación de una sociedad socialista en la Unión Soviética, de la Gran Depresión de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial (1939-45), estaría marcado por el retorno del intervencionismo estatal: parcial y oligopólico en los países capitalistas liberales (keynesianismo) y monopólico en los países de regímenes “socialistas” (capitalismo de Estado). Los progresos científicos y técnicos realizados (incluidos los de la ciencia administrativa, particularmente con la organización científica del trabajo de Taylor) implicaron en lo político, un aumento del prestigio y de la influencia de los científicos por sus aplicaciones técnicas prácticas extraordinarias (radio, automóvil, aviación, métodos de trabajo de Taylor, etc.).

El conocimiento científico en general sería entonces percibido como un camino a seguir más confiable que el propuesto por la política, dadas las experiencias bélicas pasadas ocasionadas por las diferentes ideologías políticas en conflicto. Tal y como explicó Habermas ([1968] 1984), la ciencia y la técnica se tornaron en la nueva ideología del progreso tras la segunda postguerra. Sus representantes sometieron el proceso de la decisión política a sus dictámenes, más allá de las diferencias y los conflictos existentes entre las ideologías políticas modernas.<sup>20</sup> La experticia técnica

19 “Le dernier mot du capitalisme sous ce rapport, le système Taylor, allie, de même que tous les progrès du capitalisme, la cruauté raffinée de l’exploitation bourgeoise aux conquêtes scientifiques les plus précieuses concernant l’analyse des mouvements mécaniques dans le travail, la suppression des mouvements superflus et malhabiles, l’élaboration des méthodes de travail les plus rationnelles, l’introduction des meilleurs systèmes de recensement et de contrôle, etc. La République des Soviets doit faire siennes, coûte que coûte, les conquêtes les plus précieuses de la science et de la technique dans ce domaine. Nous pourrions réaliser le socialisme justement dans la mesure où nous aurons réussi à combiner le pouvoir des Soviets et le système soviétique de gestion avec les plus récents progrès du capitalisme” (Lenin [1948] 1918, 190).

20 Las obras de Fayol (1917) y de Taylor (1911) tendrán un impacto fundamental tanto en la constitución de las carreras de ingeniería industrial como en la constitución del Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas (IISA) en 1930 en Bruselas. Fayol pronunció la conferencia inaugural del Segundo Congreso de Bru-

y científica, legitimada por los poderes políticos, representó la expresión del triunfo de la razón científica sobre cualquier razón política o religiosa, conduciendo, a su vez, a la pérdida de legitimidad y de influencia tanto de las élites políticas como de los representantes de la ciudadanía (el poder legislativo) en la orientación de las decisiones políticas. Es el triunfo de los profesionales técnicos y de los expertos sobre los políticos en busca de optimización de los recursos. Es el tiempo del ingeniero-rey y de una preeminencia progresiva del poder ejecutivo sobre el poder legislativo. Esta concepción será particularmente fuerte en América Latina, con la adopción de regímenes políticos presidencialistas con una clara preeminencia del poder ejecutivo sobre el legislativo.

En este mismo sentido, los aportes a la teoría burocrática por los autores clásicos de inicios del siglo XX —Weber [1905] 1991; Taylor (1911) y Fayol (1917)— permitieron acrecentar el papel de la ingeniería, de los profesionales y de los especialistas en general, en la determinación y organización de la actividad administrativa. Este contexto fue entonces favorable al desarrollo de un Estado planificador o planeador,<sup>21</sup> que se encargó de elaborar planes y tomar medidas de prevención de riesgos y de optimización de los recursos en todos los campos: frente al riesgo de guerra nuclear o de epidemia, los riesgos sanitarios, sociales o económicos, etc. Se consideró al Estado como el encargado de actuar para prevenir y proteger a su población de prácticamente todos los riesgos. Igualmente, el Estado fue considerado como el motor para el desarrollo en los países periféricos (Estado desarrollista).

Esta situación permitió que los profesionales y técnicos asumieran la dirección de cada sector administrativo, favoreciendo, además la especialización continua de cada segmento y la expansión del modelo administrativo moderno de la burocracia clásica.<sup>22</sup> De esta manera, los profesionales adiestrados a la ciencia administrativa asumieron la gestión de cada sector de actividad directamente (nacionalización) o indirectamente, mediante el establecimiento de una administración especializada en la elaboración de las normas técnicas y de control. Los médicos asumieron el sector de la salud, los educadores determinaron el modelo educativo, los ingenieros orientaron y controlaron las decisiones relativas a la estrategia energética nacional,

---

selas sobre las ciencias administrativas en 1923, antecedente de la creación del IISA. El título de la conferencia era “La doctrine administrative dans l’État” (Fisch 2005, 37).

21 Este movimiento planificador tendrá una intensidad diferente entre los países capitalistas de tipo oligopólico (capitalismo liberal en los países “occidentales”) y de tipo monopólico (capitalismo de Estado en los países “socialistas”).

22 Faltaría aquí mencionar las numerosas limitaciones y críticas al modelo administrativo clásico que se formularon en el curso de este período. En esto, se destaca la pionera (e injustamente olvidada) norteamericana Mary Parker Follett (1924), seguida por Elton Mayo (1933) (Escuela de las Relaciones Humanas); y ya después de la Segunda Guerra Mundial, con los trabajos de Herbert Simon (1947) (racionalidad limitada), Michel Crozier (1963) (círculo vicioso burocrático), entre otros.

etc. Basado en el modelo organizativo industrial de Taylor (1911), complementado posteriormente por el fordismo y el Movimiento de las Relaciones Humanas (Mayo 1933). Este modelo de gestión se centraba en una optimización del uso los recursos en función de cada especialidad profesional, y en la producción y la gestión de los inventarios para evitar cualquier riesgo de discontinuidad en la cadena de producción (ruptura de inventario), de manera que se garantizaba el suministro regular de los bienes y servicios solicitados por una población con un poder adquisitivo en aumento continuo.

La prevención de los riesgos sanitarios fue también un sector de actividad importante, frecuentemente asumido por el Estado. La medicina y salud pública conocieron un crecimiento espectacular con el desarrollo, entre otros aspectos, de muchas vacunas,<sup>23</sup> erradicando prácticamente numerosas enfermedades mediante estrategias de salud preventiva (vacunaciones obligatorias). En el campo de la prevención de enfermedades infecciosas, en consonancia con el modelo administrativo dominante, las normas de prevención condujeron a la constitución de instituciones nacionales de salud pública para la vigilancia y control de los brotes epidémicos, consolidada internacionalmente por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para prevenir los riesgos pandémicos. Significó, para el sector de la salud pública, el establecimiento de normas para el mantenimiento de reservas e inventarios importantes de material de protección en caso de pandemia. De hecho, esta estrategia de optimización profesional demostró su efectividad debido a la casi eliminación de epidemia o pandemia de gran magnitud entre los años cincuenta y ochenta, particularmente en los países industrializados.

24

## El giro neoliberal y la Nueva Gestión Pública

El modelo económico y social instalado en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, con una importante intervención pública en la economía y la sociedad, permitió a los profesionales y técnicos, directa o indirectamente, controlar el poder político. Nuevamente, en una lógica maquiavélica de inversión entre medio y fin, pasaron de ser técnicos al servicio de fines políticos, a asumir una postura tecnocrática, usando su saber específico para abusar del poder conferido por este saber, y los administradores públicos volvieron a ser percibidos como burócratas en su sentido peyorativo, usando y abusando de su posición como de una renta.

La crisis petrolera de 1973, seguida por una recesión económica, generó una grave crisis fiscal para los Estados (O'Connor 1973). El aumento continuo de los

23 Unas veinte vacunas fueron desarrolladas entre 1911 y 1992 (Vallin y Meslé 2006, 319).

gastos sociales y de funcionamiento del Estado, ya no podían ser financiados por una economía en crisis. Se criticó y responsabilizó al Estado de bienestar o de providencia, al igual que al Estado desarrollista, por su hipertrofia burocrática y por la ineficiencia de su actividad intervencionista. Se consideró que esta actividad constituía un freno y un obstáculo a la reactivación y crecimiento económicos, que engendraba altos costos de producción, rentas de situación, una limitación de la competencia, entendida como motor central de la innovación técnica. Para los críticos del intervencionismo público, era necesario que la producción de bienes públicos (y privados) se hiciera con mayor eficiencia económica.

A finales de los años setenta e inicios de los años ochenta, con estos argumentos, y a partir de los experimentos de los *Chicago's boys* en el Chile de Pinochet, y con Thatcher y Reagan en el poder en el Reino Unido y los EE.UU. respectivamente, se asistió al retorno de la ideología económica liberal clásica, a favor de un Estado mínimo y de un elogio al libre mercado, que se concretó con la formulación de políticas de corte neoliberal. Eso implicaba el desmonte o reducción hasta donde fuera posible de las intervenciones del Estado y su sustitución por un retorno a la regulación por las fuerzas “naturales” del mercado. Los tecnócratas sectoriales fueron entonces reemplazados por un personal dotado de un nuevo tipo de experticia: la eficiencia económica como medida central, sino única, de optimización del uso de los recursos disponibles. Los “nuevos” economistas, formados en la escuela neoliberal de Chicago, sustituyeron entonces a los ahora anticuados economistas keynesianos.

Con anterioridad, en el sector de la construcción automóvil —actividad paradigmática del modelo industrial tayloriano y fordista—, la empresa japonesa Toyota había transformado exitosamente su modelo organizativo haciendo más eficiente su sistema de producción con el concepto de “justo a tiempo” (*just in time*). Se trataba de producir de manera más óptima, ya no mediante una política de la oferta, sino en función de la demanda real por el producto. De este modo, la producción debía funcionar según el principio de los “cinco ceros” o “justo a tiempo” en una lógica de flujos continuos y no de inventarios (*stocks*): cero defectos, cero papeles, cero averías, cero inventarios, cero demoras. Este sistema postfordista implicaba, de hecho, la revisión de todos los procesos productivos para ganar en eficiencia. Asimismo, permitía el desarrollo de pequeñas unidades de producción especializadas externas a la empresa principal (externalización), que facilitaba una estrategia de subcontratación de empresas privadas que dependían casi totalmente de los pedidos de la empresa principal. Permitía también disminuir los costos salariales y limitar la capacidad de movilización y de presión de los sindicatos de trabajadores. Así, el nuevo sistema generaba una mayor disciplinarización de la mano de obra, ya que el

individuo o el grupo (el círculo de calidad), y la pequeña empresa subcontratada, se encontraban sometidos a una presión social y temporal acrecentada para producir y entregar el producto justo a tiempo, debido a la inexistencia de inventarios (lo que significó también una reducción de costo de almacenamiento para la empresa). Progresivamente, este modelo se difundió en toda la industria por su mayor productividad y la reducción del costo del producto final que permitía. Con este modelo, la gestión de la mano de obra se transformó radicalmente, sustituyendo un modelo de gestión basado en la fábrica “fortaleza”, característica del taylorismo y del fordismo, por un modelo basado en la fábrica “difusa” o “fluida” que funciona en red (postfordismo) (Bihl 1990).

Este nuevo espíritu empresarial (Osborne y Gaebler 1994) no tardó en trasladarse al pensamiento administrativo. Inicialmente experimentado en Chile y, sobre todo, en los países anglosajones (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos), este nuevo espíritu<sup>24</sup> postfordista, que tomará el nombre de *New Public Management* (en lo adelante, NPM), aspiraba a reemplazar la teoría burocrática clásica, ya ampliamente criticada por sus tendencias hipertróficas, a pesar de sus adaptaciones.<sup>25</sup>

Los principios promovidos por la noción de “justo a tiempo” postfordista, trasladados a la administración pública bajo el nombre de NPM, se experimentaron y se difundieron a partir de la década de los ochenta, y se volvieron globales en los noventa. La NPM (trasladado al español como Nueva Gerencia Pública (en lo adelante, NGP) pretendía así renovar la gestión pública mediante la implementación de principios y criterios como la eficiencia, la transparencia, la participación, la subcontratación (externalización, en inglés *outsourcing*) y la constitución de mercados competitivos en el sector público, permitiendo así la conversión del Estado burocrático y planificador en un Estado de tipo gerencial, empresarial (Lane 2000), incitativo (De Visscher y Varone 2004) o posburocrático (Barzelay 1998). Se empezó así a desarrollar, sobre el modelo de la fábrica difusa, una administración o gestión difusa, fluida, posburocrática, fragmentada en una multitud de entidades consideradas cada una como un centro de costos particular, en competición entre ellas, generando una mayor optimización y racionalización económicas del trabajo administrativo.<sup>26</sup>

24 Hood y Jackson (1997, 289) señalan que las innovaciones que representaron la NGP provenían, no de la academia, sino de la práctica y del sector privado. De hecho, según los mismos autores, no existe un texto clásico que fije sus ideas, y se considera como texto insigne un documento oficial elaborado en 1987 por la Tesorería de Nueva Zelanda titulado *Government Management*.

25 En particular por el *Progressive Public Administration* (PPA) (Barzelay 2003, 9).

26 En el análisis del caso australiano (Pusey 1991 citado en Barzelay 2003, 27), desde las agencias centrales de gobierno se inyectó “el racionalismo económico de un extremo al otro del gobierno” y que “los racionalistas económicos ‘capturaron’ las burocracias en línea”.

En América Latina, esta perspectiva se introdujo inicialmente con la llamada Reforma del Estado, promovida con ocasión de la crisis de la deuda que afectó la región (la década perdida de los años ochenta) y a través de la aplicación del Consenso de Washington en los años noventa (Williamson 2004). La NGP, como nueva concepción administrativa doctrinaria (Hood y Jackson 1997), legitimó la reducción, fragmentación y privatización del sector público y se instrumentalizó para la implementación de las políticas neoliberales. Estas políticas significaron entonces el desmantelamiento progresivo de las construcciones y regulaciones político administrativas públicas desarrolladas bajo el dominio profesional de los burócratas y tecnócratas a favor de una regulación centrada en el mercado y promovida por un nuevo personal político administrativo conformado por economistas neoliberales. Privatizaciones y desregulaciones debían permitir una mayor optimización en el uso de los escasos recursos de los Estados tanto en América Latina como también en el resto del mundo.

Posteriormente, alrededor del año 2000, con las crisis tailandesa (1997) y argentina (1998) en particular, que cuales evidenciaron la incapacidad de los mercados de autorregularse, este modelo neoliberal evolucionó hacia un modelo neoinstitucionalista (March y Olsen 1989; North 1993) centrado en un redescubrimiento del rol de las instituciones en la regulación de la sociedad. Con este último, se restableció la necesidad de un Estado con la suficiente capacidad institucional para regular el funcionamiento de los mercados, mediante el establecimiento de reglas (instituciones) tanto nacionales como internacionales (tratados de libre comercio).

Bajo esta nueva perspectiva administrativa, la gestión de todos los sectores de actividad pasó bajo las horcas caudinas de la optimización económica neoclásica o neoliberal y, posteriormente, neoinstitucionalista. Con esta última concepción, vigente hasta hoy en día, se trata de combatir los llamados “costos de transacción” y otros *rentseekers* (captadores de renta de situación) —característicos de la gestión fordistas o burocrática— que incrementan los costos de la producción administrativa y de los servicios públicos y limitan la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Los economistas neoclásicos y neoinstitucionalistas, nuevos gurús de la gestión pública, introdujeron la ideología del “justo a tiempo” y de la competitividad en la gestión pública con el objetivo de reducir el gasto público. Asumieron con frecuencia directamente los cargos directivos de gestión pública (gerentes) en las instituciones públicas, en cargos ministeriales o a la sombra de los políticos, desplazando así a los antiguos administradores tecnócratas.<sup>27</sup> Tal como le señalan Hood y Jackson (1997, 290), la Nueva Gestión Pública puede verse “como un desarrollo del movimiento internacional de la administración científica, con su preocupación por eliminar el

27 Véase por ejemplo el caso de Wiesner Durán (1997); y para un análisis crítico, véase Estrada (2005).

desperdicio y medir los productos del trabajo como una condición del control efectivo. Esta preocupación data de las ideas de Taylor, y aún de Bentham, acerca de la administración científica”. Se pretende así pasar de la administración burocrática a la administración posburocrática sobre el modelo de la fábrica difusa mediante la fragmentación y subcontratación privada de gran parte del trabajo administrativo.

Sin embargo, estos nuevos administradores no tardarían en caer en la misma tentación maquiavélica de inversión entre medios y fines para convertirse en verdaderos “econócratas” (Hood y Jackson 1997), usando su conocimiento en economía para abusar de su posición para el ejercicio del poder político. En términos concretos, la Nueva Gestión Pública significó la introducción de mecanismos empresariales de precarización laboral (contratistas) postfordistas para disminuir costos, aumentar la disciplina y la sumisión laborales, e implementar una gestión de proceso de tipo “justo a tiempo”, eufemísticamente denominada gestión de calidad, en la labor administrativa para aumentar la productividad y, más adelante, la eficiencia de la administración pública a corto plazo.

Las consecuencias en materia de administración de la salud pueden apreciarse en la generalización de la privatización y fragmentación de los servicios médicos<sup>28</sup> y, en la dirección de las instituciones de salud, el reemplazo de los profesionales de la rama médica por gerentes de formación económica y empresarial. Igualmente, se constata el debilitamiento de la salud preventiva que se percibe como una inversión poco rentable a nivel de cada institución (es más rentable curar que prevenir), y la precarización de la contratación de los profesionales de la salud. Las exigencias de eficiencia y del “justo a tiempo” tuvieron consecuencias que se evidenciaron en la gestión de la pandemia global de COVID-19 durante los primeros meses del año 2020. En la mayoría de los países<sup>29</sup> surgieron limitaciones importantes en términos de disponibilidad de material de protección (mascarillas, etc.) para el personal de la salud, de capacidad para realizar pruebas, de disponibilidad suficiente de reactivos para las pruebas, y de disponibilidad de camas equipadas de ventiladores mecánicos en las unidades de cuidados intensivos (UCI), así como en términos de disponibilidad de personal formado.

La gestión fluida posburocrática del “justo a tiempo” se apoya sobre un cálculo y provisión de bienes y servicios según la demanda normal y con lo mínimo de inventarios posible. Además, la ocurrencia de la pandemia de la Covid-19 rompió con las cadenas globalizadas de aprovisionamiento, provocando así el colapso casi

28 La privatización de la salud corresponde a la fase neoliberal; posteriormente, con la creación y reforzamiento de instituciones como la superintendencia de salud (en Colombia), se puede apreciar el giro neoinstitutionalista: se intenta regular el funcionamiento del mercado de la salud.

29 Tal vez menos en Alemania, país que decidió mantener un alto estándar de prevención de riesgos en su sistema de salud.

inmediato de sistemas de salud, cuyo desempeño eficiente está calculado para tiempos normales. Igualmente, se desnudó la desigualdad ante el acceso a la salud que implicó la implementación de la NGP, ya que la política basada en la demanda en salud (por ejemplo, la disponibilidad de camas equipadas para cuidados intensivos) hiciera que los servicios de salud se concentraran en donde existiera capacidad de pago y densidad poblacional. Lo que aleja o dificulta cualquier posibilidad de una igualdad de acceso a servicios de salud.

Como consecuencia, para evitar el colapso de los sistemas de salud optimizados para situaciones normales de demanda, fue necesario frenar de inmediato el contagio por Covid-19, trasladando a los individuos dicha responsabilidad mediante medidas extremas de confinamiento a domicilio y distanciamiento físico, tal como se habían experimentado hace más de quinientos años. ¡La Nueva Gestión Pública gestó así un extraordinario salto hacia atrás en materia de gestión de pandemia, por su menoscabo de la prevención y de la capacidad de atender situación de emergencia! Este modelo posburocrático reveló así su fragilidad ante la situación de cambio rápido de contexto.

### **Conclusión: ¿del fracaso de la Nueva Gestión Pública al Estado neobarroco?**

El recorrido de la evolución del pensamiento político y administrativo en la sociedad occidental a partir del mirador del modelo de gestión de las epidemias permitió mostrar cómo las concepciones filosóficas, políticas y administrativas impactan directamente sobre las condiciones de vida (y de muerte) de las poblaciones. Concebir las epidemias como un castigo divino, o la enfermedad como parte de un proceso de selección natural, o en cambio, tomar medidas de prevención de riesgos en salud a partir del conocimiento científico disponible, y someterlas a unos u otros criterios de eficacia y eficiencia, conduce a prácticas de gestión muy diferentes que afectan claramente la vida y el bienestar de las personas. En este último periodo, dominado por la doctrina de la Nueva Gestión Pública, que privilegia el criterio de la optimización económica, el surgimiento de una pandemia mostró la fragilidad y la incapacidad de ésta para responder de manera eficaz al reto planteado. Esta situación conllevó a casi todos los gobernantes de turno a tomar medidas políticas y administrativas de naturaleza despótica.

Así, muchos gobernantes acudieron al uso de figuras de excepcionalidad (emergencia sanitaria, económica y social, u otra figura similar) para gobernar por decreto. Llegaron a llamar a la unidad nacional para acallar y desvirtuar toda expresión de

disenso, ocupar el espacio mediático cotidianamente y, flanqueado de sus expertos, científicos y funcionarios afines, hicieron gala de su benevolencia presentando sus realizaciones a favor de la salud y la seguridad del pueblo. Esta actuación recuerda claramente la concepción política y administrativa del poder indiviso del despotismo ilustrado. Hoy, el uso de tecnologías digitales para la vigilancia y el control ciudadano supera ampliamente la tecnología de la policía del siglo XVIII, pero la intencionalidad sigue siendo muy similar: todo para el pueblo, pero sin el pueblo.

La gestión de la pandemia de la Covid-19 permitió desnudar la cultura política de los gobernantes. Esta crisis muestra su cultura política profunda, inconsciente, la cual se entiende como el conjunto de las prácticas y disposiciones políticas, intencionales o no, que son habitualmente reprimidas en el discurso público (Scott 1993). Así esta cultura política, similar a un *ethos*, orienta los comportamientos políticos de los gobernantes y, más allá, pueda que constituye incluso la cultura política dominante en la misma sociedad latinoamericana (Echeverría 1998). Así, el régimen político formal de una República presidencialista no parece ser más que una máscara que esconde una cultura política hondamente monárquica y cortesana, y que no olvida tampoco los consejos de Maquiavelo ([1519] 1929), encomendando a alguna divinidad, santo o virgen la protección de la nación.<sup>30</sup> El “Estado profundo” colombiano que emerge de la crisis actual —y tal vez pueda aplicarse esta afirmación a todo Estado latinoamericano—, no parece ser otra cosa que un nuevo Estado barroco: una concepción de Estado similar a la época borbónica, cuya esencia es la concentración de los poderes (*L’Etat, c’est moi!*) en un monarca o dictador benevolente, legitimado por una autoridad divina, y que gobierna mediante una gestión pública autoritaria y paternalista, apoyada en un discurso científico, pero disponiendo hoy de herramientas tecnológicas digitales para la comunicación y la vigilancia permanente de sus sujetos.

Frente a esta deriva neobarroca, entre ciencia y creencia divina, es preciso estar alerta y trabajar a la construcción y consolidación de instituciones políticas y administrativas basadas en los valores democráticos y participativos, y diseñar, de manera colectiva, concertada y pragmática entre políticos, científicos y ciudadanos, modelos de gestión de los problemas públicos sensibles a las consecuencias para las poblaciones (Roth Deubel 2018). En términos generales, se trata de sustituir un modelo de gestión basado en la centralidad de la optimización económica posbu-

30 El presidente Duque solicitó a la Virgen, en julio de 2019, que “nos permita ser asertivos en la justicia social, que nos permita tener siempre la humildad y la devoción para cerrar las brechas y para llegarles a los hogares más vulnerables, no solamente con soluciones, sino con el cariño y el afecto de toda una nación” (Presidencia 2019). Y también, el 16 de marzo 2020, en relación con la epidemia de Covid-19, señaló que se despertó pidiéndole a la patrona de Colombia “que nos consagre como sociedad, a nuestras familias, hijos, hermanos y abuelos. Que nos consagre a nosotros. A los que tenemos responsabilidades que nos dé salud para poder guiar los destinos de la Nación” (*El Espectador* 2020).

rocrático (o postfordista), el cual acaba de mostrar su extrema fragilidad frente a lo sorpresivo, por una concepción plural, deliberativa y situada de la gestión pública centrada en las necesidades de las poblaciones, como le esboza tal vez la propuesta del Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt 2000, 2007). Una gestión pública que deberá también ser capaz de resiliencia, para enfrentar la creciente incertidumbre ambiental y social que prevalece en nuestros tiempos.

## Referencias bibliográficas

- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bihr, Alain. 1990. “La fragmentation du prolétariat”. *L’Homme et la société*, 98: 5-20.
- Bonnin, Charles-Jean Baptiste. 2004. *Principios de Administración Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cassirer, Ernest. 1993. *Le mythe de l’État*. París: Gallimard
- Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique, essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d’organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris: Editions du Seuil
- Denhardt, Robert B., y Janet V. Denhardt. 2000. “The New Public Service: Serving Rather than Steering”. *Public Administration Review* 60 (6): 549-559.
- Denhardt, Janet V., y Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service. Serving, Not Steering*. Nueva York: Sharpe.
- De Visscher, Christian., y Frédéric Varone. 2004. “La nouvelle gestion publique ‘en action’”. *Revue internationale de politique comparée* 11(2): 177-185.
- Descartes, René. (1637) 2018. *Discurso del método para conducir bien la propia razón y buscar la verdad en las ciencias*. Madrid: Editorial Trotta.
- Drewry, Gavin. 2005. “The Administrative Sciences - The Intellectual Context of an Institutional History”. En *IIAS/IISA Administration and Service 1930-2005*, editado por Fabio Rugge y Michael Duggett, 61-79. Amsterdam: IOS Press.
- Drewry, Gavin. 2014. “Les sciences administratives à travers l’histoire (en faisant quelques détours)”. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 80(1): 5-24.
- Echeverría, Bolívar. 1998. *La modernidad de lo barroco*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- El Espectador. 2020. “Duque, encomendado a la Virgen de Chiquinquirá por coronavirus”. 16 de marzo 2020, consultado 10 de mayo 2020. <https://bit.ly/3aZQFEk>

- Estrada, Jairo, ed. 2005. *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fayol, Henri. 1917. *Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle*, Paris: H. Dunod et E. Pinat.
- Fisch, Stefan. 2005. "Origins and History of the International Institute of Administrative Sciences from its beginnings to its reconstruction after World War II (1910-1944/47)". En *IIAS/IISA Administration and Service 1930-2005*, editado por Fabio Rugge y Michael Duggett, 35-60. Amsterdam: IOS Press.
- Frank, Johann Peter. 1779. *System einer vollständigen medicinischen Polizey*. Mannheim: C.F Schwan.
- González Escobar, Luis Fernando. 2007. "Del higienismo al taylorismo: de los modelos a la realidad urbanística de Medellín, Colombia 1870-1932". *Bitácora Urbano Territorial* 11(1): 149-159.
- González, Florentino. (1840) 1994. *Elementos de Ciencia administrativa*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Habermas, Jürgen. (1968)1984. *Ciencia y Técnica como "ideología"*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Henry, Odile. 2012. *Les guérisseurs de l'économie. Sociogenèse du métier de consultant (1900-1944)*. París: CNRS Éditions.
- Hobbes, Thomas. (1651). 2018. *Leviatán*. Madrid: Deusto.
- Hood, Christopher., y Michael Jackson. 1997. *La argumentación administrativa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management. An Introduction*. Londres: Routledge.
- Lenin, Vladimir. (1948) 1918. "Les tâches immédiates du pouvoir des soviets". En *Oeuvres choisies*: 182-198. Moscú. Acceso 11 de mayo 2020. [http://marxisme.fr/Lenine\\_oeuvres\\_choisies\\_en\\_deux\\_tomes.htm](http://marxisme.fr/Lenine_oeuvres_choisies_en_deux_tomes.htm)
- Linhart, Robert. 1976. *Lénine, les paysans, Taylor. Essai d'analyse matériel historique de la naissance du système productif soviétique*. París: Seuil.
- Maquiavelo, Nicolás. (1519) 2014. *El Príncipe*. Buenos Aires: Editorial Austral.
- March, James G., y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- Mayo, Elton. 1933. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: The Macmillan Co.
- North, Douglas C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Connor, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's Press
- Osborne, David, y Ted Gaebler. 1994. *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

- Parker Follett, Mary. 1924. *Creative Experience*, New York: Longmans, Green and Co.
- Presidencia. 2019. “Presidente Duque pidió a la Virgen de Chiquinquirá guía para que el país supere odios, divisiones, prejuicios y entender que la unidad hace fuerte a Colombia”. Acceso 10 de mayo 2020. <https://bit.ly/3bNuzUq>
- Pusey, Michael. 1991. *Economic Rationalism in Canberra*. Nueva York: Cambridge University Press.
- RAE (Real Academia Española). 2020. “Cuaresma”. En *Diccionario RAE*, Asociación de Academias de la Real Lengua Española. Acceso 10 de mayo 2020. <https://dle.rae.es/cuaresma>
- Ramió, C. 2016. “El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66: 5-34.
- Roth Deubel, André-Noël. 2017. “El análisis de las políticas públicas: de pilar gótico a arte retórico”. *Questiones de ruptura. Revista Interdisciplinaria de las Ciencias Sociales Latinoamericanas* 1(2): 83-98. Acceso 12 de mayo 2020. <https://redivep.com/sitio/wp-content/uploads/2017/10/QUESTIONES-DE-RUPTURA-VOL.2.pdf>
- Roth Deubel, André-Noël. 2018. *Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública. [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp2IjUBdeu/view\\_file/34518816](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34518816)
- Scott, Peter Dale. 1993. *Deep Politics and the Death of JFK*. Los Ángeles: University of California Press.
- Simon, Herbert A. 1947. *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1st ed.). New York: Macmillan.
- Spinoza, Baruch. 2019. *Tratado Teológico-Político*. Madrid: Editorial Verbum.
- Taylor, Frederick W. 1911. *The Principles of Scientific Management*, New York, NY, USA and London, UK: Harper & Brothers.
- Vallin, Jacques, y France Meslé. 2006. “Origine des politiques de santé”. En *Démographie: Analyse et synthèse*, editado por Graziella Caselli, Jacques Vallin y Guillaume Wunsch, 303-326. París: Institut National d’Etudes Démographiques.
- Weber, Max. (1905) 1991. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Ciudad de México: Premia Editora.
- Wiesner Durán, Eduardo. 1997. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Williamson, John. 2004. “The Washington Consensus as Policy Prescription for Development”. Conferencia pronunciada en el Banco Mundial, 13 de enero. Consultado 8 de mayo 2020. <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>

Wikipedia. s.f. “Movimiento de los Flagelantes”. Acceso el 2 mayo de 2020.

[https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento\\_de\\_los\\_Flagelantes](https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_de_los_Flagelantes)

\_\_\_\_\_ “Disciplinante”. Acceso el 4 mayo de 2020.

<https://es.m.wikipedia.org/wiki/Disciplinante>

# El impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo de Ecuador

Ana Esteves\*

Recibido: 27/08/2020 - Aceptado: 23/10/2020

El impacto de la crisis desatada por el COVID-19 en el mercado de trabajo de Ecuador ha sido muy severo. A través de las estadísticas de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en un primer momento, se analiza el desplome del empleo durante el período de confinamiento estricto que se extendió aproximadamente desde mediados de marzo a mediados de junio de 2020 y, en un segundo momento, lo acontecido durante la reapertura económica que tuvo lugar en el tercer trimestre de 2020.

Durante el *confinamiento estricto* por la emergencia sanitaria se estableció un estado de excepción que impuso restricciones a la libertad de tránsito y reunión, estableció un toque de queda, cerró las fronteras y aeropuertos, instauró el teletrabajo, suspendió las clases y las actividades no esenciales (Decreto ejecutivo No. 1017 del 17 de marzo de 2020). Como consecuencia de la aplicación de estas medidas en el segundo trimestre de 2020 el Producto Interno Bruto del Ecuador decreció en 12,5% (Banco Central del Ecuador, 2020). La hibernación económica, no solo se reflejó en un fuerte incremento del desempleo, sino también en la caída de la tasa de participación en la fuerza laboral, que al reducir la presión sobre el mercado de trabajo contrarrestó en parte el alza de la tasa de desempleo.

Entre junio de 2019 y junio de 2020<sup>1</sup> la tasa de empleo bruto cayó en 11,1 puntos porcentuales (pp.) hasta ubicarse en 52,8% (ver tabla 1). Dada la percepción de imposibilidad de reinserción laboral en plena crisis, muchos de los que perdieron su trabajo se retiraron del mercado laboral. Por consiguiente, la tasa de participación global (TPG) bajó de 66,8% a 60,9%, mientras que 801.140 personas adicionales pasaron a la inactividad. Se espera que su salida del mercado de trabajo solo sea transitoria y que una vez se reactive la economía

\* Investigadora asociada a FLACSO Ecuador.  
aestevese@flacso.edu.ec

1 Dado el confinamiento la ENEMDU de mayo-junio 2020 fue realizada telefónicamente. Si bien metodológicamente su continuidad con la ENEMDU habitual no está totalmente garantizada, se considera que la comparabilidad es suficiente para contextualizar el efecto de la pandemia en el mercado de trabajo.

Tabla 1. Variación de las tasas de empleo bruto, participación global y desempleo en puntos porcentuales entre junio 2019 y junio 2020, nacional, por edad y sexo

Grupos de edad	Variación tasas de participación global (TPG)			Variación tasas de empleo bruto			Variación tasas de desempleo		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
15-24 años	-5.2	-5.6	-4.7	-10.2	-11.1	-9.3	14.0	12.1	17.5
25-34 años	-1.5	-2.2	-1.2	-10.6	-12.4	-9.1	11.6	11.2	12.2
35-44 años	-1.4	-0.4	-2.1	-7.9	-6.3	-9.3	8.1	6.1	10.6
45-54 años	-4.4	-0.9	-6.9	-8.9	-6.3	-10.7	6.0	5.7	6.3
55-64 años	-9.6	-4.6	-14.8	-14.0	-9.8	-18.3	7.0	6.3	8.0
65 y mas años	-10.7	-9.9	-11.5	-11.6	-11.7	-11.6	3.3	4.6	0.5
<b>Nacional</b>	<b>-6.0</b>	<b>-4.8</b>	<b>-7.0</b>	<b>-11.1</b>	<b>-10.5</b>	<b>-11.6</b>	<b>8.8</b>	<b>8.0</b>	<b>10.1</b>

Fuente: ENEMDU junio 2019, ENEMDU telefónica mayo-junio 2020

vuelvan a formar parte de la población económicamente activa (PEA). A pesar de la reducción en 6 pp. de la TPG, la tasa de desempleo nacional se incrementó en 8,8 pp. (ver tabla 1) y en junio de 2020 culminó en 13,3%, lo que en términos absoluto significó 643.420 desempleados adicionales.

El grupo de 65 y más años, caracterizado por su mayor informalidad, sufrió la mayor expulsión del mercado de trabajo con una contracción de su TPG de 10,7 pp., seguido del grupo de 55 a 64 años (9,6 pp.) con una fuerte caída en el caso de las mujeres (14,8 pp.) (ver tabla 1), lo cual demuestra la mayor sensibilidad de esta población a la crisis económica, si bien en esta ocasión su retiro del mercado de trabajo también se explicaría por su mayor riesgo de muerte ante contagio por COVID-19 que habría llevado a su mayor aislamiento como forma de prevención.

En términos absolutos entre junio de 2019 y junio de 2020 se perdieron alrededor de 1.270.180 puestos de trabajo, equivalente a una contracción interanual de 16,1% de las personas ocupadas (ver tabla 2). La caída del empleo fue mayor en el caso de las mujeres (20,9%) que de los hombres (12,7%). La mayor expulsión de las mujeres de la esfera productiva remunerada significó una ampliación de 2,2 pp. en la brecha de género relativa a la TPG, misma que alcanzó 25,3% (TPG de 48,5% para las mujeres y de 73,8% para los hombres en junio 2020). Además, el cierre de los establecimientos educativo, así como la imposibilidad de contar con la ayuda de familiares adultos mayores debido a su alto riesgo de complicaciones en caso de contagio por COVID-19, significó un incremento de la carga de trabajo en la esfera reproductiva no remunerada generalmente asumidas por las mujeres; particularmente en los hogares con niños donde además de las tareas domésticas y de

Tabla 2. Personas con empleo por categoría de ocupación, junio 2019 y junio y septiembre de 2020, variaciones absolutas y relativa por períodos específicos

Categorías de ocupación	Personas con empleo en junio de 2019	Personas con empleo en junio de 2020	Perdida absoluta de empleo entre junio 2019 y junio 2020	Perdida relativa de empleo entre junio 2019 y junio 2020	Personas con empleo en septiembre de 2020	Recuperación absoluta de empleo entre junio y septiembre de 2020	Recuperación relativa de empleo entre junio y septiembre de 2020
Empleado de gobierno	608,815	574,841	33,974	-5.6%	624,187	49,346	8.6%
Empleado privado	2,190,704	1,709,198	481,506	-22.0%	1,791,711	82,513	4.8%
Jornalero o peón	856,942	691,690	165,252	-19.3%	785,048	93,358	13.5%
Patrono	222,274	156,018	66,256	-29.8%	181,476	25,458	16.3%
Cuenta propia	2,744,060	2,453,558	290,502	-10.6%	2,708,222	254,664	10.4%
Trabajadores no remunerados	1,036,468	865,275	171,193	-16.5%	1,123,794	258,519	29.9%
Empleado(a) Doméstico(a)	206,523	145,025	61,498	-29.8%	137,167	-7,858	-5.4%
<b>Total población con empleo</b>	<b>7,865,786</b>	<b>6,595,605</b>	<b>1,270,181</b>	<b>-16.1%</b>	<b>7,351,606</b>	<b>756,001</b>	<b>11.5%</b>

Fuente: ENEMDU junio 2019, ENEMDU telefónica mayo-junio 2020 y ENEMDU septiembre de 2020.

cuidado también debieron asumir el seguimiento de las actividades escolares ahora desarrolladas a distancia.

Los jóvenes de 15 a 24 años fueron los más perjudicados por la pérdida de empleos, con una reducción interanual de 25,8%, en especial las mujeres jóvenes (31,7% en relación a 22,6% para los hombres jóvenes). De los 1.009.583 trabajadores que en junio de 2020 estaban desempleados, casi el 30% (294.915) eran jóvenes, lo que se tradujo en un alza de 14 pp. en su tasa de desempleo (ver tabla 1). Así, casi uno de cada cuatro jóvenes (24,3%) y cerca de un tercio (31,7%) de las mujeres del mismo rango de edad no encontraba trabajo.

Al considerar las categorías de ocupación se observa un impacto diferenciado en la pérdida de empleos. En términos absolutos, el empleo asalariado privado registró la mayor pérdida de puestos de trabajo, correspondiente al 37,9% de los empleos perdidos, merma que perjudicó fundamentalmente a los jóvenes al estar sobre representados en esta categoría de ocupación. Otro 22,9% de las pérdidas de empleo correspondió al trabajo por cuenta propia (ver tabla 2). La caída del cuentapropis-

mo indicaría que, durante el confinamiento estricto, debido a las restricciones a la movilidad de las personas y cierre de lugares de trabajo, el empleo informal también experimentó una contracción y no pudo jugar su tradicional papel de refugio como en crisis económicas anteriores (Weller, 2020).

En términos relativos, el empleo asalariado en el sector privado se redujo en un 22%, lo que contrasta con una mayor estabilidad del empleo público, si bien también sufrió una caída de 5,6%. Esta última se debió a una pérdida de trabajo de los hombres (11,5%) dado que para las mujeres el empleo público creció ligeramente (2%). La mayor adaptabilidad de las actividades del sector público (administración, educación, etc.) al teletrabajo y la declaración de la salud y seguridad como actividades esenciales durante la pandemia sin duda contribuyeron a la menor reducción del empleo público. Como la mayoría de ocupaciones que pueden realizarse de manera remota incorpora trabajadores mejor formados y remunerados (servicios profesionales, científicos y técnicos, educación, etc.), el teletrabajo tendería a ampliar la desigualdad que caracteriza al mercado laboral (CEPAL, 2020).

En el caso de las mujeres la pérdida de empleo afectó mayormente a las más vulnerables, lo que amplió la estratificación preexistente dentro de este colectivo. Prueba de ello, quienes preservaron su empleo contaban con trabajos mejor remunerados tales como las asalariadas públicas; mientras que las mujeres que lo perdieron se insertaban en categorías de ocupación más precarias como el trabajo por cuenta propia, trabajo no remunerado y servicio doméstico, categorías que en términos absoluto representaron el 69% de los 690.670 empleos perdidos por las mujeres durante el confinamiento estricto.

Paralelamente a la pérdida de puestos de trabajo, se observó una marcada deterioración de la calidad del empleo que afectó particularmente a los hombres. La tasa de empleo pleno bajó de 37,9% a 16,7% de la PEA y el subempleo horario aumentó de 16,7% a 28,6% entre junio de 2019 y junio de 2020. La adopción de la suspensión emergente de la jornada laboral por parte del sector privado (Acuerdo Ministerial No. MDT- 2020- 077 del 15 de marzo) influyó en tal deterioro al provocar que los ausentes temporales (personas aún vinculadas a su empleo pero que no trabajaron en la semana de referencia) pasen de 1,4% al 23% de los ocupados. En efecto, de los 1.514.718 empleados ausentes registrados en junio de 2020, el 75,6% correspondió a suspensión temporal del trabajo. Su situación social impactó fuertemente en el poder adquisitivo de las familias ya que 86,3% de ellos declaró no haber recibido ningún ingreso durante su ausencia temporal del trabajo. Además, existía el temor de que muchas empresas cerraran definitivamente.

Asimismo, la reducción de la jornada laboral en un 25% en el sector privado y parte del sector público hizo que el número de personas que trabajó 30 horas

semanales pase de representar un tercio de la población ocupada (33,6%) en junio de 2019 a más de la mitad (52,2%) en junio de 2020. Además, el porcentaje de ocupados que trabajó 10 horas semanales se duplicó (pasó de 7,6% a 14,9%), mientras que el que laboró medio tiempo alcanzó 35,6%, con la consecuente pérdida de ingresos proveniente del trabajo. Frente a la disminución de horas trabajadas, el ingreso laboral promedio de la población ocupada, en dólares corrientes, bajó de US\$ 474,52 a US\$ 391,74, es decir un 17,4%.

A inicios de mayo se tomaron medidas para un retorno progresivo al trabajo presencial. Sin embargo, al estar la economía supeditada a la disposición del semáforo epidemiológico por cantones dispuesta por el gobierno, no fue sino hasta entrada junio que se dio *una reapertura parcial*. Esto permitió que los sectores no esenciales como los servicios, la construcción, la manufactura comiencen a recuperarse de las pérdidas por el confinamiento estricto.

En comparación con la situación de junio de 2020, los datos de la ENEMDU de septiembre 2020 revelan que se dio una recuperación moderada del mercado de trabajo: la tasa de empleo bruto subió en 5,9 pp., los ocupados ausentes bajaron de 23% a 1,8% de los empleados; el desempleo se redujo del 13,3% a 6,6%, el empleo pleno subió de 16,7% a 32,1% y el subempleo se redujo de 34,5% a 23,4%. Sin embargo, la mayoría de las personas que pasaron a la inactividad aún no se reincorporaban, por lo que podrían sufrir efectos a más largo plazo en el mercado de trabajo, en especial las personas de mayor edad y los jóvenes. En cuanto a la calidad del empleo, con la aprobación de la Ley de apoyo Humanitario del 22 de junio, que posibilita la reducción de la jornada de trabajo, acuerdos entre empleadores y trabajadores para preservar el empleo y contrataciones a tiempo reducido, a mediano plazo se podría esperar un resurgimiento de los contratos a tiempo parcial y de plazo fijo.

La comparación de los datos de septiembre 2020 con los del mismo mes del año anterior indica que 676.856 nuevas personas pasaron a formar parte de la población económicamente inactiva, que hay 115.749 desempleados adicionales y que se han perdido 620.879 puestos de trabajo. Esto evidencia que aún falta mucho para recuperar los niveles de empleo anteriores a la pandemia, pese a que el año 2019 ya había registrado un deterioro de la situación del mercado de trabajo.

Las mujeres presentaron una mayor sensibilidad a la coyuntura macroeconómica, puesto que durante el confinamiento estricto se vieron más afectadas que los hombres; y, una vez que las medidas para contener la pandemia se volvieron más laxas, el repunte del empleo (11,5%) les fue más favorable (con una recuperación relativa de 16,6% en relación a 8,1% para los hombres). Similar situación aconteció con los jóvenes de 15 a 24 años (22,3%), empero su inserción laboral durante

la reapertura se dio en condiciones muy precarias, con una fuerte expansión de su participación en el sector informal, sobre todo como trabajadores no remunerados del hogar.

La desagregación del repunte del empleo por categoría de ocupación indica que el 80% del incremento del empleo registrado en septiembre de 2020 (606.541 de los 756.001 nuevos empleos) correspondió a cuentapropistas (254.664), trabajadores no remunerados (258.519) y jornaleros (93.358), mientras que el empleo asalariado en el sector privado, categoría proporcionalmente más formal, solo registró 82.513 nuevos empleos (ver tabla 2). Esta precaria inserción laboral antes que una recuperación económica refleja la urgencia de los hogares más pobres de velar por su subsistencia; se trata de personas que frente a la insuficiencia de las medidas de asistencia social adoptadas durante la crisis tuvieron que retomar sus ventas al por menor u otros emprendimientos informales.

Consiguientemente, el sector informal resurgió y en septiembre 2020 alcanzó 48,6% de los ocupados, 1,9 pp. más que en septiembre del año anterior, lo que replantea el desafío de la creación de empleos decentes con acceso a la seguridad social (Weller, 2020). Los grupos de menor y mayor edad fueron los más perjudicados, con incrementos de 6,8 pp. en el caso de los jóvenes de 15 a 24 años y de 4,4 pp. para los adultos mayores cuyo nivel de informalidad alcanzó 75,9%. En vista de que estos grupos ya registraban una mayor incidencia de informalidad en septiembre de 2019, la brecha entre ellos y el nivel nacional se amplió (ver tabla 3).

Los anteriores datos desagregados por edad, sexo y categoría de ocupación revelan que los más perjudicados por el deterioro del mercado laboral han sido las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores y, dentro de estos colectivos, los grupos más vulnerables que se insertan en categorías de ocupación más precarias e inesta-

Tabla 3. Sector informal por edad y sexo, septiembre 2019 y septiembre 2020

Grupos de edad	Septiembre de 2019			Septiembre de 2020		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
15-24 años	52.2%	50.4%	55.3%	58.9%	57.4%	62.0%
25-34 años	36.3%	34.5%	38.6%	36.7%	36.9%	36.5%
35-44 años	42.1%	39.4%	45.4%	42.0%	39.8%	44.8%
45-54 años	45.9%	42.8%	49.9%	46.4%	45.0%	48.2%
55-64 años	52.2%	50.5%	54.4%	53.6%	51.1%	57.3%
65 y más años	71.5%	68.9%	75.6%	75.9%	73.2%	79.7%
<b>Nacional</b>	<b>46.7%</b>	<b>44.7%</b>	<b>49.4%</b>	<b>48.6%</b>	<b>47.4%</b>	<b>50.3%</b>

Fuente: ENEMDU septiembre 2019 y ENEMDU septiembre 2020.

bles, caracterizadas por la informalidad. En otras palabras, los costos de la crisis han recaído en mayor medida en los trabajadores que se encontraban en peor situación antes de la pandemia, profundizando la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo, la desigualdad y la pobreza.

En este marco, sería importante incluir en los programas de transferencias monetarias a los adultos mayores que se han visto expulsados del mercado de trabajo y carecen de jubilación. En el caso de los jóvenes, urge implementar políticas de empleo decente, ya que su alto desempleo y precarización laboral podría truncar su movilidad social y, a más largo plazo, afectar a toda la sociedad. Dado que la calidad de la inserción laboral inicial condiciona las trayectorias laborales futuras, muchos jóvenes podrían quedar atrapados en un círculo vicioso de itinerarios laborales precarios. Además, como su ingreso suele ser complementario al ingreso familiar, en momentos de crisis las familias desfavorecidas ejercen mayor presión sobre los adolescentes para su temprana inserción laboral, lo que podría conducirlos al abandono de sus estudios, más aún en el actual contexto de educación a distancia. A su vez, esto restringiría sus oportunidades laborales futuras, por lo que habría que apoyarlos con becas para que finalicen el bachillerato.

## Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (30/09/2020). “La economía ecuatoriana decreció 12,4% en el segundo trimestre de 2020”. Disponible en: <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1383-la-economia-ecuatoriana-decrecio-12-4-en-el-segundo-trimestre-de-2020#:~:text=Seg%C3%BAAn%20datos%20de%20las%20Cuentas,trimestral%20observada%20desde%20el%202000>
- CEPAL (2020). “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”. Informe especial COVID-19 No 7, 26/08/2020. Santiago: CEPAL.
- ENEMDU junio 2019, ENEMDU septiembre 2019, ENEMDU telefónica de mayo-junio 2020 y ENEMDU septiembre 2020. Quito: INEC.
- Weller, Jürgen (2020). “La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales”. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/67). Santiago: CEPAL.



# De la gestión algorítmica del trabajo a la huelga 4.0

## *From Algorithmic Labor Management to Strike 4.0*



María Belén Albornoz\* y Henry Chávez\*\*

Recibido: 20/09/2020 - Aceptado: 02/11/2020

### Resumen

Las tecnologías digitales están creando importantes retos para los agentes económicos y los decisores. En este contexto, las plataformas digitales se han convertido en nuevas oportunidades de trabajo y están reestructurando los mercados financieros y laborales. De la mano de esta ventana de oportunidad vienen también condiciones de precariedad e indefensión para los trabajadores, quienes deben enfrentar condiciones de trabajo volátiles, ausencia de beneficios sociales y condiciones de explotación. Este artículo da cuenta de los cambios unilaterales en los términos y condiciones de trabajo en las plataformas digitales y las formas de resistencia y organización con la que responden los trabajadores para reclamar el derecho a un trabajo justo. Esta investigación es parte del proyecto Fairwork y utiliza una aproximación etnográfica que incluye diez entrevistas en profundidad y cuarenta y seis entrevistas semiestructuradas a trabajadores y administradores de plataformas digitales.

Palabras clave: algoritmos; economía digital; huelgas; plataformas; trabajo justo.

### Abstract

Digital technologies are creating important challenges for economic agents and decision-makers. In this context, digital platforms offer employment opportunities and are reshaping the financial and labor markets. Hand in hand with this window of opportunity also come conditions of precariousness for workers, who must face volatile working conditions, lack of social benefits, and exploitative conditions. This article reports on the unilateral changes in the working conditions in digital platforms, and the forms of resistance and organization with which workers respond to claim their right to fair work. This research is part of the Fairwork project and uses an ethnographic approach that includes ten in-depth interviews and forty-six semi-structured interviews with workers and managers of digital platforms.

Keywords: algorithms; digital economy; Fairwork; platforms; strikes.

\* Laboratorio de Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS Lab), FLACSO Ecuador.

\*\* Laboratorio de Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS Lab), FLACSO Ecuador.

## Introducción

Una nueva revolución tecnoeconómica, orientada hacia la automatización de los procesos en base al uso masivo de datos e inteligencia artificial, está transformando profundamente las diferentes esferas de la actividad económica y los procesos de reproducción social y política alrededor del mundo. Conforme esta revolución se expande a diferentes industrias y países comienzan a aparecer nuevas formas de gestión y organización del trabajo, y con ellas nuevos riesgos y formas de explotación para los trabajadores.

Una de estas nuevas formas de organización de la producción y el trabajo es la denominada economía de plataformas o *gig economy* (Graham et al. 2019; Friedman 2014; Lehdonvirta 2018), introducida en la última década por empresas como Airbnb, Uber, Cabify, Lift, entre otras. El principio de esta nueva forma de economía consiste en externalizar los costos laborales del proceso de producción de valor de una empresa a través de la creación de un “mercado libre” de micro-tareas o *gigs*,<sup>1</sup> ofertadas a trabajadores o contratistas independientes. Según este modelo, los contratistas ofrecen sus servicios en función de la tarea y el precio propuestos, y reciben su pago a medida que entregan los productos requeridos. De esta manera, la empresa no debe asumir ningún costo asociado a contratos laborales ni afrontar los beneficios sociales que impone la ley para el sistema empresarial tradicional.

Visto de manera global, este modelo resulta una variación de los contratos por proyecto o *freelance* que existen desde hace tiempo. Sin embargo, la particularidad de este nuevo modelo es la atomización de las tareas propuestas, lo que permite acelerar el proceso productivo, masificar la oferta laboral y reducir costos. De este modo, una empresa de transporte tradicional debe contar con una flota de automóviles y suficientes choferes para asegurar la circulación de sus autos en distintos turnos, de manera que cubran una demanda determinada. Este modelo requiere una inversión en capital importante y tiene unos costos laborales consecuentes, por lo tanto, la empresa puede reducirse a una pequeña oficina de reservaciones que, básicamente, recibe pedidos de transporte y los asigna a un equipo suficientemente amplio de conductores que cuentan con sus propios automóviles y están dispuestos a realizar una tarea específica por un pago puntual. Con este nuevo panorama la compañía minimiza sus costos operativos, reduce su actividad al proceso de intermediación y pagos y externaliza los costos de capital y mano de obra, que son asumidos por los propios contratistas.

1 El término *gig* es una palabra del *slang* inglés, usada generalmente por los músicos cuando tienen una presentación o contrato puntual en algún lugar o escenario.

La clave de esta economía de plataformas reside en la posibilidad de contar con una cantidad de trabajadores que permitan que la oferta y la demanda puedan interactuar en tiempo real. Esto no solo se volvió posible, sino que se potenció desde finales de la primera década de este siglo gracias al desarrollo de Internet, las redes de telefonía móvil y los teléfonos inteligentes. No obstante, tras casi diez años de expansión y experimentación, esta nueva forma de economía comienza a mostrar sus límites y la urgente necesidad de cambio, particularmente en lo que respecta a las condiciones de trabajo que se han terminado imponiendo sobre estos “trabajadores independientes”.

Sobre la base de una investigación documental sobre textos especializados, archivos de prensa y entrevistas semiestructuradas con varios trabajadores y representantes de plataformas que operan en el Ecuador, este artículo presenta un panorama general sobre el funcionamiento de esta nueva forma de economía y el surgimiento de las primeras formas de organización, coordinación y resistencia a escala internacional de los trabajadores de dichas plataformas.

## **La gestión algorítmica del trabajo: el lado oculto de las aplicaciones**

En los debates sobre el futuro del trabajo, la tecnología se ha convertido en el factor clave para explicar cómo la robotización dejará sin ocupación a cientos de miles de personas. Sin embargo, actualmente la tecnología está contribuyendo a crear puestos de trabajo sin que se discuta la calidad de empleo que está generando. Las aplicaciones y plataformas de Internet se han convertido en una solución casi mágica para realizar compras en línea y para la entrega de productos en casa. Su versatilidad, rapidez y gratificación inmediata las convierten en una solución muy apreciada por los usuarios (Forsyth 2020; Fredman et al. 2020; Novitz 2020). Del mismo modo, se encuentran muy valoradas por los agentes económicos ya que impulsan el empleo y el crecimiento económico.

Este énfasis en los beneficios tecnológicos de la economía de plataformas (Graham 2019), su automatización y digitalización, opaca el hecho de que los bienes y servicios que se pagan y se solicitan en línea, funcionan gracias al trabajo que realizan seres humanos, en la mayoría de los casos, con gran esfuerzo y peligro físico al recorrer zonas con mucho tráfico en la ciudad. La otra cara tecnológica funciona para medir y controlar el rendimiento de los trabajadores. A los repartidores y conductores que están vinculados a estas plataformas se les asignan tareas mediante los algoritmos que ha desarrollado la aplicación, para medir la velocidad y diligencia del trabajador, combinar las puntuaciones recibidas por los clientes, calcular el pago de

cada entrega y establecer sistemas de premios y castigos (Nguyen y Mateescu 2019). Las malas puntuaciones y los rendimientos inferiores a las normas que establecen estos algoritmos, pueden llevar a la suspensión temporal del trabajador dentro de la plataforma, a penalizar futuras entregas e incluso al “despido” del trabajador.<sup>2</sup>

La tecnología afecta directamente las condiciones de trabajo de quienes han optado laborar para las aplicaciones digitales como medio de vida. Los trabajadores viven en constante tensión por las calificaciones de los clientes y por la forma en que el algoritmo procesa su desempeño, asignándole la siguiente tarea y calculando el correspondiente pago. Lejos de los futuros utópicos en los que la tecnología estará al servicio del trabajador, hoy los algoritmos han construido su función (Bijker, Hughes y Pinch 2012) dentro del taylorismo recargado del siglo XXI (De Stefano 2018). Se han convertido en parte de los sujetos y controlan sus recorridos con aplicaciones GPS dondequiera que vayan.

En el caso de plataformas de servicios como Glovo, en Ecuador, el cambio en el algoritmo ha repercutido directamente en los honorarios de los trabajadores. En 2019, tras rediseñar el cálculo de pago por entrega de 1,00 USD a 0,30 USD (al agrupar el pago de dos entregas por el valor de una y disminuir el valor pagado por kilómetro recorrido) de modo que sus ingresos disminuyeron notablemente al realizar el mismo trabajo.

Es por esta razón que la “negociación del algoritmo” fue el tema de la campaña que lanzó UNI Global Union (2020) en septiembre de 2020, dirigida por los sindicatos y empleadores responsables. Esta organización, que representa a más de 20 millones de trabajadores de servicios en más de 150 países, se esfuerza por incluir las voces de los trabajadores en el proceso de una gestión algorítmica del trabajo que incluye el uso de *big data*, aprendizaje automático y otras formas de inteligencia artificial para asignar patrones de turnos, agendar tareas, contratar, ascender o despedir empleados.

De acuerdo con Christy Hoffman, Secretaria General de UNI Global Union, “las herramientas algorítmicas pueden desbloquear eficiencias, pero también plantean varios riesgos importantes, en particular el aumento de la vigilancia y la recopilación de datos, la deshumanización del trabajo y la exacerbación de la discriminación en el lugar de trabajo” (UNI Global Union 2020).

Resulta necesario abogar por un diálogo social sobre el algoritmo, donde las decisiones que se tomen no eximan al empleador de sus responsabilidades, y en el cual la aplicación de las herramientas digitales sea lo más justa posible para ambas partes. En este sentido, los sindicatos están negociando con los empleadores un acuerdo

2 Esta clase de despido es un oxímoron, puesto que los trabajadores no son considerados legalmente empleados de la plataforma sino trabajadores “autónomos” que, por tanto, no podrían ser despedidos.

sobre el uso de algoritmos que abarque las principales exigencias de uso ético de la gestión de los mismos, para evitar que la innovación tecnológica se convierta en una excusa que introduzca la vigilancia masiva en el lugar de trabajo.

La economía de plataforma visibiliza los sistemas sociotécnicos que fundamentan estas nuevas formas de trabajo (Bijker 1995; Bijker, Hughes y Pinch 1987; Maclaine Pont y Thomas 2011; Thomas y Buch 2008). Las alianzas entre los órdenes tecnológicos, sociales y económicos ponen en evidencia el rol cada vez más poderoso de las soluciones tecnológicas para la organización del trabajo en la *gig economy*. Es por ello, que, introducir la función del algoritmo en las demandas laborales se vuelve clave para negociar unas condiciones de trabajo más justas.

## **De trabajadores de plataforma a plataforma de trabajadores: huelga y protesta en la era 4.0**

La revolución tecno-económica en curso está introduciendo cambios no solamente económicos, sino también sociales, culturales e institucionales. No obstante, estos últimos son más lentos y siguen diferentes trayectorias en distintas partes del mundo. Sin duda, los países con una larga historia de organización industrial y derechos laborales y sociales enfrentan este cambio en la forma de organización del trabajo de manera muy diferente a que aquellos que no tienen tradición industrial, y que además poseen regulaciones débiles y alta informalidad en el mercado laboral. Sin embargo, en ambos casos, los efectos secundarios de esta nueva economía han terminado por provocar una reacción de los trabajadores a escala global, directamente afectados por el empeoramiento de sus condiciones de trabajo y el aumento de la explotación.

La emergencia sanitaria desatada debido a la pandemia por la COVID-19 en 2020 provocó una serie de restricciones a la movilidad en todo el mundo, lo que generó un aumento en la demanda de muchas plataformas de entrega de productos a domicilio. Esta situación incrementó considerablemente la carga de trabajo y el riesgo sanitario para los trabajadores de estas plataformas. La “nueva normalidad” ha revelado que las condiciones a las que se enfrentan cada día estos trabajadores son injustas y precarias. Este proceso de deterioro de las condiciones laborales durante todo el año dio paso a la aparición de un movimiento mundial de trabajadores de plataforma, que ha logrado organizar varias acciones internacionales para reclamar mejores condiciones de trabajo a sus empleadores. Al interior de este movimiento se encuentran trabajadores de Ecuador, Brasil, Chile y otros países latinoamericanos, así como de España y algunas naciones asiáticas.

En el caso de Ecuador, los trabajadores de varias plataformas de entrega a domicilio comenzaron a organizarse incluso antes de la pandemia. Una primera protesta se registró en agosto de 2019, cuando los repartidores motorizados de Uber Eats hicieron un plantón para que la empresa diera marcha atrás en la reducción de las tarifas que había aplicado. Según algunos de los trabajadores presentes en esta manifestación, esta nueva tarifa reducía a la mitad lo que percibían diariamente. Producto de esta demanda, las cuentas de algunos de los repartidores que participaron en la misma fueron bloqueadas de la plataforma, lo que les impedía seguir trabajando para la empresa (*El Telégrafo* 2019).

Meses más tarde, en marzo de 2020, el gobierno ecuatoriano declaró la emergencia sanitaria por la COVID-19 e impuso un confinamiento nacional que restringió drásticamente la movilidad de las personas y el acceso a comercios y productos de primera necesidad. Esta nueva situación volcó a la población al uso de servicios de *delivery* o entregas a domicilio, cuya demanda se multiplicó demanda exponencialmente. Durante las primeras semanas del confinamiento, algunas plataformas locales de reciente creación, como Tipti, presentaron retrasos en sus tiempos de entrega de pedidos de hasta dos semanas. Esto se explica porque, antes de la pandemia, estas aplicaciones llegaban a un mercado todavía reducido de usuarios y no contaban con un sistema de trabajadores lo suficientemente amplio para abastecer la demanda que se disparó con la pandemia. La nueva situación afectó también a plataformas transnacionales como Glovo, Rappi y Uber Eats. Si bien, estas se encontraban mejor posicionadas en el mercado local, el nivel de demanda generado durante las primeras semanas del confinamiento las obligó a adaptar sus estrategias para poder cubrir el creciente número de pedidos que recibían.

Además, la emergencia sanitaria y el confinamiento dejaron sin empleo y sin fuentes de ingresos a una parte importante de la población. Resulta fundamental considerar que el país entró en una fase recesiva desde 2015, lo cual produjo una considerable pérdida de puestos de trabajo formales en los últimos años y un incremento en la informalidad, el subempleo y el desempleo. En diciembre de 2019 apenas el 38% de la Población Económicamente Activa (PEA) tenía un empleo adecuado, comparado con el 49% que se registró a fines de 2014. Durante el confinamiento este indicador aumentó un 16 % con respecto a la estadística de 2019, en otras palabras, en junio de 2020 alrededor del 84 % de la PEA estaba en el desempleo, el subempleo o la informalidad. Si bien para septiembre de ese mismo año el nivel de empleo adecuado comenzó a recuperarse hasta llegar a un 32 %, este sigue siendo un 35 %: inferior a los niveles reportados en 2014 (INEC 2020).

En este contexto de falta de empleo y fuentes de ingreso formales y adecuadas, las nuevas plataformas de servicios digitales se convirtieron en una alternativa rela-

tivamente fácil y que permitía obtener el sustento diario para enfrentar la crisis. Si bien no existen estadísticas oficiales sobre el número de personas que trabajan en estas aplicaciones, sobre la base de la información recopilada para esta investigación se estima que, antes de la pandemia, estos sumaban alrededor de 40 mil personas a nivel nacional. Tomando en cuenta la reducción en los tiempos de entrega promedio de las aplicaciones durante los primeros meses de confinamiento, se puede suponer que esta masa de trabajadores se ha expandido considerablemente en los últimos meses para poder abastecer la creciente demanda.

Otra estrategia implementada por estas aplicaciones para poder hacer frente a la demanda creciente fue la creación de un nuevo modo de funcionamiento en el que el mismo trabajador hace repartos colectivos para optimizar sus desplazamientos y maximizar el número de entregas. Sin embargo, en esta nueva modalidad el trabajador recibe el pago por una sola tarea, mientras las plataformas cobran por cada entrega.

Gloria explica cómo opera el “doble pedido”: “Yo recojo los dos pedidos en un lugar de comida rápida, por ejemplo, y la aplicación me manda a entregar la más cercana y después la más lejana, pero me pagan un solo pedido. Glovo cobra los dos pedidos y a nosotros nos cancelan un pedido con un adicional de treinta centavos. Creo que es bastante injusto, deberían pagarle a uno lo que es” (Albuja 2020, párr. 3).

En este nuevo sistema, el deterioro de las condiciones de trabajo por la mayor demanda y el riesgo sanitario al que estaban expuestos estos trabajadores fueron el origen de una serie de protestas que se organizaron en el Ecuador y en varios países de América Latina y otras latitudes.

El primer paro nacional de repartidores ocurrió el 17 de abril y precedió al paro internacional del 22 de abril convocado por varios colectivos de trabajadores de Glovo, Uber Eats, Rappi y otras plataformas de servicio de entrega de comida a domicilio en Ecuador, Argentina, Perú, Costa Rica, Guatemala, México y España (Vistazo 2020). Esta protesta marcó el inicio de una primera forma de organización espontánea a nivel internacional de esta nueva clase de trabajadores “sin patrón” (Friedman 2014). Entre las principales reivindicaciones de estos trabajadores estaban: el reclamo por la reducción de la tarifa por entrega de 1,00 USD a 0,30 USD, es decir 70 % menos al valor que ser recibía en 2019; el sistema de “entregas colectivas” o “doble pedido” antes mencionado; la provisión de materiales e insumos de trabajo y sanitarios adecuados durante la pandemia (guantes, mascarillas, alcohol); y el reconocimiento de la existencia de una relación laboral y no solo de contratistas independientes con dichas empresas (Feverstruggle 2020; Pichincha Comunicaciones 2020a; Vistazo 2020).

Este último planteamiento es importante, ya que uno de los problemas centrales del surgimiento de este nuevo tipo de trabajadores es que constituyen una población expuesta a riesgos laborales importantes, y no cuentan con un seguro médico que les proteja de enfermedades o accidentes. Además, la empresa mantiene un control estricto sobre los horarios, precios y rutas, lo cual pone en entredicho la supuesta libertad e independencia que prometen a sus trabajadores y sobre los que se sostiene la relación por servicios puntuales que constituye la base de este modelo de negocios. Estas maneras de gestión de los empleados revelan la existencia de formas de dependencia laboral no reconocidas, que conducen a una precarización del empleo y a la pérdida de derechos laborales.

Ante la falta de respuesta por parte de las plataformas, los grupos de repartidores de los diferentes países que organizaron el primer paro en abril llamaron a una segunda movilización internacional el 29 de mayo. La convocatoria #29MNoReparto fue respaldada por las organizaciones de trabajadores Glovers Unidos Argentina, la Asociación de Trabajadores de Reparto (ATR), Glovers Unidos España, Glovers Ecuador, Glovers Costa Rica, Glovers Elite de Guatemala, y Repartidores de Perú (Pichincha Comunicaciones 2020b). En esta ocasión los principales reclamos incluían exigir condiciones dignas de trabajo, un aumento de las tarifas en un 100 % a cargo de las empresas y justicia para los repartidores que fallecieron durante el cumplimiento de la jornada laboral. También se denunció nuevamente que las cuentas de varios trabajadores que han participado de las movilizaciones fueron bloqueadas, lo que les impide seguir obteniendo ingresos. Se pidió además que el Ministerio de Trabajo intervenga para regular a dichas plataformas teniendo en cuenta las legislaciones laborales (Pichincha Comunicaciones 2020b).

Un mes más tarde, el 1 de julio, se organizó el tercer paro internacional de trabajadores de las aplicaciones Glovo, Pedidos Ya y Rappi. Como en ocasiones anteriores, esta protesta se replicó en varias ciudades de Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Costa Rica, México y según reportes de varios medios de comunicación, alcanzó incluso a ciudades como Hong Kong. Los reclamos fueron exactamente los mismos: mejores tarifas, mayor seguridad y mejores condiciones laborales (TeleSUR 2020).

Por último, el 24 de agosto se realizó un nuevo paro nacional de repartidores de Glovo, Uber Eats y Rappi. En una manifestación pacífica, alrededor de 100 motociclistas organizaron una caravana desde la Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera de Quito hasta la Asamblea Nacional para denunciar la reducción de sus ingresos, la imposición de nuevas exigencias para realizar su trabajo y el riesgo ante la inseguridad sanitaria. Ante esta situación, reclamaron un pago justo, mejores condiciones de bioseguridad y la restitución de la tarifa base de un dólar (1,00 USD) por kilómetro con la que trabajaron hasta noviembre de 2019. Estos trabaja-

dores denunciaron que sus ingresos disminuyeron de manera considerable y que no les alcanzaba para mantener a sus familias (*El Comercio* 2020).

De acuerdo con la investigación realizada en Quito, Guayaquil, Cuenca y Machala por el Observatorio de Plataformas,<sup>3</sup> el 76 % de repartidores tiene como única opción este trabajo, lo cual obliga a que trabajen los siete días de la semana, diez horas diarias y sin pausas para comer. Según este estudio, el salario de un repartidor depende de la calificación del cliente, los kilómetros recorridos, de los cuales ganan 0,25 USD, mientras la aplicación cobra 0,80 USD (Radio La Calle 2020).

## Conclusiones

Los trabajadores de plataformas digitales de entregas a domicilio afrontan las mismas adversidades y condiciones laborales a nivel global. Es por ello que organizaciones como UNI Global Union y Fairwork<sup>4</sup> se han comprometido a visibilizar el otro lado de la economía digital a través de estudios empíricos, apoyo a los trabajadores y recomendaciones a las plataformas para promover el trabajo justo.

En Ecuador los trabajadores de plataforma o de la *gig economy* están cada vez más organizados y comienzan a reconocer la agencia de los algoritmos como una nueva forma de biopolítica, que ejerce control sobre sus cuerpos, sobre la distribución de su tiempo, sus puntuaciones y las formas de pago. La negociación sobre la forma y el contenido de dichos algoritmos todavía no forma parte de las demandas de los trabajadores y tampoco se ha entablado un diálogo social sobre la incidencia de este sistema sociotécnico.

La precariedad de las condiciones de trabajo de la economía de plataforma se fundamenta en que los trabajadores son contratados bajo el amparo de las normas civiles y no de las laborales. Por ende, esta distinción legal entre relación contractual civil y laboral impide que los trabajadores puedan formar sindicatos y reclamar sus derechos bajo los principios del derecho laboral. Esta relación híbrida que se establece debe ser regulada por los Estados para impedir la explotación de los trabajadores. Por tanto, las plataformas deben afrontar el reto de ser más creativas y responsables al implementar estas nuevas formas de gestión.

En este sentido, el proyecto Fairwork promueve cinco principios que pueden contribuir a que las plataformas generen mejores condiciones para sus trabajado-

---

3 Investigación realizada en 2020 conjuntamente con Glovers Ecuador (una organización de los repartidores de aplicaciones) y la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador (FES-ILDIS).

4 Ver: <https://fair.work/en/fw/about>

res<sup>5</sup>: (i) pago justo, es decir, la remuneración por lo menos del sueldo mínimo, una vez deducidos los gastos de operación; (ii) condiciones justas, para que las plataformas mitiguen los riesgos de trabajo y mejoren activamente las condiciones laborales; (iii) contratos justos, que busquen que los términos y condiciones sean claros y transparentes y que reflejen de manera genuina la naturaleza de la relación que establecen con los trabajadores; (iv) gestión justa, que posibilite la implementación, por parte de las plataformas, de procesos adecuados para canalizar las decisiones que afectan a los trabajadores y que obtengan el consentimiento informado de los trabajadores sobre la recolección de sus datos; (v) representación justa, para que los trabajadores tengan libertad de asociación y mecanismos institucionalizados para hacer escuchar su voz de manera colectiva.

La *gig economy* ha llegado al Ecuador para quedarse, y una vez revisadas sus ventajas y potencialidades también es necesario analizar cómo las capas legales, tecnológicas, económicas y sociales están construyendo un nuevo entorno que pone en riesgo la calidad del trabajo de quienes llevan a cabo estas labores.

## Referencias bibliográficas

- Albuja, Camila. 2020. “¿Pedido a domicilio? Repartidores de Glovo: entre la precarización y el abandono”. *Wambra.ec Blog*. Acceso el 10 de julio de 2020. <https://bit.ly/31258JL>
- Bijker, Wiebe. 1995. *Of bicycles, bakelites, and bulbs: toward a theory of sociotechnical change*. Londres: MIT Press.
- Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch, eds. 1987. *The social construction of technological systems. New directions in the sociology and history of technology*. Cambridge: MIT Press. <http://bit.ly/2OdG8Mu>
- Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch. 2012. *The Social construction of technological systems. New directions in the sociology and history of technology*. Cambridge: MIT Press.
- De Stefano, Valerio. 2018. “(How much) more than just platforms? Online intermediaries in the platform economy”. *Regulating for Globalization Blog*. Acceso el 20 de agosto de 2020. <https://bit.ly/2QiySQK>
- El Comercio*. 2020. “Repartidores protestaron este lunes 24 de agosto frente a la Asamblea; reclaman un ‘pago justo’”, 24 de agosto. Acceso el 30 octubre de 2020. <https://bit.ly/3ePVKBj>
- El Telégrafo*. 2019. “Uber Eats rechaza la manifestación de repartidores”, 1 de agosto. Acceso el 22 de abril de 2020. <https://bit.ly/3vH7JHa>

5 Ver: <https://fair.work/en/fw/principles/#continue>

- Feverstruggle. 2020. “Sobre la Protesta Internacional de Repartidores en Ecuador: resistencia proletaria en medio de la pandemia y la precarización”. *Feverstruggle Blog*. Acceso el 30 de mayo de 2020. <https://proletariosrevolucionarios.blogspot.com/2020/05/sobre-la-protesta-internacional-de.html>
- Forsyth, Anthony. 2020. “Playing catch-up but falling short: regulating work in the gig economy in Australia”. *King’s Law Journal* 31(2): 287-300. <https://doi.org/10.1080/09615768.2020.1789433>
- Fredman, Sandra, Darcy du Toit, Mark Graham, Kelle Howson, Richard Heeks, Jean-Paul van Belle, Paul Mungai y Abigail Osiki. 2020. “Thinking out of the box: fair work for platform workers”. *King’s Law Journal* 31(2): 236-249. <https://doi.org/10.1080/09615768.2020.1794196>
- Friedman, Gerald. 2014. “Workers without employers: shadow corporations and the rise of the gig economy”. *Review of Keynesian Economics* 2(2): 171-88.
- Graham, Mark. 2019. *Digital Economies at Global Margins*. Cambridge: MIT Press.
- Graham, Mark, Rob Kitchin, Shannon Mattern y Joe Shaw, eds. 2019. *How to Run a City like Amaron, and Other Fables*. Oxford: Meatspace Press.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2020. “Estadísticas”. Acceso el 15 de diciembre de 2020. <https://bit.ly/3cNOK55>
- Lehdonvirta, Vili. 2018. “Flexibility in the gig economy: managing time on three online piecework platforms”. *New Technology, Work and Employment* 33(1): 13-29. <https://doi.org/10.1111/ntwe.12102>
- Maclaine Pont, Polly, y Hernán Thomas. 2011. “The sociotechnical alliance of argentine quality wine. How Mendoza’s viticulture functions between the local and the global”. *Science, Technology, & Human Values* 37(6): 627-652. <https://doi.org/10.1177/0162243911428623>
- Nguyen, Aiha, y Alexandra Mateescu. 2019. “Explainer: algorithmic management in the workplace”. *Data & Society Blog*. Acceso el 12 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3eTZl1m>
- Novitz, Tonia. 2020. “The potential for international regulation of gig economy issues”. *King’s Law Journal* 31(2): 275-286. <https://doi.org/10.1080/09615768.2020.1789442>
- Pichincha Comunicaciones. 2020a. “Repartidores de Ecuador y 7 países más se han convocado a un Paro Internacional el miércoles 22 de abril”. *Pichincha Comunicaciones EP Blog*. Acceso el 12 de diciembre de 2020. <http://bit.ly/304DRG8>
- \_\_\_\_\_. 2020b. “Ante la falta de respuestas, repartidores vuelven a movilizarse en Quito y el mundo”. *Pichincha Comunicaciones EP Blog*. Acceso el 12 de junio de 2020. <http://bit.ly/3qdaaxy>
- Radio La Calle. 2020. “Repartidores: Explotación laboral, disfrazada de trabajo autónomo y emprendimiento”, 24 de agosto. Acceso el 2 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/2NtuT2A>

- TeleSUR. 2020. “Repartidores de Apps convocan a paro internacional”, 30 de junio. Acceso el 29 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3tA75cY>
- Thomas, Hernán, y Alfonso Buch, eds. 2008. *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. <https://bit.ly/2ZZ45tQ>
- UNI Global Union. 2020. “UNI Global Union launches new push for collective bargaining around algorithmic management tools”. Acceso el 5 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3kBjtRR>
- Vistazo. 2020. “Repartidores protestan en Quito por “pago justo” y mayor seguridad sanitaria”, 23 de abril. Acceso el 18 de junio de 2020. <https://bit.ly/3r1dJaa>

# Salud mental, virtualidad y pandemia: Experiencias de Psico Escucha PUCE

## *Mental health, virtuality and pandemic: Experiences from Psico Escucha PUCE*

Verónica Egas Reyes\*, Ana Lucía Torres Castillo\*\*,  
Natalia Hidalgo Jiménez\*\*\*, Santiago Andrade Zapata\*\*\*\*  
y Emilio Salao Sterckx\*\*\*\*\*

Recibido: 27/09/2020 - Aceptado: 23/10/2020

### Resumen

El lugar que ocupa la salud mental de la población, tanto en la arena pública como en la aceptación social, ha sido cuestionado y revertido por las condiciones de confinamiento y aislamiento social que la emergencia sanitaria por la COVID-19 ha provocado. A través de un servicio virtual de acompañamiento psicológico -Psico Escucha PUCE- emprendido por el Centro de Psicología Aplicada y la Facultad de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, es posible dar cuenta de las necesidades afectivas y psicológicas de la población atendida por este servicio, en un contexto de exacerbación de las tensiones sociales; y al mismo tiempo reflexionar sobre la incorporación de herramientas virtuales para la práctica de la psicología clínica y el acceso a los servicios de salud mental.

**Palabras clave:** acompañamiento psicológico; confinamiento por COVID 19; dispositivo virtual; emergencia sanitaria; ser humano relacional.

### Abstract

The place that the population's mental health occupies, both in the public arena and in social acceptance, has been questioned and reversed by the conditions of confinement and social isolation that COVID 19 health emergency has caused. Through a virtual service of psychological support -Psico Escucha PUCE- undertaken by the Center for Applied Psychology and the Faculty of Psychology from the Pontificia Universidad Católica del Ecuador, it is possible to draw lines over the emotional and psychological needs of the population attended by this service, in the context of exacerbated social tensions. And at the same time, this virtual service allows reflecting on the incorporation of virtual tools in the clinical psychology practice and access to mental health services.

**Keywords:** confinement due to COVID 19, health emergency, psychological support, relational human being, virtual psychological service.

\* Pontificia Universidad Católica del Ecuador. megas776@puce.edu.ec

\*\* Pontificia Universidad Católica del Ecuador. atorres331@puce.edu.ec.

\*\*\* Pontificia Universidad Católica del Ecuador. nxhidalgo@puce.edu.ec.

\*\*\*\* Pontificia Universidad Católica del Ecuador. jsandrade@puce.edu.ec.

\*\*\*\*\* Pontificia Universidad Católica del Ecuador. eqsalao@puce.edu.ec.

## Introducción

La emergencia sanitaria declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 30 de enero de 2020, ha dejado al mundo y en particular a América Latina expuesta a la expansión del virus de COVID 19. La mayoría de los sistemas de salud de la región han presentado notables dificultades para afrontar la pandemia, y junto a ello la falta de respuestas efectivas y basadas en evidencia científica en el campo de la salud pública, aunada a decisiones económicas que acentuaron la injusticia social, agudizaron la fragmentación social, familiar e individual.

La irrupción del COVID 19 hace escuchar la tan mentada frase “*nadie estuvo preparado*”. El apareamiento de una pandemia que desvirtuó el discurso de la ciencia y la tecnología, puso a la humanidad entera frente a sí misma que, de súbito, se mostró ajena y oculta, arrojando otra mirada, una suerte de espejo que refleja los temores, las violencias y mezquindades, pero también los vínculos y las añoranzas por la cotidianidad del pasado.

En el contexto de esta emergencia se privilegian las actividades esenciales: las de cuidado, las de supervivencia y por supuesto la salud, entendida ésta desde una mirada integral no solo como ausencia de enfermedad o atención médica, sino como una dimensión integral de bienestar físico, mental y social (OMS, 1964). Comprender la pandemia implica analizar las condiciones de la atención hospitalaria en primera línea, pero además las vicisitudes que enfrentan las personas respecto al temor, la incertidumbre, la crisis económica, laboral y por supuesto, la crisis de las relaciones humanas. En este panorama, se impone la necesidad de un norte, contención y una escucha, que le permita a la población sostenerse y transitar por el trecho de una emergencia sanitaria global, que a su vez presenta desafíos locales.

¿Cuál era el estado y acceso a la salud mental en el Ecuador antes de la emergencia sanitaria? El Plan Nacional de Salud Mental 2020-2025 reconocía que las principales causas de muerte en el país estaban relacionadas a la salud mental (Ministerio de Salud Pública 2019). Por ejemplo, los accidentes de tránsito, enfermedades derivadas del abuso de alcohol y drogas, hasta la violencia intrafamiliar e intentos autolíticos. Para enfrentarlos, el Plan Nacional (2019) propuso distintos abordajes. Desde lineamientos operativos para psicólogos y psiquiatras en los tres niveles de atención, hasta un protocolo de atención al consumo de alcohol, tabaco y otras drogas. También se encontraban lineamientos para el acceso a medicamentos y dispositivos médicos para personas con trastornos mentales e incluso, la intención de un manual de gestión de salud mental en desastres. Sin embargo, gran parte de estos propósitos no se habían cristalizado en acciones consistentes, por lo que las problemáticas psicosociales no estaban atendidas cabalmente. Un elemento que

llama la atención de estos documentos de política pública es el enfoque psiquiátrico en un panorama de pandemia, donde se inscriben los conceptos de epidemiología de la salud mental y se clasifican los fenómenos a partir de la noción de trastorno (Chávez, Samaniego y Aguilar 2006).

La emergencia sanitaria pone en evidencia que el Ministerio de Salud Pública continúa en la implementación de gran parte de lo propuesto en el Plan Nacional de Salud Mental, por lo que las principales problemáticas psicosociales de la población estallaron en la fase de confinamiento. Por ejemplo, la violencia intrafamiliar, el abuso del alcohol y sustancias controladas, como también la falta de medicación psiquiátrica para personas con diagnóstico y tratamiento previos. Como se verá en este texto, las demandas de atención se manifestaban como problemáticas suplementarias a condiciones previas no atendidas, en parte por falta de servicios psicológicos accesibles, pero también por prejuicios alrededor de la psicología, los cuales se desactivan en la emergencia sanitaria, por lo que ir al psicólogo deja de ser “cosa de locos” para volverse una necesidad del ciudadano común y socialmente aceptada.

Durante la pandemia se evidencia que la mayoría de los malestares psicosociales no pueden suscribirse bajo los prefijos de trastorno psiquiátrico, sino que son respuestas psíquicas a la angustia y que deben analizarse, como se verá, desde un enfoque no estructural ni patológico, sino contextual. En este escenario surgen múltiples interrogantes por aquello que, justamente, permite hacer frente a las necesidades de la población: ¿Cómo responder desde la Salud Mental a un contexto de crisis como consecuencia de la pandemia del COVID 19?

Esa interrogante se origina el 12 de marzo del 2020 en el Centro de Psicología Aplicada (CPsA) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), centro universitario que brinda atención psicológica a la colectividad, y que durante 25 años desarrolló sus servicios dentro de una lógica presencial. Es a partir de la pandemia de COVID 19 y el inicio del aislamiento social, decretado por el Estado ecuatoriano, que el equipo de atención del Centro propone varias modalidades de trabajo, diferentes a las realizadas a lo largo de su historia.

La virtualidad, teleasistencia y uso de herramientas digitales se plantearon como alternativas para continuar con la atención psicológica a los usuarios regulares, pero además para ofrecer alternativas accesibles a poblaciones cuyas demandas de atención aumentaban progresivamente y con un carácter de urgencia. El primer espacio virtual que surgió fue denominado “Psico Escucha PUCE”, servicio que provee la materia de análisis de este texto. Sin embargo, otros servicios han surgido paulatinamente de acuerdo a las necesidades psicosociales del momento (a nivel clínico, educativo y organizacional).

Psico Escucha PUCE entró en funcionamiento el 18 de marzo de 2020, al tercer día de decretado el estado de excepción y confinamiento obligatorio a escala nacional en Ecuador. La decisión de ponerlo en marcha parte de la urgencia de una respuesta rápida en momentos de emergencia sanitaria y de crear un espacio de atención psicológica virtual y de teleasistencia cuyo objetivo es la promoción de la salud en una lógica de prevención, sostenimiento psíquico y acompañamiento psicológico, al servicio y alcance de aquellos en situación de crisis por la pandemia del COVID 19.

Paralelamente, el Grupo de Investigación IN PASS: Psicología, Ambiente, Salud y Sociedad propuso el proyecto de investigación *Impacto psicológico durante la cuarentena: caso de estudio de un mecanismo de apoyo psicológico no presencial*. Un estudio con métodos cualitativos, cuyo objetivo general es explorar las diversas maneras en que la cuarentena afecta a la salud mental de la población usuaria del servicio, así como las características y desarrollo del uso de los espacios psicológicos durante la pandemia.

El presente texto es un primer resultado del aprendizaje, análisis y reflexión de IN PASS en temas referentes a las Salud Mental durante la pandemia en el Ecuador. Este estudio se articula a los principios generales de la clínica de la urgencia y se han seleccionado dos dimensiones sobresalientes para presentarlas: la primera refiere a las problemáticas y síntomas más frecuentes expresados por los usuarios de Psico Escucha durante estos meses de pandemia; y la segunda, relativa a la creación y desarrollo de un servicio de atención psicológica virtual y de teleasistencia.

El marco teórico en el que se centra esta aproximación es la psicología clínica de orientación psicoanalítica, la cual toma dos prioridades. Primero, el análisis de los efectos psicológicos que se identifican en las diferentes fases de la pandemia; y segundo, las manifestaciones singulares de las relaciones que se establecen entre usuarios y el servicio Psico Escucha. Esta perspectiva entra en un diálogo interdisciplinario desde la salud pública, entendiéndola a partir de un abordaje colectivo y poblacional de la salud mental y cómo los individuos gestionan su salud.

## Estado del arte

Un estado de la cuestión alrededor de las problemáticas psicológicas presentadas en un contexto de emergencia exige, entre otras cosas, precisar las particularidades de la época y su relación con lo que se presenta clínicamente (Sotelo y Belaga 2006). Lo que se observa de las investigaciones en este campo, es que por lo general se apunta a la construcción de un perfil transversal del tiempo con el mismo rigor que la definición del perfil del consultante. En el primer caso, sobre la influencia de la

época, Laurent destaca que algo propio de nuestra contemporaneidad es el trauma generalizado, entendido como la vigencia de condiciones de desborde que se anclan a hechos a la vez sociales y personales, los cuales restan capacidad a los sujetos para hacer frente a su sufrimiento (Laurent 2004). Por ejemplo, una persona puede sufrir estrés post traumático por la pérdida de su trabajo, al igual que un veterano de la primera guerra mundial que puede presentar síntomas similares por las experiencias en el campo de batalla.

Lo que señalan muchos investigadores sobre los efectos psicológicos en el contexto del COVID 19, es que después de la segunda guerra mundial, vuelve a presentarse una crisis global que invade la realidad particular de sujetos, quienes atraviesan una cotidianidad profundamente mediada por influencias digitales. Dipaola señala que los efectos de la especulación, propio de las dinámicas de redes sociales, constituyen nuevas vulnerabilidades psíquicas, las cuales se potencian en un contexto de crisis generalizada (Dipaola 2020). Algo característico de los sujetos contemporáneos es que el valor de sentido se impone sobre el valor de verdad. La información en lugar de tranquilizar aumenta la angustia y la especulación se vuelve un placebo momentáneo pero que devuelve al sujeto nuevamente al sufrimiento. Rojo, considera a estas manifestaciones como transformaciones socio culturales que debilitan las capacidades individuales para sobrellevar estados de angustia (Rojo et al. 2016).

Desde la clínica psicoanalítica de la urgencia Sotelo propone el término Urgencia Generalizada (Sotelo 2007) la cual refiere a un traumatismo colectivo y singular a la vez. Colectivo por que debe comprenderse desde el estudio poblacional y singular porque quienes llegan a las instituciones están marcados por algún tipo de ruptura en su homeostasis, por lo que la atención urgente en el ambiente institucional es explícitamente una demanda de restauración del equilibrio (Sotelo 2007). Rojo, al señalar los riesgos de quienes se encuentran en un estado de crisis, identifica que lo característico es la condición del *acting out*, es decir, el riesgo de acciones que colocan en peligro a la persona o a terceros. A este estado se lo denomina Urgencia Subjetiva (Rojo et al. 2016), la cual señala que el borde peligroso de un estado de crisis no es la crisis en sí, sino la búsqueda impulsiva de alivio, la cual puede atentar incluso contra la propia vida del individuo.

Estas son formas de concebir un perfil probable de quien se encuentra en un estado de desborde psíquico. De Dominicis, indica que los discursos o formas de ver la demanda del sujeto determinan las formas de intervención (De Dominicis 2015), por lo tanto, el uso de un concepto como Urgencia Generalizada o Urgencia Subjetiva ordenará las prioridades y modalidades de intervención. Sin embargo, lo que se observa en el contexto del COVID 19 es que no siempre el estado de un consultante es la urgencia, la pérdida de homeostasis ni el riesgo de *acting out*. Tal

vez ahí debe sumarse lo que Sotelo señala como propio de la intervención institucional, en tanto cómo se concibe la intervención tiene mucho que ver con el mismo estado de las personas que se presentan (Sotelo y Belaga 2006), por lo tanto, es tan relevante analizar las particularidades institucionales de la intervención, como la construcción de un perfil del consultante.

Las investigaciones, por lo general, parten primero de los conceptos para luego perfilar las prácticas (Ordoñez y Moreno 2018). Tal vez en este caso se trata de explorar las prácticas para ver cómo se formularon los conceptos. Por ello es necesario particularizar la intervención propuesta, la cual se constituye en un contexto de emergencia, pero atravesado por la mediación digital. Gere señala que la principal dificultad de la cultura digital es la desarticulación entre dos fenómenos simultáneos: el primero, es el desarrollo tecnológico, acelerado y vertiginoso; y el segundo son los fenómenos sociales propios de la época (Gere 2010). La emergencia sanitaria por COVID 19, como fenómeno global moviliza la dinámica entre la cultura digital y fenómenos sociales en un sentido inverso: la teleasistencia debe acelerar sus capacidades instrumentales ante una dinámica viral y social que se modifica constantemente.

En este punto se hace necesario indagar más sobre la modalidad de teleasistencia. Antes de la pandemia se evidencia que gran parte de la investigación sobre los precedentes de la teleasistencia en América del Sur, se originan en la necesidad de ampliar la cobertura en regiones de acceso difícil y de menores capacidades de infraestructura, como es el caso del servicio de TeleSalud del sistema de salud pública de Minas Gerais, en Brasil (Alkmim y Ribeiro 2012), donde la asistencia psicológica es una de las menos accesibles para importantes segmentos de población.

La segmentación etaria y por objeto de interés en la telepsicología es una tendencia general en occidente. Por ejemplo, en Estados Unidos se encuentra *Childhelp. Prevention and treatment of child abuse*, que es probablemente una de las líneas más antiguas de teleasistencia telefónica, la cual se remonta a 1959 (Childhelp 2020). Su trabajo se centra en el abordaje del abuso infantil a través del asesoramiento telefónico, la cual se plantea como una alternativa para la denuncia, prevención y tratamiento, a través del recurso del anonimato. Dentro de los modelos de atención a través de medios digitales se encuentra *Passado*, en Bélgica, el cual fue creado por Antonie Masson, como un espacio de encuentro con adolescentes mediado a través de espacios digitales, también con énfasis en el anonimato (Masson et al. 2005). En general la teleasistencia psicológica suele plantear procesos individuales y colectivos en una línea de intervención psicoterapéutica, pero curiosamente la intervención puntual, no procesual, adquiere una denominación de teleasistencia, sin el sufijo Psi, como un tipo de intervención indeterminada. Sin embargo, en algunos casos ya se habla de micro procesos con efectos terapéuticos, donde la profundidad de un

abordaje psicológico se dimensiona por el tipo de interacción y no por el número de sesiones (Vaimberg Grillo 2012).

Los estudios de los contextos de emergencia, el perfil del consultante como también las modalidades de atención, guardan varios elementos en común. Uno de ellos, es que tanto el análisis de la época como del perfil pueden mostrar que los tiempos y los individuos son excepcionales. Por otra parte, que la teleasistencia psicológica, puede adquirir también una particularidad, ya que amplía el sentido de la clínica de la urgencia fuera del ambiente hospitalario. Finalmente, estira el sentido de lo urgente gracias a las dinámicas de los usuarios, que no siempre usan los espacios digitales por una situación crítica. Por ello, la investigación sobre la dimensión psicosocial del COVID 19 y el servicio Psico Escucha puede ayudar a replantear el sentido de lo urgente, lo procesual, lo presencial y la digitalización del servicio.

## Metodología

La investigación utiliza métodos cualitativos a través de la aplicación de grupos focales a los psicólogos clínicos que atendieron en el servicio de Psico Escucha en sus diferentes modalidades, así como de entrevistas semiestructuradas a informantes claves, a través de los cuales se indagó sobre las percepciones de la población atendida y el desarrollo del servicio. Se complementó la información también con una caracterización de la población atendida a través de las fichas técnicas de atención a usuarios como el número total de usuarios, localización, género, edad y problemáticas tratadas. Es importante señalar que la investigación fue aprobada por el Comité de Ética de Investigación con Seres Humanos de la PUCE.

Se realizaron 4 discusiones en grupos focales bajo modalidad de videoconferencia con psicólogos clínicos del servicio de Psico Escucha PUCE tomando en cuenta criterios para encontrar diversidad de discursos, dos de ellos han sido realizados con participantes del proyecto ALUMNI, uno con docentes de la Facultad de Psicología de la PUCE y un cuarto con el personal de planta del CPsA. La información generada recogió las percepciones e interpretaciones de los psicólogos clínicos con el fin de comprender los alcances de la teleasistencia psicológica y la manera en la que, a través de este servicio se identifica las principales repercusiones de la emergencia sanitaria en la salud mental de la población asistida. Adicionalmente se han realizado, hasta la fecha, cinco entrevistas semiestructuradas de manera individual y virtual a informantes clave, cuyos conocimientos han permitido profundizar en la comprensión del impacto psicológico de la emergencia sanitaria y el funcionamiento de Psico Escucha PUCE.

Para el análisis de la información recabada, se utilizó el software Atlas.Ti 9.0, con un total de 50 documentos primarios, 200 citas con dos categorías de análisis centradas en a) la saturación de frecuencias de las problemáticas más comunes en usuarios y b) las relaciones de análisis del dispositivo de atención. Los datos fueron analizados a través de tres etapas de codificación: abierta, axial y selectiva, pasando de unidades a categorías y finalmente definiendo las temáticas preponderantes, las cuales se presentarán a continuación.

## Resultados

El periodo de análisis del trabajo de Psico Escucha comprende los meses de marzo hasta noviembre del 2020, con 33 semanas de funcionamiento y 1.487 atenciones realizadas. Al caracterizar la población que acudió al servicio de Psico Escucha se identifica un mayor porcentaje de mujeres que de hombres, 69% y 31% respectivamente; los rangos de edad se ubicaron de 18 a 35 años el 57%, de 36 a 55 años el 31%, y de 65 años y más el 12%. Si bien este servicio fue principalmente alcanzado por habitantes de la provincia de Pichincha con el 67%, también accedieron al servicio de Psico Escucha personas de Guayas con un 4%, y de otras provincias un 25%. También tuvieron acceso personas a nivel internacional de Sudamérica el 2%, Europa el 1% y Norteamérica el 1%.

Los resultados que se presentan a continuación se centran en dar cuenta de la situación atípica que atravesaba la población del país y el mundo a causa del confinamiento, sin que se busque generalizar, sino ser una referencia en torno a las repercusiones de la emergencia sanitaria en la población atendida.

Como se ha mencionado, se abordarán dos dimensiones de los resultados: a) las razones o motivos de consulta o contacto con Psico Escucha como una manera de aproximarse a las vivencias de la población atendida por el dispositivo; y b) las características del dispositivo virtual para la atención en salud mental, en medio de una situación inédita en el país y el mundo como es el confinamiento y el aislamiento social a causa de la emergencia sanitaria de COVID 19.

## Motivos de consulta más frecuentes

A través de la sistematización de los motivos de consulta más frecuentes de la población atendida en Psico Escucha, se busca hacer una lectura general de las necesidades afectivas y psicológicas colectivas en un escenario de exacerbación de las

tensiones familiares y sociales previas, a causa de las condiciones de confinamiento por la emergencia sanitaria de COVID 19.

A continuación, se presentan los resultados siguiendo un orden cronológico durante los primeros meses del confinamiento donde las restricciones eran más estrictas, y se muestra cómo estos motivos de consulta van modificándose mientras las medidas de aislamiento social se van flexibilizando. Con ello, se puede identificar que en el marco de las medidas de confinamiento por la pandemia de COVID 19, el cuidado de la salud mental ha cobrado un valor y ha permitido el acceso a su atención, a pesar de las limitaciones de no ser un servicio presencial. En este sentido, el dispositivo permite recoger las razones que han movilizado a la población acceder a los servicios de salud mental.

Partimos de dos motivos muy comunes como la ansiedad y depresión provocados por el aislamiento social, que se juntan con la frustración como parte de la adaptación a la nueva realidad y la añoranza por un estado anterior. Paradójicamente, nos encontramos con varias llamadas en las cuales se manifestaba la dificultad del relacionamiento al interior de la unidad doméstica y dificultades de la convivencia agudizados por el confinamiento. Incluso se recibieron llamadas de personas con ideas suicidas que requirieron de una intervención en crisis para luego canalizar a un tratamiento psicológico posterior.

Un motivo frecuente fueron también los rompimientos amorosos que ante la situación de aislamiento se veían imposibilitados de seguir con la relación. A ello se le atribuía principalmente dificultades de mantener la relación sexual y afectiva, sobre todo en adolescentes y adultos jóvenes. Aquí se hacen presente también los casos de violencia intrafamiliar que lamentablemente no son nuevos, y que las condiciones del confinamiento han provocado su agudización y puesta en evidencia.

Adicionalmente, se identificó un sentimiento de miedo al contagio de virus de COVID 19 y temor a la muerte, causado también por el desconocimiento del virus y las medidas preventivas, aunado a la saturación de información que se encontraba disponible tanto en las redes sociales como en los medios oficiales, las cuales estaban sujetas a cambios permanentes.

Junto a esto, mediante el dispositivo de Psico Escucha se pudo observar la existencia de un grupo de personas que contaban con diagnósticos psiquiátricos y tratamientos previos, por lo que sus llamadas fueron motivadas por la necesidad de obtener medicamentos, tales como ansiolíticos, antidepresivos y somníferos. Se recibieron también pedidos de personas que no consumían ningún fármaco, pero que ante las circunstancias de ansiedad o insomnio solicitaban medicamentos. Si bien Psico Escucha no contaba con estos servicios, estos casos fueron referidos a PUCE Salud, área de teleasistencia médica, donde podrían emitirse prescripciones psiquiátricas.

En el transcurrir de las fases más avanzadas de la emergencia se constata que hay un desgaste emocional y afectivo, debido a la desesperación provocada por la distancia con los seres queridos, los familiares, los amigos o parejas sentimentales, como también por su opuesto: la convivencia obligada por el confinamiento. Estos efectos disminuyeron una vez que el Comité de Emergencias Nacional definió la semaforización cantonal y se pasa del aislamiento al distanciamiento social, en el cual las restricciones de movilidad se flexibilizaron y permitieron el encuentro presencial entre quienes estaban separados, así como momentos de separación entre quienes convivían.

La preocupación por la situación económica se agudiza en el mismo periodo y se develan otras problemáticas al interior de las dinámicas familiares. Se constatan preocupaciones por lo laboral y por los ingresos económicos como una inquietud común entre los usuarios de Psico Escucha, que dirigen a la población a estados de angustia, tensión e incertidumbre.

Estos resultados permiten constatar que muchas de las razones que motivaron el acercamiento al servicio no eran detonadas por el confinamiento, sino que obedecen también a la situación previa de resquebrajamiento social, que con la pandemia de COVID 19 se han agudizado. También llama la atención que existe una relación entre la flexibilización de las medidas de confinamiento o aislamiento social y el número de atenciones en Psico Escucha, y esto no quiere decir que los problemas o el malestar han desaparecido, pero parece ser que reducir el confinamiento disminuye a su vez la necesidad de usar un espacio como Psico Escucha.

## El servicio virtual

Esta investigación permitió reflexionar sobre el desarrollo de servicios o herramientas virtuales para la atención psicológica que, tal como fue mencionado en el estado del arte, han implicado una serie de adaptaciones y claridades que se han configurado en la implementación misma de dicho servicio y a partir de las necesidades de la población atendida.

Entre los hallazgos realizados a través del funcionamiento de Psico Escucha PUCE, en tanto dispositivo y sus características, sobresalieron las siguientes temáticas:

- a. Herramientas utilizadas: chat y teléfono
- b. Evolución
- c. Equipo de trabajo
- d. Cuidado del cuidador
- e. Atenciones / usuarios

Psico Escucha, es un servicio que surgió como respuesta inmediata a una emergencia con tiempo reducido para su implementación y sin protocolos internos diseñados para estas circunstancias. Sus ajustes han sido determinados por las necesidades de los usuarios y la elaboración experiencial, técnica y conceptual de los psicólogos clínicos que realizan las atenciones. La evolución del dispositivo a partir de las demandas de la población, se vio influenciada por la dinámica surgida entre las medidas tomadas por las autoridades nacionales y las respuestas de la sociedad ecuatoriana.

A la presente fecha, Psico Escucha sigue en funcionamiento y mantiene su evolución según las necesidades contextuales. Las condiciones de confinamiento en las que surge la propuesta fueron determinantes al momento de elegir las herramientas e instrumentos a través de los cuales se pondría en marcha la asistencia psicológica. En un primer momento, la atención se realizó a través de chat, en la página de Facebook creada para este propósito, una semana después se incluyó el servicio de atención telefónica. Los horarios de atención fueron de lunes a domingo de 08h00 a 22h00.

El uso de estas herramientas, chat y teléfono, para realizar intervenciones clínicas tenía pocos antecedentes para el CPsA y la Facultad de Psicología hasta ese momento. Psico Escucha PUCE, en tanto dispositivo de atención psicológica, tiene un carácter dinámico que se moviliza especialmente por el distanciamiento social, por lo que las modificaciones en la técnica de abordaje apuntan a su efectividad desde una dinámica no presencial.

En lo referente a las atenciones telefónicas, se identificó que los usuarios que preferían este medio eran personas mayores a 35 años. La presencia de la voz y lo sincrónico de la comunicación permitían a los psicólogos clínicos tener una percepción más clara acerca de cómo orientar las intervenciones y el sostenimiento de acuerdo con las necesidades y demandas de los usuarios.

Tanto para las atenciones por chat como para las realizadas vía telefónica, se evidencia que el anonimato y la ausencia de contacto visual, ayudaba a los usuarios a que ciertos contenidos puedan exponerse, propiciando las intervenciones puntuales.

Podría señalarse que el periodo entre marzo y abril sería una primera etapa, donde se manifiesta el riesgo palpable de contagio, y tanto el confinamiento como el aislamiento social estrictos, influyeron en el estado psicológico de la población, ya que el encierro repentino les privó de los medios o recursos a través de los cuales solían sobrellevar sus malestares cotidianos. Este fue el periodo de mayor demanda de atenciones por parte de los usuarios.

A finales del mes de abril Psico Escucha abrió la remisión de casos específicos a procesos de psicoterapia virtual, hecho que suscitó dinámicas inesperadas. Por una parte, se presentaban usuarios que estando en procesos de psicoterapia seguían

llamando a Psico Escucha, como un espacio para sostenimiento cotidiano, mientras que otros usuarios abandonaban los procesos de psicoterapia y mantenían la relación con Psico Escucha. En el segundo caso, estas dinámicas se justificaban por parte de los usuarios debido a que en Psico Escucha no debían comprometerse con un horario, sino que podían comunicarse cuando les era posible. Estos hallazgos en conjunto, con un alto nivel de demanda, que sobrepasaba los recursos del equipo para dar respuesta a todas las derivaciones, llevaron a tomar la decisión de suspender las mismas y reforzar las intervenciones clínicas puntuales.

Una vez que empezaron a flexibilizarse las medidas de confinamiento, la demanda de atenciones disminuyó y los horarios de Psico Escucha se contrajeron. Se hizo evidente la relación entre la flexibilización del confinamiento como medida y la disminución de la demanda de atención. Si bien la emergencia sanitaria no había terminado y las cifras de contagio aún se mantenían en niveles preocupantes, la posibilidad de salir del confinamiento estricto y pasar a una etapa de distanciamiento sin aislamiento social, redujo la necesidad de espacios psicológicos puntuales. Las problemáticas que plantea el confinamiento, como medida estricta, no son iguales a las que suscita la emergencia sanitaria, respecto al curso del contagio.

El funcionamiento de Psico Escucha requiere el trabajo de un amplio equipo de profesionales. Una de las características más distintivas, que lo diferencia de otras propuestas en el contexto ecuatoriano, es el hecho de que su contingente está compuesto exclusivamente por psicólogos clínicos profesionales, aproximadamente 90 a lo largo de todo su periodo de funcionamiento. Adicionalmente, es necesaria la participación de colaboradores del área administrativa del CPsA que operativizan a diario la gestión del servicio y personal del área de operaciones y telecomunicaciones de la PUCE que manejan los canales de comunicación.

La emergencia sanitaria afectó a toda la población a nivel general, esto implica que los psicólogos clínicos que brindan sus servicios en Psico Escucha atravesaron, simultáneamente, las mismas condiciones de confinamiento que los usuarios, estando sujetos a las mismas problemáticas presentadas por la pandemia. Ante estas circunstancias, el trabajo de sostenimiento también destinó espacios para el soporte de los profesionales. En respuesta a esta necesidad, el CPsA organizó reuniones periódicas y espacios de supervisión grupales en los cuales los psicólogos pueden compartir y reflexionar acerca de sus experiencias en la interacción con usuarios.

Psico Escucha presentaba nuevos retos para los psicólogos clínicos, en parte por la mediación digital en la relación con los usuarios, y por otra parte por las características de las intervenciones clínicas en sí. En la fase inicial se concibió que el abordaje comprendería principalmente los primeros auxilios psicológicos. Para dar el soporte pertinente en estas situaciones había psicólogos de apoyo que acogían

a los usuarios en estado crítico y realizaban la intervención conforme los criterios generales de este tipo de abordaje.

Sin embargo, los usuarios también presentaban otros motivos de consulta alejados de la categoría de lo urgente, más cercanos a la consulta de información, el acompañamiento cotidiano o la simple necesidad de ser escuchados. Esto llevó a varios ajustes metodológicos para delimitar los temas abordados con los usuarios, para plantear un objetivo específico en el plazo inmediato: facilitar la descarga emocional y ayudar al usuario a identificar los recursos personales con los que cuenta para enfrentar su situación.

Hubo casos que, sin ser necesariamente intervenciones en crisis, requerían un soporte adicional. Para este grupo de consultantes se reabrió en septiembre las derivaciones a procesos de contención psíquica de tres sesiones.

En cuanto a la dinámica de los usuarios, se han presentado quienes se contactan una única vez, cuya interacción ha sido más cercana a la intervención en crisis más clásica, donde el espacio puede representar un borde para prevenir pasajes al acto, para el desahogo emocional, la catarsis o un espacio de psicoeducación. Pero también hay usuarios frecuentes para quienes Psico Escucha es un espacio donde depositan su estrés cotidiano o un espacio de acompañamiento. Esta dinámica tiende a dirigirse a la relación que establecen con el servicio en su marco institucional y en menor grado con el psicólogo que atiende.

Estos dos elementos, los motivos de consulta o necesidades psicológicas de los usuarios, así como las adaptaciones del servicio psicológico virtual, permiten tener unas pinceladas sobre la situación psicológica y afectiva de la población en una crisis generalizada.

## Análisis y Discusión

A este nivel es importante el diferenciar dos momentos específicos de la Pandemia: el primero sería la etapa inicial (4 meses), en donde el confinamiento marcó una distancia corporal fuerte y la normativa era extremadamente rígida a nivel de los contactos sociales; y una segunda etapa en donde la normativa se muestra menos rígida, donde ciertos contactos son posibles y se pasa a la etapa de un distanciamiento corporal con restricciones específicas (6 meses). En base a estos dos momentos, cierta sintomatología mostrada por los usuarios aparece, varía e incluso en algunos casos desaparece o se mantiene.

Unos de los primeros síntomas que aparecieron fueron la *ansiedad* y la *depresión*. En la etapa inicial, eran constantes y se demostraban a través de llanto, miedo excesivo, ideas paranoides, síntomas físicos (sudoración, trastornos de sueño o de ali-

mentación), tristeza o melancolía. Los cambios súbitos en la vida cotidiana, las relaciones familiares, los contactos sociales y la dinámica laboral, entre otros aspectos, tomó desprevenidas a las personas apareciendo así momentos de ansiedad fuerte y constante, siendo esto un intento de respuesta inmediata y de defensa inconsciente frente a lo inesperado, lo sorpresivo y lo extraño.

El *miedo a la muerte* es un elemento constante durante todo el período de atención de Psico Escucha. El desconocimiento del virus, su funcionamiento, tratamiento y cura fue otro de los temas que atravesaba frecuentemente el discurso de los usuarios. Conforme comenzaron a surgir ciertas pistas sobre los cuidados básicos para evitar el contagio y posibles tratamientos a nivel de la cura, el discurso de *miedo con respecto a la muerte* fue disminuyendo y la culpa a contagiar a otros (familiares, amigos y personas vulnerables) apareció y se mantiene hasta la actualidad.

Las *relaciones amorosas*, especialmente entre adolescentes y jóvenes mostró dos facetas, las cuales fueron de la mano con las etapas de aislamiento y distanciamiento social. En la etapa del aislamiento social, especialmente los adolescentes y jóvenes mostraron ciertas complicaciones a nivel de la separación física con su pareja: dificultades en el sostenimiento del vínculo, necesidad de contacto sexual con la pareja e interés por otras personas, fueron algunos de los temas tratados por los psicólogos. Ya en la etapa de distanciamiento, y gracias a la posibilidad de un cierto contacto físico, corporal y relacional entre parejas, las dificultades fueron disminuyendo y las demandas de atención por este tema descendieron.

Pero el efecto de la separación física, no se mostró únicamente entre las parejas sino con las familias extendidas y las amistades cercanas. El *distanciamiento físico con los seres queridos* tuvo y mantiene su impacto a nivel afectivo y emocional. Sensaciones de soledad, tristeza, abandono, olvido y cansancio son frecuentes. Momentos de cuidado extremos para evitar el contagio dan paso a encuentros “por una sola vez” riesgosos, puesto que la emoción del momento hace que las personas dejen a un lado las medidas mínimas de cuidado y protección frente al virus. Se puede evidenciar entonces una labilidad emocional e inestabilidad aguda, mostrando extremos peligrosos tanto para lo psíquico (encierro rígido) como para la salud (momentos de laxitud sin precauciones básicas).

Y como una paradoja a lo dicho antes, encontramos también el apareamiento de las dificultades de la convivencia de las familias nucleares, impases entre sus miembros, peleas e incluso varias formas de *violencia* (intrafamiliar, infantil, de género). A través de los usuarios de Psico Escucha no se recibieron denuncias explícitas de violencia; sin embargo, a lo largo del discurso y de la escucha psicológica, se evidenció elementos que permiten identificar momentos de violencia en el hogar no explícitos claramente por la persona. Es importante recalcar que el 69% de los

usuarios de Psico Escucha fueron de género femenino, lo que puede sugerir que, si bien no es un servicio utilizado para la denuncia de violencia de género, sí es un espacio seguro donde se puede hablar y depositar ciertos contenidos bajo un sentido de confidencialidad y acompañamiento.

El *lugar de los medicamentos durante la Pandemia*, su uso y efectos, presenta algo muy particular para varios usuarios de Psico Escucha. Frente a una emergencia sanitaria, que implica la presencia de un virus desconocido que se muestra a través de síntomas corporales, la medicina viene a representar un valor muy particular en la psique. El medicamento es sinónimo de seguridad para algunos y de desconcierto y necesidad en otros (en estos casos era necesario subrayar que Psico Escucha es un espacio de acompañamiento psicológico y no de telemedicina, sin embargo, la insistencia por una guía en la administración de fármacos se mantuvo), el hablar sobre los medicamentos y su uso venía a tranquilizar, apaciguar y calmar las dudas dirigidas a la fisiología del cuerpo y los posibles síntomas percibidos.

Un tema constante durante la Pandemia es el aspecto *laboral y económico*. Si bien no se lo podría incluir como un aspecto psicológico a tomar en cuenta, las repercusiones directas e indirectas en el equilibrio psíquico de las personas es evidente. Desvinculaciones laborales, reducciones de salario, cambio en las condiciones de los contratos, incremento de las horas de trabajo, exigencia y desborde en la implementación del teletrabajo, son algunos de los temas surgidos en este tiempo. Encontramos a personas con *burn out*, y cansancio extremo, para las cuales el afrontar los diversos cambios que implica la pandemia resulta inaguantable, insostenible e incluso a veces imposible.

Uno de los aprendizajes obtenidos a lo largo de este tiempo, es que *no se evidencian síntomas “específicos” de la pandemia*. Temas como el miedo a la muerte, violencia en sus diversas formas, ansiedad, depresión, dificultades en las relaciones amorosas, entre otras; son problemáticas humanas constantes y lo que, si se evidencia, es que algunas de ellas –y dependiendo de cada caso y su particularidad- se agudizó o alcanzó cierta profundidad.

A nivel de las particularidades del servicio es importante reconocer el proceso de creación y la manera cómo tomó forma el trabajo y lo sigue haciendo hasta la actualidad. Psico Escucha nació como una respuesta frente al momento inicial de estupor social por la pandemia del COVID 19. Su conformación tomó una semana, desde el cierre de la atención psicológica presencial hasta el inicio de sus actividades a nivel de la virtualidad, haciendo una apuesta de mayor accesibilidad de espacios de atención psicológica al público en general. Como resultado de la virtualidad el dispositivo ha contado en su mayoría con usuarios a nivel nacional (varias provincias), pero también a nivel internacional.

Uno de los primeros interrogantes que surgió cuando el servicio arrancó fue sobre el tipo de intervención psicológica que se realizaba: ¿estaba en el campo de la psicoterapia, la intervención en crisis o incluso del asesoramiento? Finalmente -y luego del análisis de elementos clínicos- se podría decir que Psico Escucha es un espacio de intervención clínica puntual, un acompañamiento a través de la palabra dicha, escuchada y leída. No es un proceso de psicoterapia posterior a los eventos con un número de sesiones determinadas; tampoco es un asesoramiento para la entrega de herramientas técnicas. Puede decirse que tampoco es una modalidad de intervención en crisis en los parámetros clásicos. Es un espacio de encuentro entre el psicólogo y la persona (que llama o escribe) que se sustenta sobre todo en la necesidad de hablar y ser escuchado. Hay usuarios que llaman más de una vez y otros que no lo vuelven a hacer. Se apuesta al encuentro de ese momento y al efecto (o no) que pueda tener el intercambio puntual. No hay registro personal, ni datos o seguimiento.

Los elementos que componen la dinámica de atención: el encuadre, tipo de atención clínica y equipo de atención, entre otros, se han mostrado como aspectos cambiantes y adaptables según el momento y las problemáticas allí trabajadas.

El encuadre es uno de los elementos básicos dentro de la lógica de un trabajo de sostenimiento psicológico. Se refiere a los diversos elementos que la psicología clínica toma en cuenta en el momento de trabajar psíquicamente con una persona (Freud 1912 y 1913; Winnicott 1979; Bleger 1967). El encuadre en el proceso de Psicoterapia es claro y tiene una forma determinada (relación paciente-terapeuta, días y horarios fijos, pago, duración de cada sesión, etc). Estos elementos en los servicios de enfoque psicosocial se modifican, reconociendo la realidad del contexto, el cual se manifiesta en el encuentro psicólogo-usuario.

Uno de los elementos que implicó una exigencia de análisis por parte de los psicólogos fue la plataforma utilizada para el trabajo: el chat de una página de Facebook y dos líneas telefónicas (uso de chat y teléfono). Como primera reacción se podría pensar, desde la psicología clínica, en la pertinencia de responder inmediatamente frente a una demanda inicial. Es cierto que es necesario el tomar en cuenta, dentro de la lógica terapéutica, la importancia de escuchar y trabajar la primera demanda antes de dar cualquier tipo de respuesta clínica. Sin embargo, es necesario también el tomar en cuenta en este caso que, no se estaba trabajando dentro de una relación terapéutica clásica de paciente-terapeuta, en la cual la dinámica de demanda-respuesta tiene un tinte particular (Miller 1998), sino más bien se ubica en el momento de una grave crisis social no solo en lo sanitario sino también en lo económico, familiar, entre otros. Ubicar la demanda en la lógica de lo psicosocial implica una respuesta por parte de la psicología, respuesta que no apuntaba a “la

solución total” a la problemática que se presenta, pero sí abrir espacios de escucha iniciales frente al desborde psíquico, afectivo y emocional.

Tanto el uso del chat como el teléfono fueron en su momento muy cuestionados por el equipo de psicólogos a cargo, a lo largo del trabajo se evidenció que su uso permitió un sostenimiento y acompañamiento psicológico particular a los usuarios del servicio. El chat trasladaba el trabajo de la palabra y la voz (Lacan 1991), elementos esenciales en el trabajo terapéutico de la cura a la lógica de la palabra escrita. Y junto con lo escrito apareció también una temporalidad particular. Los mensajes escritos no presentan la dinámica fluida propia de lo presencial, los lapsos de tiempo de respuesta no son inmediatos, como en una conversación, sino que surgen con el ritmo propio de cada usuario (entre minutos e incluso horas), pero esto no mostraba inconveniente ni impedimento para que el proceso de *acompañamiento psicológico se realizara*. En el caso del servicio telefónico, si bien la ausencia del cuerpo tiene un peso, la voz es un elemento importante que permite sostener un hilo conductor más fluido. En ciertos casos la *ausencia del cuerpo permitía* al usuario hablar de temas que le resultaban difíciles en otros espacios. Finalmente, un elemento más cuantitativo emergió relativo del uso de las dos herramientas: las personas entre 18 y 35 años preferían el uso del chat y las personas de 36 años o mayores apuntaban más al uso del teléfono. Podría pensarse, de manera inicial, que la virtualidad, la comunicación y la posibilidad de un encuentro, están determinados no solamente por un encuadre específico, sino también de otras variables como la edad, los usos digitales y aspectos socio culturales.

A través de Psico Escucha se han atendido a 1487 personas de marzo a noviembre del 2020 y el servicio se ha mostrado –desde su inicio hasta la actualidad– como un espacio en movimiento constante, respondiendo al contexto social. A mayor rigidez de las normas sanitarias más constante la demanda de atención psicológica; a menor rigidez en el control de la pandemia la demanda disminuía. El servicio demostró que era capaz de adecuar su funcionamiento y capacidad de atención al público en base a estas realidades, funcionando los dos primeros meses de la pandemia durante los siete días de la semana, 14 horas diarias, para estar en la actualidad cinco días de la semana, con 8 horas diarias.

Una dinámica muy particular surge alrededor de la *temporalidad* y atraviesa a las dos dimensiones analizadas. La creación y desarrollo del servicio responde a la lógica de las dos etapas fuertes de la pandemia (aislamiento y distanciamiento) y los diversos elementos de la organización de la atención psicológica (días, horarios y número de psicólogos de turno) tomaron forma de acuerdo a la necesidad puntual y específica del contexto social y temporal. De la misma manera, las problemáticas tratadas y los síntomas identificados aparecieron, sosteniéndose, variando e incluso algunos de ellos desapareciendo, en relación a la etapa social y temporal.

## Conclusiones

En base al análisis inicial de las problemáticas presentadas y evolución del servicio se puede concluir que:

La pandemia del COVID 19 puso sobre la mesa las capacidades y dificultades de la sociedad y las instituciones para responder a las necesidades psicosociales. La naturaleza de las respuestas es determinada por el grado de relevancia que la salud mental tiene históricamente en el asunto público. Los motivos de consulta o síntomas de la población atendida evidencian que las problemáticas presentadas a lo largo de las etapas de confinamiento y distanciamiento social no son patognomónicas de esta crisis sanitaria, sino que, en la gran mayoría de los casos, las mismas preexistían de forma latente y poco visible. Al mismo tiempo, los individuos contaban con una gama más amplia de alternativas para hacer frente a estas problemáticas, y el confinamiento reduce estas alternativas. Ante una crisis generalizada se activaron las problemáticas sociales, familiares y psíquicas que subyacían a las dinámicas cotidianas.

La emergencia sanitaria muestra que la pandemia del COVID 19 no destruyó la relacionalidad de las personas, al contrario, reveló el lugar fundamental que tiene en los individuos y la sociedad. Aunque desde distintos campos de las ciencias sociales se subraya el debilitamiento de las relaciones a causa de las redes sociales, la digitalización del trabajo entre otros, en la dimensión afectiva y emocional sobresale con vehemencia que los seres humanos aún asientan sus vidas sobre vínculos que los determinan. De la mano de esa realidad también se encuentra que la particularidad del virus, como de las medidas preventivas de contagio, problematizó a la digitalidad para darle una función tanto de espacio posible para el sostenimiento de vínculos y relaciones, como de alternativa para acceder a servicios antes no disponibles.

Psico Escucha es un servicio que surge en un momento de pandemia como respuesta a una demanda social, exigente y constante. El servicio tomó una forma flexible y dialógica con lo social, es decir con la dinámica establecida entre el cambio contextual y las necesidades particulares. La ampliación o repliegue de sus capacidades operativas se ancla al análisis interno de su contingente humano. Esta dinámica de trabajo puede ofrecer varias pistas para considerar la implementación de servicios de salud mental en contextos socioculturales donde las prioridades se modifican constantemente.

Psico Escucha, como una alternativa des burocratizada para la salud mental, alcanzó a poblaciones que suelen tener poco acceso a estos servicios, sea por las limitaciones económicas o porque la salud psíquica ocupaba un lugar secundario en sus vidas. A través del contacto psicólogos-usuarios, se evidenció la importancia (y la

posibilidad) de reconocer el “sentirse mal” y “buscar ayuda”. Reconocer el sentir de la tristeza, ira, desasosiego, confusión, nostalgia, entre otros afectos, es un paso que influye en el valor que ocupa la salud mental y la prevención en la población. A su vez, la salud mental ha cobrado importancia en el debate público, revalorizándose por sobre los prejuicios que la rodeaban y justificándose socialmente.

## Bibliografía

- Alkmim, María Beatriz, y Antonio Luiz Ribeiro. 2012. *Incorporación de La Telesalud en el sistema público de salud de Minas Gerais, Brasil*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Edición en PDF: [https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/tecnologiasemsaude\\_pesquisa/Telesalud\\_Minas\\_Gerais.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/tecnologiasemsaude_pesquisa/Telesalud_Minas_Gerais.pdf)
- Bleger, José. 1967. *Simbiosis y ambigüedad: estudio psicoanalítico*. Buenos Aires: Paidós.
- Chávez, Hernán, Nelson Samaniego, y Enrique Aguilar. 2006. *Manual de Atención Primaria en Salud Mental*. Quito: Ministerio de Salud Pública. Edición en PDF: <https://aplicaciones.msp.gob.ec/salud/archivosdigitales/documentosDirecciones/dnn/archivos/MANUAL%20ATENCION%20PRIMARIA%20EN%20SALUD%20MENTAL.pdf>
- Childhelp. 2020. Childhelp National Child Abuse Hotline 2020 Impact Report. <https://www.childhelp.org/national-child-abuse-hotline-impact-report>
- De Dominicis, Karina. 2015. “Incidencia de los discursos en la urgencia”. En *VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXII Jornadas de Investigación XI Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR*, 199-201. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires. <https://www.academica.org/000-015/732>
- Dipaola, Esteban. 2020. “Cómo se narra un virus”. En *El deseo en cuarentena. El psicoanálisis después de la pandemia*, editado por Leandro Salgado, 11-17. Buenos Aires: Letra Viva.
- Freud, Sigmund. 1912. *Consejos al médico sobre el tratamiento psicoanalítico*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Freud, Sigmund. 1913. *Sobre la iniciación del tratamiento*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Gere, Charlie. 2010. “Algunas reflexiones sobre la cultura digital”. *Digithum* 12: 3-7. <http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/8800/2/n12-de-la-digitalizacion-de-la-cultura-a-la-cultura-digital.pdf>
- Lacan, Jacques. 1991. *Escritos I*. México: Siglo Veintiuno.

- Laurent, Eric. 2004. "Hijos del trauma". En *La urgencia generalizada. La práctica en el hospital*, compilado por Guillermo Belaga, 23-29. Buenos Aires: Grama.
- Masson, Antoine, Michel Heinis, Tanguy de Foy, Raphaëlle de Menten y Guy Mertens. 2005. "Passado: Une proposition d'espaces et de passages". *Adolescence* 23 (3): 785-792. <https://doi.org/10.3917/ado.053.0785>
- Miller, Jacques-Alain. 1998. *El hueso de un análisis*. Buenos Aires: Tres Haches.
- Ministerio de Salud Pública. 2019. "MSP impulsa la construcción participativa del Plan Nacional de Salud Mental 2020-2025". *Noticias Ministerio de Salud Pública*, 6 de Mayo de 2019. Acceso 25 de Enero de 2021. <https://www.salud.gob.ec/msp-impulsa-la-construccion-participativa-del-plan-nacional-de-salud-mental-2020-2025>
- Ordóñez Rodríguez, Alejandra, y Manuel Alejandro Moreno Camacho. 2018. "Psicoanálisis e institución. Sobre la aplicación del psicoanálisis en dispositivos institucionales". *Affectio Societatis* 15 (28): 196-227. <https://doi.org/10.17533/udea.affs.v15n28a09>
- Organización Mundial de la Salud. 1946. Constitución de la Organización Mundial de la Salud, Conferencia Sanitaria Internacional, New York. [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf)
- Rojo de Guitelman, Carolina, Javier Mondada, Eduardo Diedrich, Diego Adan, Silvina María Wayar, Luciana Francesia, Matías Calderon y Berta Cecilia González de Cruz. 2016. "Urgencias Subjetivas que ingresan como intentos de suicidio al Sistema de Emergencias 911 de Salta, República Argentina". *Cuadernos Universitarios* 9: 101-119. [http://bibliotecas.ucasal.edu.ar/opac\\_css/index.php?lvl=cmspage&pageid=24&id\\_notice=60836](http://bibliotecas.ucasal.edu.ar/opac_css/index.php?lvl=cmspage&pageid=24&id_notice=60836)
- Sotelo, María Inés. 2007. *Clínica de la urgencia*. Buenos Aires: JCE Ediciones.
- Sotelo, María Inés y Guillermo Belaga. 2006. "Análisis de la demanda e intervenciones en la urgencia". En *XIII Jornadas de Investigación y Segundo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR*, 522-524. Buenos Aires: Ediciones de la Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires. <https://www.academica.org/000-039/540>
- Vaimberg Grillo, Raúl. 2012. "Bases de la psicoterapia e intervenciones online". *Intercambio, Papeles de psicoanálisis / Intercanvis, papers de psicoanàlisi* 28: 63-79. <https://www.raco.cat/index.php/Intercanvis/article/view/354038>
- Winnicott, Donald. 1979 [1951]. *Escritos de pediatría y psicoanálisis*. Barcelona: Laia.

# (Re)conocimiento en tiempos de distanciamiento. Una propuesta metodológica de investigación-acción

## (Re)cognition in times of distance. A methodological proposal for action research

Paola Viera Córdova\*

Recibido: 25/10/2020 - Aceptado: 20/11/2020

### Resumen

Inspirándose en los conceptos *estadio en el espejo* y *esquema óptico*, de Jacques Lacan, este artículo propone una metodología de investigación-acción que aporte al (re)conocimiento, diálogo y escucha de las relaciones intersubjetivas de quienes forman parte del espacio educativo en un tiempo histórico en particular: el confinamiento por la emergencia sanitaria por COVID-19. La pregunta que guía el texto es: ¿cómo generar un aporte al espacio educativo a través de actos de (re)conocimiento y (re)creación de lazos sociales en tiempos de confinamiento? El análisis del tema se realizó a través de una investigación-acción en psicología con orientación psicoanalítica, empleando dispositivos grupales, singulares y de mediación a través del arte y los productos audiovisuales.

**Palabras clave:** espacio educativo; investigación-acción; lazo social; mediación; psicoanálisis; psicología; (re)conocimiento; representación.

### Abstract

Finding inspiration in Lacan's concepts of the *stadium in the mirror* and the *optical scheme*, this article puts in dialogue and listens to the intersubjective relationships of those who are part of the educational space: teachers, students and their families, in a particular historical time: the confinement by the health emergency by COVID-19. The guiding question is: How to contribute with acts of (re)knowledge and (re)creation of social links in times of confinement in the educational space? Its approach and contribution were made through an action-research in psychology with a psychoanalytic orientation, using group, singular and mediation devices through art and audiovisual products.

**Keywords:** action research, educational space, mediation, psychoanalysis, psychology, (re)cognition, representation, social link.

\* Candidata a Doctora en Ciencias Psicológicas y de la Educación por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Becaria del gobierno belga a través del Proyecto de Investigación para el Desarrollo de la Comisión para la Cooperación al Desarrollo (CCD-ARES) "Refuerzo de espacios de mediación comunitaria de jóvenes en situaciones de violencia y de sufrimiento psicosocial" que se desarrolla entre la Universidad Católica de Lovaina, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador y la Universidad Tecnológica del Ecuador.  
Correo electrónico: paoviera@yahoo.com

## Introducción

La enfermedad COVID-19, originada por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2, ha generado una de las pandemias más significativas en la historia reciente de la humanidad. El primer caso fue conocido oficialmente en diciembre de 2019, en Wuhan (China). Desde entonces, el incremento exponencial del número de personas contagiadas y fallecidos puso a prueba los diferentes sistemas sanitarios, sociales, políticos y económicos a nivel mundial, lo cual ha generado situaciones de extrema delicadeza en la realidad objetiva y subjetiva de quienes las han sufrido.

Frente a este escenario, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la amenaza de la COVID-19 como una pandemia (WHO 2020), exhortando a los países a tomar las medidas necesarias para frenar su propagación. En Ecuador, el 12 de marzo se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional (Ministerio de Salud Pública 2020), y ello condujo a tomar varias medidas para evitar la propagación del virus, entre ellas: a) el cierre de los espacios educativos a nivel nacional (Ministerio de Educación 2020); b) el teletrabajo por emergencia (Ministerio de Trabajo 2020); y c) la declaratoria del estado de excepción y la cuarentena obligatoria (Ministerio de Defensa Nacional 2020).

A partir de entonces, el sistema educativo (docentes, estudiantes y sus familias) se vieron obligados —en tiempo récord— a encontrar los modos y las herramientas para sostener la educación a distancia o de manera virtual, ante la imposibilidad de continuar el curso de modo presencial y en medio de una realidad objetiva marcada por la angustia, la incertidumbre y las pérdidas reales (muerte de personas, deterioro de la salud física, despidos en los trabajos), simbólicas (imposibilidad de generar espacios de socialización o de los ritos de pasaje) y también imaginarias (el reajuste y la poca certeza con respecto a la planificación del futuro).

La pandemia generó una ruptura inesperada, un quiebre de la cotidianidad, del encuentro con los otros; irrumpió en la realidad interna de los sujetos como factor exterior, y obligó a una suspensión del tiempo, a causa del confinamiento prolongado. Aunque no todo —y no por todos— ha sido vivido como un proceso traumático, sí han sido frecuentes los momentos de gran ansiedad, angustia, padecimientos y afecciones psicológicas (*La Vanguardia* 2020; *Semana* 2020; Gilbert 2020).

Ante esta situación, y teniendo en cuenta las respuestas limitadas de los diferentes gobiernos y sistemas sanitarios, la percepción de la imposibilidad de enfrentar el virus ha tomado fuerza para algunos sujetos, propiciando situaciones que pueden ser descritas como “catástrofes sociales” (Bleichmar 2003; Rolfo et al. 2003).

Bajo la premisa de la fragilidad del lazo social por la propia situación de crisis, y basándose en el psicoanálisis como enfoque teórico, ética terapéutica y una práctica

crítica y políticamente implicada (León 2013), surge una pregunta: ¿Es posible realizar un aporte significativo con actos que permitan (re)crear el lazo social en contextos de catástrofe? Roudinesco sostiene que, sin importar las circunstancias históricas,

no debemos ceder nunca al método del silencio ni a la aceptación de la arbitrariedad legal. Porque si entramos en la espiral del terror que nos inspira la alteridad, creyendo que estamos salvaguardando la paz de nuestro propio reino, perdemos primero el honor y luego la libertad. Y en última instancia, favorecemos la guerra (2005, 15).

En otras palabras, en tanto analistas de la realidad objetiva, subjetiva e histórica, nuestra ética nos conduce al núcleo mismo de los hechos y situaciones. Solo así es posible convertir la investigación en una práctica social y un saber de acción (Berger 2003). Es por ello que en esta investigación-acción se ha optado por un abordaje desde las teorías psicoanalíticas y sociológicas de la experiencia, como una aproximación posible al lazo social en contextos de catástrofe social y de profundización de desigualdades desde la experiencia de los sujetos que conforman el espacio educativo.

En el caso del ámbito escolar, a la compleja situación anterior se añade la imposibilidad de asistir al espacio físico y su sustitución por un espacio virtual. Esto, para muchos, significó una crisis: docentes sin las herramientas y conocimientos suficientes para sostener su enseñanza a través de los recursos de las tecnologías de la información y comunicación (TIC); hogares en los que no se contaba con conexión a internet, equipos de computación o teléfonos celulares, para acceder de manera adecuada la educación; familias con más de un hijo en edad escolar; padres que, en algunos casos, debían compartir este tiempo con su propio teletrabajo, y en otros, tuvieron que enfrentar la angustia por haber perdido su medio de sustento a raíz del confinamiento. Hubo familias, además, que enfrentaron directamente el contagio de COVID-19. En fin, se trataba de varios sucesos imprevistos que acontecían en un determinado marco histórico, a la vez inquietante y perturbador.

Desde su rol,<sup>1</sup> algunos docentes, estudiantes, padres y madres de familia se sintieron sobrepasados por los acontecimientos que atravesaban. Las diversas pérdidas en el ámbito cotidiano generaron preguntas de tipo identitario. En palabras de Hornstein, “[e]l duelo empieza por un cuestionamiento no solo hacia lo perdido,

---

1 Entendiendo que en el mundo institucional existen normas que operan como realidad objetiva, las cuales “se ponen en acto” en los roles que los sujetos ejercen en los diferentes grupos, y que determinan las expectativas y formas de comportamiento que devienen diferentes rutinas conocidas y que son aceptadas por quienes integran el grupo. Así, en el ámbito educativo, existen ciertas expectativas de los docentes, estudiantes, equipos directivos, padres de familia, entre otros (Brigido 2006, 101).

sino hacia quién soy yo, cuánto valgo, cuánto de mi identidad se ha perdido con el otro [con lo perdido]” (2013, 250).

En este contexto en que el tejido social se fragiliza, una pregunta puede servir de guía a la indagación: ¿Cómo generar un aporte en el espacio educativo con actos de (re)conocimiento y de (re)creación de lazos sociales en tiempos de confinamiento? Tal interrogante permite explorar la experiencia de los sujetos que ejercen los diferentes roles que forman parte del espacio educativo, en esta situación de crisis, al tiempo que se generan procesos de subjetivación, (re)conocimiento y nuevas formas de (re)creación del lazo social a partir de espacios colectivos, singulares, a través del arte y productos audiovisuales.

Este artículo presenta una propuesta metodológica de investigación e intervención<sup>2</sup> aplicada durante el tiempo de confinamiento a un grupo de docentes, estudiantes y familias de la Red de Centros Educativos del movimiento internacional de educación popular integral, promoción social y acción pública “Fe y Alegría”.

## Aproximación al marco conceptual de referencia

Esta investigación-acción se enmarca en la psicología como proyecto de generación de conocimiento, en tanto el método toma el lugar del objeto para conferir la unidad a una ciencia. Específicamente, se entiende aquí por *proyecto* lo propuesto por Georges Canguilhem (1956, 366, citado en Guerra 2009, 30): “el objeto de la ciencia ya no es sólo el campo específico de los problemas, de los obstáculos a resolver, sino también la intención y el objetivo del sujeto de la ciencia, es el proyecto específico que constituye como tal una conciencia teórica”.<sup>3</sup>

En esta línea, desde la perspectiva de la psicología como proyecto de “ciencia de la subjetividad” se cuestiona sobre “la relación sujeto/mundo al tiempo que se ocupa del sujeto como constructor del mundo” (Guerra 2009, 3); es decir, un sujeto singular o colectivo autónomo, capaz de establecer sus propias normas para vivir en comunidad, de reconocer los márgenes de la libertad y el vínculo social de la colectividad. En este sentido, el proyecto de psicología del cual parte este trabajo es un cuestionamiento de la forma en que se ha construido la realidad social, los procesos que la sustentan y la apropiación de esa realidad que ejercen los sujetos implicados.

2 Siguiendo a Ana María del Cueto y a Jacques Ardoíno, en este estudio se entiende por *intervención* el procedimiento por el que se busca conocer y estudiar los antecedentes, evolución y cambio que se derivan de una intervención de un tercero externo ante la Institución (Del Cueto 2014).

3 Los textos en francés citados en este artículo han sido traducidos por la autora.

Ahora bien, en esta investigación, el *lazo social* es entendido desde tres sentidos: el primero, como discurso, puesto que viabiliza las relaciones del sujeto y da cuenta de las estructuras de funcionamiento psíquico (Lacan [1975] 1992). Esto nos permite comprender que existen estructuras que se organizan en su registro con el lenguaje, el deseo y el goce, y que van más allá de los acontecimientos históricos de la realidad objetiva.

El segundo, como aquello que posibilita las relaciones sociales “plenas y enteras”, poniendo en curso la ley de inscripción a una cultura, no en su sentido moral sino social y ético, en tanto que los seres humanos desarrollan las capacidades necesarias para establecer lazos sociales, “los otros seres vivos no pueden poner en obra los procesos que ello supone” (Quentel y Laisis 2006, 127); es decir, del hecho de que lo social es característico del sujeto en tanto está atado a una cultura por “medio de” el lenguaje —el signo— y la norma.

El tercer sentido es el relacionado a la “ligazón con la experiencia del tiempo (pasado, presente, futuro) [...] del nacimiento a la muerte. En el medio, nuestro presente, es decir, nuestra presencia en el mundo” (Green 2005, 255). Esto se refiere a la posibilidad de anudar algunos elementos de nuestra experiencia, para organizar una secuencia que tenga un sentido para su narrador, ejecutando un “proceso de reconocimiento”, que permite el acto de “re-encontrar” —en términos de Green (2005, 256). Al realizar un proceso de historización en la que se pone en curso una secuencia, a la cual el narrador le otorga un sentido, se vuelve sobre los objetos y se produce en dicha secuencia un “conocerse a sí misma” (Green 2005, 256).

Habría, por lo tanto, una dialéctica entre el mundo exterior e interior, lo cual tendría alguna implicación en los modos en los que se expresa el lazo social. De esta manera se llegaría a la comprensión de que los conflictos psíquicos pueden tener también un origen social (De Gaulejac 2002).

La sensación de desorganización que conlleva una crisis remite a dos conceptos del psicoanálisis, propuestos por Jacques Lacan, que para este estudio son relevantes: el *estadio del espejo* y el *esquema óptico*.

Una aproximación breve al *estadio del espejo*<sup>4</sup> (Lacan [1966] 2003: 99) es la que se refiere a la etapa inicial de vida de un infante, —los primeros meses de vida— en la cual tiene una percepción desorganizada de su cuerpo. Es entre los seis y dieciocho meses, gracias a la imagen especular —pues no se ve con sus propios ojos sino a través de quien lo ama o lo detesta—, que se constituye de manera imaginaria como unificado, dando lugar al surgimiento del “yo”. Es gracias a la mirada de la madre que lo reconoce al decir: eso que miras en el espejo “eres tú”, lo que es interpretado

---

4 Es posible profundizar en los planteamientos de Jacques Lacan consultando los textos de referencia.

por el niño como “ese soy yo”. Es decir, requiere de un Otro (un Gran Otro) para ser reconocido como “yo” (Lacan [1966] 2003; Guillerault 2005).

Este concepto aporta a este estudio la introducción de la necesidad de un Otro en el proceso de identificación, así como la aproximación a lo que algunos autores llaman la “renovación” del estadio del espejo que se da en la adolescencia (Nasio 2013). Es decir, al ocurrir una situación de crisis, que desorganiza los elementos a los que estábamos familiarizados, surge un cuestionamiento a la propia identidad, encarnada en la pregunta “¿quién soy yo?” (Hornstein 2013, 250).

Respecto al *esquema óptico*, Lacan (1954a, 69) se aproxima a: a) la anudación de los registros Real, Simbólico e Imaginario; b) la construcción de la realidad; c) la constitución del yo; y d) al proceso de la cura psicoanalítica. Aquí es preciso detenerse en la “construcción de la realidad” y en el “proceso de la cura psicoanalítica”, en tanto señala que:

[...] un esquema de tipo tal que, de la movilización de un plano de reflexión, dependa, en un momento dado, la apariencia de la imagen: permaneciendo el sujeto siempre en el mismo lugar. Sólo puede verse la imagen con suficiente completitud desde determinado punto virtual de observación. Ustedes pueden cambiar como quieran ese punto virtual. Ahora bien, cuando el espejo gira ¿qué es lo que cambia?

No solo cambiará el fondo, es decir, lo que el sujeto puede ver en el fondo, por ejemplo él mismo [...] cuando se mueve un espejo plano, llega un momento en que algunos objetos salen del campo [...]. Tienen toda la razón si piensan que no se trata únicamente de un observador. Se trata, a fin de cuentas, de la relación simbólica; a saber, del punto a partir del cual se habla, a partir del cual él es hablado. Pero no es esto lo único que cambia. Si ustedes inclinan el espejo, la imagen misma cambia. Sin que la imagen real se mueva (Lacan 1954a, 69).

Lo que propone Lacan aquí es esencial para entender que nuestra percepción de la realidad objetiva depende del lugar de enunciación<sup>5</sup> en el que estemos ubicados. Si nos situamos en otro punto, podremos ver o eliminar del campo visual otros elementos, lo cual tiene su efecto en la relación simbólica.

En el caso de una situación de crisis, que viene a cuestionar la propia identidad y, en especial, cuando la realidad objetiva cambia —como en el caso del confinamiento, en el que para preservar la vida es preciso limitarse a un espacio físico reducido—, la posibilidad de moverse de ese lugar de enunciación no resulta fácil.

5 Se entiende por “lugares de enunciación” aquellos espacios subjetivos que ocupa una persona en situaciones excepcionales y que están determinados por diferentes direcciones especulativas, a saber: identidad (rol, género, edad), trayectorias personales, familiares, históricas, de un territorio, de un país, de una región y de una geopolítica.

## Metodología

Este estudio sigue el enfoque metodológico de la investigación-acción, que es el de “conducir una acción deliberada [...] de investigación con doble propósito: transformar la realidad y generar conocimiento acerca de estas transformaciones” (Hugon et al. 1988 citado en Mesnier y Missotte 2003, 9). De manera específica, aquí se indaga sobre la manera en la cual un sector de la población ecuatoriana está enfrentando el confinamiento, al tiempo que se genera un dispositivo de intervención psicosocial que aporte al reconocimiento y recreación del lazo social.

Con esto en mente, en este artículo se presentan algunos resultados de la investigación desarrollada en espacios de educación formal durante el confinamiento por la emergencia sanitaria generada por la enfermedad de la COVID-19. El objetivo general es profundizar en la experiencia de los sujetos que ejercen los diferentes roles que forman parte del espacio educativo, en situaciones de crisis, al tiempo que se generan procesos de subjetivación, (re)conocimiento y nuevas formas de (re)creación del lazo social a partir de espacios colectivos, singulares, a través del arte y productos audiovisuales. Los objetivos específicos son los siguientes:

- Indagar y proponer dispositivos que aporten a la reconstrucción del lazo social a partir de espacios colectivos, singulares, a través del arte y productos audiovisuales.
- Aproximarse a los procesos de subjetivación desde los testimonios de los sujetos involucrados.
- Explorar las condiciones de la realidad objetiva en las que los sujetos enfrentan la misma situación de crisis, mientras ejercen los diferentes roles institucionales.

Para cumplir con estos objetivos, se enfocó el trabajo en los espacios educativos formales, en tanto son espacios sociales, imbricados y dinámicos en los que de manera continua se crea, re-crea y produce la cultura (Naranjo Flores 2011; Candela, Rockwell y Coll 2004).

Aquí nos centramos en el trabajo realizado con dos centros educativos del movimiento “Fe y Alegría”, como espacios de educación formal con enfoque popular, en tanto son espacios sujetos a las políticas y recursos provenientes del gobierno ecuatoriano. Se trata de instituciones que trabajan a través de educación popular integral, promoción social y acción pública en contextos de personas y comunidades excluidas o empobrecidas del país, al tiempo que responden a las políticas, planes, proyectos y disposiciones emitidos por el Ministerio de Educación del gobierno ecuatoriano.

Ante la emergencia y la suspensión de las clases presenciales, estas han pasado a funcionar con una modalidad a distancia, lo que ha generado varios inconvenientes en diferentes dimensiones para la comunidad educativa de estas instituciones.

En este marco, se optó por una estrategia de investigación-acción que aportó a la reconstrucción del lazo social y al reconocimiento, trabajando en dispositivos de psicología clínica con enfoque psicoanalítico, de intervención grupal y singular, para así generar las condiciones en que la voz de los diferentes actores sea escuchada entre ellos y por los otros. A través de productos audiovisuales se combinaron los testimonios orales y de dibujo, la sociología de la experiencia y de las desigualdades, y las técnicas propias de la comunicación.

La aproximación al testimonio de los sujetos directamente implicados, a sus modos de subjetividad y subjetivación durante el inicio del confinamiento, y el sostenimiento de la educación a distancia, se realizó desde el relato que respondía a la consigna inicial dirigida a los tres grupos, a saber: “responda a través de un mensaje de voz (o un dibujo, en el caso de los estudiantes) a la pregunta ¿cómo ha cambiado su rol como docente/estudiante/madre-padre de familia en tiempos de confinamiento?”.

Además, fue preciso incluir un análisis de datos de fuentes secundarias de información para una mejor descripción de las condiciones de la realidad objetiva en las cuales los sujetos ejercen los diferentes roles en el ámbito educativo. Se obtuvo acceso a las estadísticas solicitadas al Ministerio de Educación y a otras estadísticas oficiales de uso libre, que aportaron a una mejor precisión del contexto. Los participantes en estos dispositivos están contenidos en la tabla 1:

Tabla 1. Participantes del dispositivo de mediación a través de producto audiovisual

Docentes	16 (10 mujeres y 6 varones)
Estudiantes	10 (6 mujeres y 6 varones)
Madres y padres de familia	8 (6 mujeres y 2 varones)

Los criterios de la inclusión de los participantes fueron: a) que cumplan con alguno de los roles de docente, estudiante o representante legal al momento del confinamiento y b) que expresen su deseo libre y voluntario de participar y de solicitar el retiro de su contribución antes de la edición final y transmisión, sin que eso tenga implicaciones de ningún tipo.

Los criterios de inclusión del testimonio en el producto audiovisual fueron dos: que se cumpliera con los criterios anteriores y que en el testimonio no contuviera datos de identidad, para asegurar el anonimato de los participantes.

## **Condiciones éticas del trabajo**

El desarrollo de esta investigación contó con la aprobación del Comité de la Comisión Doctoral de la Universidad Católica de Lovaina, en Bélgica, así como con la aprobación del Comité de Acompañamiento, el apoyo y seguimiento del equipo de coordinadores y promotores de esta investigación en Ecuador y Bélgica. De modo que los aspectos éticos fueron cuidadosamente revisados y atendidos antes, durante y después de la investigación.

Cada participante firmó un consentimiento informado (o asentimiento, en el caso de menores de edad), antes de participar en la investigación. En este documento se explicitó el objeto y proceso de la investigación, los requerimientos de los participantes, la confidencialidad y anonimato, y la posibilidad de retirarse de la investigación en cualquier momento.

En medio de un confinamiento estricto, fue preciso adaptarse a las limitaciones propias del contexto sin que esto implicase descuidar las condiciones éticas necesarias para el desarrollo de la investigación. De manera que los participantes dieron su consentimiento y autorización expresa para participar en los dispositivos de mediación audiovisual (vía mensaje de voz o por correo electrónico).

Se elaboró un diario de campo de los encuentros grupales e individuales, y del proceso de confección de los diferentes dispositivos de producción audiovisual.

## **Algunos resultados sobre la experiencia de confinamiento desde el espacio educativo**

Mientras haya desigualdades sociales, la escuela no podrá sino reflejarlas y reproducirlas de generación en generación.  
François Dubet

En Ecuador, las profundas desigualdades han sido expuestas con mayor evidencia durante la crisis sanitaria. Quienes llevan la peor parte son quienes ya estaban en situación de desventaja, aumentando en ellos la angustia, la incertidumbre y el sufrimiento psíquico.

Inspirados en el estadio del espejo y el esquema óptico de Lacan (1954a, 1954b, [1966] 2003), los dispositivos de mediación propuestos tomaron la forma de productos audiovisuales que articulan las intervenciones interdisciplinarias de la psicología clínica con enfoque psicoanalítico, la sociología de la experiencia y de las desigualdades, el arte y la comunicación. La combinación de los testimonios de los participantes, a través de la voz o el dibujo, y a través de estadísticas que den cuenta de la realidad objetiva, ofrecen un aporte al diálogo, al conocimiento y al reconocimiento de estas experiencias subjetivas y colectivas de un sector de la población ecuatoriana.

En este acápite se comienza por precisar los aspectos más relevantes de la metodología de investigación-acción que surgió de este proceso, y que nos permite aproximarnos a la experiencia de los sujetos en el ejercicio de los diferentes roles que se cumplen en el ámbito educativo, en condiciones de confinamiento y en el pasaje de una educación presencial a una educación a distancia. Esto tributa a la reconstrucción del lazo social y al proceso de reconocimiento singular y colectivo, desde la práctica de la palabra, desde la *voz y mirada* y desde la *escucha y observación* propia y de los otros.

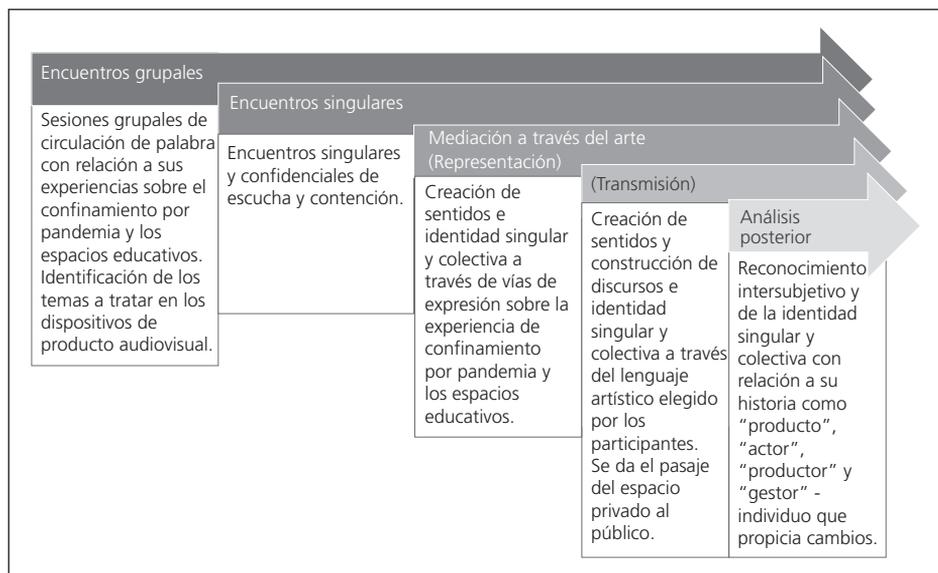
En un segundo momento, se realiza una aproximación a los procesos de subjetivación desde los testimonios de los sujetos involucrados, quienes cumplen con el rol de docentes, estudiantes y madres/padres de familia. Finalmente, se incluyen algunos de los elementos que aportan a una breve descripción de su realidad objetiva.

### **Una metodología de investigación-acción que aporta al (re)conocimiento y a la (re)creación de lazos sociales**

Los dispositivos metodológicos y de intervención generados en la investigación para trabajar antes y durante el confinamiento incluyeron dispositivos grupales, singulares y de mediación a través del arte. Debido a las limitaciones que la realidad objetiva imponía, las mediaciones a través del arte se realizaron mediante productos audiovisuales como vía de representación y transmisión de su experiencia y subjetividad, generando diálogo, reflexión y resignificación.

Así, a cada espacio se le atribuyó un propósito: *lo grupal*, que se presentaba como el dispositivo privilegiado de (re)conocimiento singular y colectivo; *lo singular*, como el dispositivo privilegiado para la producción de información y del relato; y la *representación y transmisión* como dispositivos de mediación, reconocimiento e identificación que posibilitan el pasaje de lo privado a lo público. Esta información puede ser resumida en el gráfico 1:

Gráfico 1. Dispositivo metodológico y de intervención en espacios educativos formales durante el tiempo de confinamiento por pandemia



Para su ejecución fue preciso contar con un equipo de psicología, que estaba a cargo de los dispositivos grupales, singulares y de mediación a través de producto audiovisual. Este equipo trabajó en subgrupos, desarrollando dispositivos internos de escucha e interanálisis (Cornejo, Mendoza y Rojas 2008), lo cual facilitó el registro del proceso y de la experiencia subjetiva del equipo investigador. Esto constituyó un aporte en el proceso de reflexión, creación, análisis e interpretación de los resultados a través de: a) reuniones semanales de encuentro, interanálisis y planificación; b) reuniones semanales diferenciadas de supervisión; y c) acompañamiento individual, en caso de requerir un apoyo por la situación actual.

Debido a las circunstancias, en aquel momento se optó por generar dispositivos audiovisuales<sup>6</sup> enfocados en la psicoeducación, para abordar algunos temas que eran tratados de manera recurrente en los espacios grupales. De modo que estas “cápsulas de video” se referían a temas de interés, de una manera sencilla y de fácil acceso —eran videos de corta duración, no demandaban un gran tiempo de atención y se podían transmitir a través de redes sociales<sup>7</sup> y dispositivos móviles—, además, su uso es frecuente como vía privilegiada de comunicación, incluso en contextos de limitaciones económicas, sobre todo entre jóvenes.

6 Para revisar todos los videos elaborados como dispositivo de mediación a través de producto audiovisual en contextos de confinamiento, ver el canal “Recreando los Lazos Sociales” en YouTube.

7 En especial a través de WhatsApp, en tanto es la segunda red social más utilizada en el Ecuador (INEC 2018b).

Considerando que uno de los fines de la investigación social es “dar voz” (Ragin 2007) —entendido esto como la creación de mecanismos para que la voz de quienes están en situación de desventaja social pueda ser escuchada—, el objetivo del dispositivo de mediación es aportar a procesos de (re)conocimiento, representación, transmisión y reflexión de la experiencia de los sujetos, en relación con la emergencia sanitaria y el confinamiento, que aporten a la recreación de los lazos sociales al interior del espacio educativo.

Inspirados en un video titulado “Cholo ilustrado” (Sindicato Audiovisual 2017), se optó por el dibujo como el conductor de la narrativa del producto audiovisual, en tanto es uno de los mecanismos privilegiados de simbolización y cuyos efectos terapéuticos son ampliamente conocidos en el campo de la psicología y el psicoanálisis (Uribe 2009; Rodulfo [1992] 2008).

Debido a la especificidad técnica que requiere un producto audiovisual, se vio la necesidad de armar un equipo interdisciplinario para su producción conformado por:

- De tres a cinco colaboradores del equipo de Psicología, incluyendo siempre a la investigadora principal. Sus funciones se centraron en: a) sostener el proceso con las personas participantes; b) la planificación, recepción, codificación y análisis del contenido de los testimonios; c) la interpretación de los datos estadísticos y d) la coordinación con los colaboradores de otras disciplinas, cuidando el proceso desde el inicio, la materialización del producto audiovisual y el seguimiento posterior de su difusión.
- La coordinadora de investigación de “Fe y Alegría”, cuya función se centró en: la convocatoria de los participantes desde “Fe y Alegría”; la recopilación de las colaboraciones y la entrega de los datos estadísticos relevantes a los temas a tratar correspondientes a dicha institución.
- Un profesional en el área de estadística, externo a la investigación y a “Fe y Alegría”, con las siguientes funciones: procesar las bases de datos del Ministerio de Educación; sugerir otras fuentes de información secundaria que aporten a la descripción de las condiciones socioeconómicas del contexto de los diferentes grupos de docentes, estudiantes y familias; y revisión final de los documentos de apoyo estadístico, para asegurar que la interpretación de los datos sea la adecuada.
- Un profesional de comunicación social, el Coordinador del área de Comunicación de “Fe y Alegría”, quien estaba a cargo de los modos de construcción y creación de sentidos que articularon las representaciones en un producto audiovisual que dio cuenta de la experiencia singular y colectiva de los sujetos que colaboraron con su testimonio.

- La Coordinadora Nacional de Bienestar Educativo Integral (BEI) e Inclusión de “Fe y Alegría”, cuyo rol externo al proceso previo significó un aporte en la interlocución entre los equipos directivos y el equipo de investigación y docentes, madres y estudiantes fortaleciendo las acciones al interior de la Institución que promuevan el bienestar integral de los diferentes grupos.

Además, se estableció un comité interinstitucional para la revisión y aprobación final de los productos audiovisuales, antes de su difusión. Este comité estuvo conformado por la investigadora y los tres coordinadores de “Fe y Alegría”.

Los videos, en tanto dispositivos de mediación, se produjeron y difundieron en un intervalo de una a tres semanas. Este corto intervalo de periodicidad fue considerado como el más adecuado para lograr el efecto de reconocimiento y escucha entre los diferentes actores en los sujetos a los cuales los videos representaban.

De este modo se generó entre los grupos la sensación de ser escuchados por los otros, al interior de la institución y fuera de ésta, al tiempo que se producía un reconocimiento por quienes no ejercían el rol de quien observaba en el video. Algunas reacciones a los videos son:

Justo lo que yo también estoy pasando, me siento tan identificado (A. Quito-Ecuador, 1 de mayo de 2020, reacción al video de docentes).

Ahora que me tocó quedarme con mis hijos valoro más el gran trabajo que hacían los profesores (V. Quito-Ecuador, 1 de mayo de 2020, reacción al video de docentes).

Fantástico, es exactamente lo que nos ha sucedido en este tiempo (S., Manabí-Ecuador, 22 de mayo de 2020, reacción al video de estudiantes).

Me parece un magnífico proyecto. La situación actual afecta el acceso a la educación de los que viven en desventaja. Cuba, que es un ejemplo de educación gratuita e inclusiva a todos los niveles, solo ha podido mantener un sistema de teleclases para la primaria y la secundaria. Pero el sistema educativo universitario no ha podido reactivarse por la carencia de plataformas y disponibilidad de la Internet. Es un caos que piensa arreglarse con modificaciones al próximo curso. La globalización alcanza hasta las enfermedades, pero sigue siendo vital el desarrollo local y hoy se agudizan las diferencias. La situación supera las posibilidades del modelo educativo tradicional en el mundo entero. Hemos movido las capacidades innovadoras, pero no al punto de sustituir la interacción entre educandos y educadores. Debemos buscar estrategias conjuntas, no lineales, para los procesos

de enseñanza y aprendizaje. Colaboremos (L., Cuba, 22 de mayo de 2020, reacción al video de estudiantes).

Por fin alguien pone en palabra lo que nos sucede a los papás (C., Quito-Ecuador, 29 de mayo de 2020, reacción al video de madres y padres de familia).

Muy buen trabajo, testimonios verdaderos desde el mismo dolor y angustia por todo lo que se ha vivido en este confinamiento que aún sigue dando preocupación por lo que no se sabe qué sigue, qué falta por verse, pero al mismo tiempo como que hay esa voz interna de esperanza que nos da ánimo a seguir adelante con esa fortaleza que da la oración y apego a lo espiritual; una vez más, felicitaciones (M. Quito-Ecuador, 29 de mayo de 2020, reacción al video de madres y padres de familia).

Como se puede observar, tomando como referencia los conceptos del *estadio en el espejo* y el *esquema óptico* propuestos por Lacan ([1966] 2003, 1954a) en situaciones de crisis —en que la propia identidad es cuestionada—, es ese reconocimiento que viene de un Otro (en este caso de quien no ejerce ese rol) aporta al propio reconocimiento, resignificación y reconstrucción del lazo social. Además, permite moverse del lugar desde donde se percibe la realidad, en este caso, del rol institucional que se ejerce, para escuchar y observar la experiencia de la situación de crisis en común que es vivida desde otra perspectiva. Este cambio del lugar de la mirada y de la escucha, aporta al fortalecimiento de relaciones sociales “plenas y enteras”, en palabras de Quentel y Laisis (2006) es decir, podría aportar fortaleza al lazo social.

### **“Hogares surgiendo como nuevas escuelas”: los procesos de subjetivación en el ámbito educativo**

Como se explicó antes, el confinamiento prolongado en Ecuador —por la emergencia sanitaria causada por la pandemia— demandó que los procesos educativos continuarán de cualquier modo. Como muchos países alrededor del mundo, la educación a distancia fue una de las opciones para su continuidad, lo cual implicó el pasaje del espacio presencial en el ámbito educativo —el aula de clase— al espacio virtual en el ámbito privado. Esto puso en evidencia las carencias por las que atravesaba una parte del sistema educativo.

Así, en un corto tiempo y en medio de la irrupción de lo siniestro que para muchos trajo la pandemia, los estudiantes, las familias, los funcionarios de las instituciones educativas y gubernamentales tuvieron que adaptarse al sostenimiento de la educación a distancia.

Este transitar fue vivido por algunos docentes con grandes dosis de sufrimiento y angustia pues, para muchos, significó una reorganización en varios niveles, partiendo de la necesidad de utilizar los recursos tecnológicos para sostener la educación, combinando el teletrabajo con la cotidianidad de la vida al interior del hogar. Esto, entre otros aspectos, trajo un cuestionamiento sobre la identidad del docente (tal y como lo refleja la figura 1. A algunos maestros les fue preciso remitirse a las propias motivaciones para desempeñarse como docentes.

El ser docente es más que un trabajo: es una vocación. Uno lo hace sin la necesidad de que le retribuyan con algo; es más, a veces uno gasta más de lo que a uno le pagan, por hacer lo que nos gusta; y creo que siempre nos hemos llevado trabajo a la casa (Docente 1, Testimonio, Quito, Ecuador, 27 de abril de 2020).

Figura 1. ¿Cómo ha cambiado el rol del docente en tiempos de confinamiento?



Fuente: Dibujo elaborado por Lucía Arias (Proyecto "Recreando los Lazos Sociales" 2020a).

Durante el tiempo de confinamiento prolongado, la vocación del docente se ha visto cuestionada por diferentes actores, lo cual se ha sumado a las tareas que de manera regular debían cumplir. Sobre el tema, un docente señala: “Presionado por muchos, defendidos por pocos, presionados por aún muchos más, tiene que hacer doble trabajo, rendir cuentas a autoridades, al Ministerio, a padres de familia, a estudiantes” (Docente 3. Testimonio. Quito, Ecuador, 28 de abril de 2020.)

Frente a una situación inédita en el mundo, el cambio constante de las directrices del Ministerio de Educación —muchas veces con poca claridad o desde el desconocimiento de los contextos diversos del país—, el exceso de la implementación de medidas de control para generar evidencias, y varios procesos administrativos que se solicitan por diferentes instancias de la autoridad de educación, de “Fe y Alegría” y de cada centro educativo, se han sumado a la reducción salarial, al retraso en su remuneración mensual y a la reducción de puestos de trabajo de docentes y equipos de psicología. Esta reducción se ha realizado durante la declaratoria de emergencia sanitaria, lo cual ha generado mayor sufrimiento y malestar en la subjetividad de los funcionarios de las instituciones educativas.

Sumado a lo anterior, en algunas familias vinculadas a estos centros educativos, al igual que en gran parte de la población ecuatoriana y, desde luego, en todo el mundo, han aumentado los casos de familiares que han sido afectados por el COVID-19, por la agudización de enfermedades preexistentes o por la muerte de los contagiados, sin que exista la posibilidad de realizar los ritos funerarios pertinentes, lo cual ha dificultado los procesos de duelo.

En el país, muchas de las mujeres que son docentes, además de cumplir con su labor, son responsables por el sostenimiento del hogar, el cuidado de sus hijos y el de otras personas. A propósito de ello, una docente señala: “Los padres se han olvidado de que nosotros también tenemos una vida de esposas, de hijas, de tías, de que tenemos que limpiar la casa, que tenemos que ordenar, quienes son madres tienen que hacer deberes también con sus hijos” (Docente 1, Testimonio. Quito, Ecuador, 27 de abril de 2020).

Además, mientras avanza el confinamiento prolongado y la imposibilidad de un retorno a la modalidad presencial, se ha evidenciado en gran parte de los equipos de docentes un agotamiento laboral y fatiga visual, debido a jornadas prolongadas laborales frente a pantallas de computadora o teléfono celular. Uno de los docentes señala: “me toca atender inquietudes de estudiantes, de padres de familia, las 24 horas del día, los siete días de la semana” (Docente 3, Testimonio, Quito, Ecuador, 28 de abril de 2020).

Por otra parte, el transitar de algunos estudiantes también ha implicado altas dosis de frustración y angustia ante la dificultad de contar con los insumos necesarios para sostener la educación a distancia. Así un estudiante señala que:



Para este grupo, además de las dificultades con las herramientas informáticas para sostener la educación desde la virtualidad, la falta de contacto entre pares y la pérdida del ámbito privilegiado de socialización ha sido una de las mayores afectaciones, tal como se observa en el siguiente testimonio:

Esta cuarentena a mí me ha afectado porque no puedo ver a mis amigos y no es lo mismo recibir clases desde una computadora [...]. A mí me dio ganas de ponerme el uniforme porque con el uniforme puesto me sentía motivado y pensaba que estaba en la escuela (Estudiante 2. Testimonio. Quito, Ecuador, 10 de mayo de 2020).

Durante este proceso se pudo escuchar los testimonios de madres y padres de familia que vieron cambios en sus hijos: irritabilidad y tristeza, baja comunicación, poca interacción e incertidumbre, lo cual se correlaciona con la evidencia científica que ha ido surgiendo en los últimos meses (Gutiérrez 2020; Cabrera 2020) asociándose a síntomas verificados en situaciones de estrés postraumático.

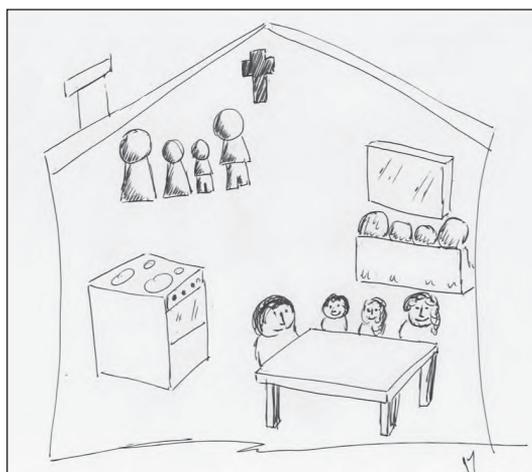
Ahora bien, en lo que respecta a madres y padres de familia, una de las mayores afectaciones ha sido la pérdida de fuentes de trabajo y, por tanto, del ingreso que aseguren los gastos mínimos de sostenimiento de la vida. En los casos en los que el sustento diario venía del trabajo informal o el subempleo, el confinamiento restrictivo ha dificultado las posibilidades de asegurar un ingreso que cubra las necesidades básicas. Así también, para quienes contaban con la seguridad de un trabajo formal, la incertidumbre aumentó y generó inestabilidad laboral, reducción salarial y la latente amenaza de despido:

En la situación en la que estamos, [me encuentro] muy asustada, tengo hijos grandes, pero estaban estudiando, estaban bajo mi cargo. [...] Nos hemos conocido un poco más [...] Respecto a la situación económica sí estamos mal, yo estoy mal porque no me va a alcanzar para nada y estoy solo rogando a Dios que nos ayude a salir adelante (Madre 7. Testimonio. Quito, Ecuador, 20 de mayo 2020).

En otros casos, los cambios que el confinamiento traía implicaron que los miembros de la familia tuvieran que convivir toda la jornada, los siete días de la semana, lo cual trajo consigo una percepción de re-conocimiento. La figura 3 representa la redefinición de los roles domésticos. En este sentido, una madre señalaba:

Yo, como madre de un adolescente, este confinamiento me ha ayudado a entender y conocer mejor a mi hijo, para fortalecer mucho más nuestros lazos madre e hijo, compartiendo más tiempo de calidad: yo con él en sus estudios y él conmigo en las tareas de casa (Madre 2, testimonio. Quito, Ecuador, 14 de mayo de 2020).

Figura 3. ¿Cómo ha cambiado el rol del padre o madre de familia en tiempos de confinamiento?



Fuente: Dibujo elaborado por Jaime Maldonado (Proyecto "Recreando los Lazos Sociales" 2020c).

Para otros, el confinamiento, sumado a las tareas de cuidado y sostenimiento del hogar, la educación a distancia y el teletrabajo, generaron síntomas físicos y psíquicos de agotamiento parental (Ugarte y Dagnino 2020).

### La realidad objetiva de los sujetos en el ámbito educativo

El acceso a la tecnología es imprescindible para continuar con la educación a distancia o virtual; sin embargo, su uso en el país es limitado. En Ecuador, hay docentes y familias de estudiantes que no cuentan con la infraestructura necesaria para llevar clases a distancia a través de plataformas virtuales, es decir, no tienen internet, celular o computadora en casa con los requerimientos necesarios. Esto varía según el área en la habitan, a saber: el 76,4% de estudiantes vive en la zona urbana y el 23,6% está en la zona rural (DNAIE 2020a).

Según los últimos datos disponibles del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos,<sup>8</sup> el 10,7% de las personas de 15 a 49 años son analfabetas digitales<sup>9</sup> (INEC 2018a). Únicamente el 55,9% de personas a nivel nacional utiliza internet y solo el

8 En este estudio se hace referencia a los datos oficiales de los últimos años disponibles. Esta decisión se toma pues las estimaciones para este año no varían de manera significativa. En este caso, corresponden a los datos de 2018.

9 Se reconoce a un analfabeto digital cuando el individuo cumple simultáneamente con estas tres características: 1) no tiene celular activado; 2) en los últimos doce meses no ha utilizado computadora; y 3) en los últimos doce meses no ha utilizado internet.

37,2% de hogares cuenta con acceso a internet; de estos, el 46,6% en la zona urbana y el 16,1% en la zona rural (INEC 2018b). Es decir, seis de cada diez estudiantes no pudo continuar sus estudios de manera virtual.

De acuerdo al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL 2019), en el año lectivo 2018-2019, los padres de los estudiantes que finalizaron su trayectoria en las instituciones educativas del país: el 43,0% tiene educación general básica; el 28,7% ha cumplido el bachillerato, técnico o tecnológico; el 10,8% posee educación superior o de tercer nivel (licenciado, profesional, maestría o doctorado) y el 17,5% no sabe o no tiene estudios. Mientras que del grupo de madres: el 45,9% tiene educación general básica; el 29,8% tiene bachillerato, técnico o tecnológico; el 12,3% tiene educación superior o de tercer nivel y 11,9% no sabe o no posee estudios (INEVAL 2019).

Esto da cuenta de la disponibilidad y conocimientos previos que tendrían las madres y los padres de familia para acompañar la educación de sus hijos durante el confinamiento.

Lo anteriormente mencionado se suma a otros factores de riesgo que ya atravesaban varias familias: la precariedad laboral, el desempleo, la violencia intrafamiliar, el consumo problemático de drogas, hogares monoparentales con ausencia de presencia paterna, en los que la carga de cuidados y responsabilidades económicas generan angustia.

Cabe señalar que el 71,8% de los docentes son mujeres y solo el 28,2% son varones (DNAIE 2020a). En tiempo de confinamiento prolongado, la mayoría de las madres se dedica al cuidado y mantenimiento al interior del hogar al tiempo que sostiene la educación a distancia, prolongando sus horas laborales y reduciendo su descanso, en un contexto de alta inestabilidad laboral y reducción de salarios.

Según datos del Ministerio del Trabajo (2020), en los últimos tres meses durante la emergencia sanitaria, se han perdido 150 000 empleos, lo que afectará directamente a madres y padres de familia con hijos en edad escolar.

## Algunas conclusiones

Por lo aquí expuesto se podría concluir que el dispositivo metodológico y de intervención implementado en el ámbito educativo durante el confinamiento prolongado generó un aporte a través de actos de reconocimiento y de recreación de lazos sociales.

La implementación de espacios de circulación de palabra a través de encuentros grupales, singulares y a través del arte —de manera específica, mediante dispositivos de mediación audiovisual— permitió a los participantes generar procesos de

subjetivación, reconocimiento y recreación, al mirar y escuchar cómo los diferentes actores vivían la misma experiencia, que era percibida como crisis por su irrupción en la cotidianidad.

Esto posibilitó la búsqueda de recursos aportativos a la contención emocional de docentes, y de mecanismos que apunten a que las condiciones laborales actuales, para no dejarse dominar por el sufrimiento psíquico y así generar una articulación interinstitucional que amplíe el apoyo a otros centros educativos.

Como se ha visto, la gran mayoría de docentes y estudiantes se rige y depende del Ministerio de Educación, es decir, los recursos que recibe y utiliza la mayoría de los docentes proviene de fondos públicos. En el contexto actual, son los docentes y las familias quienes están asumiendo los costos que implica sostener la educación en esta cotidianidad mediada por las TIC.

Como se ha demostrado, en contextos de mayor precariedad económica, la cobertura de las necesidades que aseguren su subsistencia se privilegia sobre la adquisición de herramientas tecnológicas, lo cual profundiza las brechas de desigualdad socioeconómica y pone en riesgo la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo. Esto se añadiría a las situaciones de sufrimiento psíquico que las diferentes pérdidas han suscitado en los sujetos durante la declaratoria de la emergencia sanitaria.

Se ha observado, además, que el nivel educativo de los padres es uno de los factores que más influye en el nivel socioeconómico de los estudiantes, en el mejor ambiente que propicie los hábitos de estudio y en el apoyo al proceso educativo de los hijos. En los hogares ecuatorianos, la mayor parte de madres y padres han completado únicamente la educación general básica, implicando menos recursos para acompañar el proceso educativo de sus hijos.

Finalmente, se ha mostrado que la incertidumbre en tiempos de confinamiento se ha profundizado por las situaciones de inestabilidad o precariedad laboral que ha afectado el rendimiento de docentes, estudiantes y de madres y padres de familia. Los dispositivos aquí desarrollados han generado aportes para visibilizar estas realidades objetivas desde los diversos testimonios, que causan un cambio de mirada y la posibilidad de ser escuchados por sujetos dentro y fuera de los centros educativos.

**Apoyos:** La autora agradece a Fe y Alegría y al Servicio Jesuita a Refugiados, en especial a las y los estudiantes y jóvenes, sus familias, docentes y otros funcionarios que han participado de manera directa o indirecta en el transcurso de la investigación. Así también, agradece a la Dirección Nacional de Análisis e Información Educativa del Ministerio de Educación, por proporcionar los datos estadísticos solicitados para esta investigación. Y, finalmente, al Mg. Alejandro Vaca por su asesoría y revisión de las estadísticas utilizadas.

## Bibliografía

- Berger, Guy. 2003. "La recherche-action. Épistémologie historique". En *La recherche action. Une autre manière de chercher, se former, transformer*, editado por Pierre-Marie Messier y Philippe Missotte, 13-26. París: L'Harmattan.
- Bleichmar, Silvia. 2003. "Conceptualización de catástrofe social. Límites y encrucijadas". En *Clínica psicoanalítica ante las catástrofes sociales. La experiencia argentina*, compilado por Daniel Waisbrot, Mariana Wikinski, Cielo Rolfo, Daniel Slucki y Susana Toporosi, 35-51. Buenos Aires: Paidós.
- Brigido, Ana María. 2006. *Sociología de la educación*. Córdoba: Brujas.
- Cabrera, Eliseo Andreu. 2020. "Actividad física y efectos psicológicos del confinamiento por COVID-19". *Revista INFAD de Psicología. International Journal of Developmental and Educational Psychology* 2(1): 209-220. <https://bit.ly/3ql9WUV>
- Candela, Antonia, Elsie Rockwell y Cesar Coll. 2004. "What in the world happens in classrooms?". *European Educational Research Journal*, 3: 692-713.
- Cornejo, Marcela, Francisca Mendoza y Rodrigo C. Rojas. 2008. "La investigación con Relatos de Vida: Pistas". *PSYKHE* 17(1): 29-39.
- De Gaulejac, Vincent. 2002. "La genèse sociale des conflits psychiques". En *Souci et soin de soi. Liens et frontières entre histoire de vie, psychothérapie et psychanalyse*, editado por Christophe Niewiadomski y Guy de Villers, 47-59. París: L'Harmattan.
- Del Cueto, Ana María. 2014. *La salud mental comunitaria. Vivir, pensar, desear*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- DNAIE (Dirección Nacional de Análisis e Información Educativa). 2020a. *Documento de trabajo no publicado, fuente AMIE Periodo: 2019-2020 Inicio Provisional*. Quito: Ministerio de Educación.
- Gilbert, Abel. 2020. "Muertos en las calles: la imagen que resume la crisis del coronavirus en Ecuador". *El Periódico*, 2 de abril. Acceso el 15 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3kzMG4u>
- Green, André. 2005. *Ideas directrices para un psicoanálisis contemporáneo. Desconocimiento y reconocimiento del inconsciente*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Guerra, Giovanni. 2009. "De quoi parlons-nous quand nous parlons de psychosociologie?". *Connexions* 2(92): 29- 37. Acceso el 22 de noviembre de 2020. <https://www.cairn.info/revue-connexions-2009-2-page-29.htm>
- Guillerault, Gérard. 2005. *Dolto, Lacan y el estadio del espejo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Gutiérrez, Liliana. 2020. "Salud mental en niños y adolescentes relacionado a la cuarentena ocasionada por COVID-19". *Facultad de Medicina de la Universidad de Los Andes*. Acceso el 14 de noviembre de 2020. <https://bit.ly/3uAVdbX>

- Hornstein, Luis. 2013. *Las encrucijadas actuales del Psicoanálisis. Subjetividad y vida cotidiana*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2018a. “Encuesta Nacional Multipropósito de Hogares (Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo)”. Acceso el 28 de abril de 2020. <https://bit.ly/3r3fDlt>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2018b. “Tecnologías de la información y comunicación. Encuesta Multipropósito-TIC 2018”. Acceso el 11 de mayo de 2020 <https://bit.ly/2MECgUE>
- INEVAL (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). 2019. *Encuesta de Factores Asociados del Ser Bachiller 2018-2019*. Quito: INEVAL.
- Lacan, Jacques. 1954a. *El Seminario 1. Los escritos técnicos de Freud. 1953-1954*. Buenos Aires: Psikolibro.
- Lacan, Jacques. 1954b. “Una definición materialista del fenómeno de conciencia”. En *El Seminario 2. El yo en la teoría de Freud y en la Técnica Psicoanalítica, 1954 -1955*, editado por Jacques Lacan, 20-25. París: Psikolibro.
- Lacan, Jacques. 1955. “Juego de escrituras”. En *El Seminario 2: El yo en la Teoría de Freud y en la Técnica Psicoanalítica, 1954 -1955*, editado por Jacques Lacan, 48-52. París: Psikolibro.
- Lacan, Jacques. (1975)1992. *El Seminario 17. El reverso del psicoanálisis*. Buenos Aires: Paidós.
- Lacan, Jacques. (1966) 2003. *Escritos I*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- La Vanguardia*. 2020. “Un hombre yace muerto en medio de la calle: la imagen que captura la crisis del coronavirus de Wuhan”. *La Vanguardia*, 31 de enero. Acceso el 15 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3aYhhoZ>
- León, Sebastián. 2013. *Psicoterapia psicoanalítica: una ética terapéutica más allá de la técnica*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Messier, Pierre-Marie, y Philippe Missotte. 2003. *La recherche-action. Une autre manière de chercher, se former, transformer*. París: L'Harmattan.
- Ministerio de Defensa Nacional. 2020. Decreto presidencial N.º 1017 de 17 de marzo. Acceso el 10 de octubre de 2020 . <https://bit.ly/38hvcoq>
- Ministerio de Educación. 2020. Acuerdo N.º MINEDUC-MINEDUC-2020-00020-A del 12 de marzo. Acceso el 10 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3rpcfYu>
- Ministerio de Salud Pública. 2020. Registro Oficial Suplemento N° 160 del 12 de marzo. Acceso el 10 de octubre de 2020 [https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/SRO160\\_2020\\_03\\_12.pdf](https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/SRO160_2020_03_12.pdf)
- Ministerio de Trabajo. 2020. Acuerdo-MDT-2020-076 del 12 de marzo. Acceso el 10 de octubre de 2020. <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/ACUERDO-MDT-2020-076-TELETRABAJO.pdf>

- Naranjo Flores, Gabriela 2011. “La construcción social y local del espacio áulico en un grupo de escuela primaria”. *CPU-e, Revista de Investigación Educativa*, 12: 2-28.
- Nasio, Juan David. 2013. *¿Cómo actuar con un adolescente difícil? Consejos para padres y profesionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Quentel, Jean-Claude, y Jacques Laisis. 2006. “Le lien social et ses fondaments”. *Le Débat* 3(140): 126-138.
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/ Universidad de Los Andes.
- Rodulfo, Marisa. (1992) 2008. *El niño del dibujo. Estudio psicoanalítico del grafismo y sus funciones de la construcción temprana del cuerpo*. Buenos Aires: Paidós.
- Rolfo, Cielo, Daniel Slucki, Susana Toporosi, Daniel Waisbrot y Mariana Wikinski. 2003. “Los analistas y la construcción colectiva de la memoria”. En *Clínica Psicoanalítica ante las catástrofes sociales. La experiencia argentina*, compilado por Daniel Waisbrot, Mariana Wikinski, Cielo Rolfo, Daniel Slucki y Susana Toporosi, 21-35. Buenos Aires: Paidós.
- Roudinesco, Élisabeth. 2005. *El paciente, el terapeuta y el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Semana. 2020. “Mi hermana ha muerto en mi casa, abandonada”: el drama del coronavirus que golpea Italia”. *Semana*, 12 de marzo. Acceso el 15 de octubre de 2020 <https://bit.ly/2O8FXCe>
- Ugarte, María José, y Paula Dagnino. 2020. “Cuarentena por pandemia COVID-19: efectos en la salud mental infanto-juvenil y en el estrés parental. En *Memorias del I Congreso Internacional de Psicología. Psicología e Interdisciplina frente a los Dilemas del contexto actual*, 45-46. Ciudad de Corrientes: Universidad de la Cuenca del Plata. Acceso. <http://ojs.ucp.edu.ar/index.php/memoriacongreso/issue/view/713>
- Uribe, Nicolás. 2009. “El dibujo y la simbolización en algunos casos de maltrato infantil. Una mirada psicoanalítica”. *Affectio Societatis* 6(10): 1-12.
- WHO (World Health Organization). 2020. “We have therefore made the assessment that #COVID19 can be characterized as a pandemic”-@DrTedros #coronavirus, 11 marzo, 12:26 p.m. Acceso el 10 de octubre de 2020. <https://twitter.com/WHO/status/1237777021742338049>

## Videos

- Proyecto Recreando los Lazos Sociales. 2020a. “Recreando los Lazos Sociales: docentes en tiempo de confinamiento en Ecuador”. Video, 5:53. Acceso el 2 de mayo de 2020. <https://youtu.be/iAQ5g5ZVvko>

- Proyecto Recreando los Lazos Sociales. 2020b. “Recreando los Lazos Sociales: Estudiantes en tiempo de confinamiento en Ecuador”. Video, 6:07. Acceso el 23 de mayo de 2020. [https://youtu.be/\\_W0xqMYnRLk](https://youtu.be/_W0xqMYnRLk)
- Proyecto Recreando los Lazos Sociales. 2020c. “Recreando los Lazos Sociales: Madres y Padres de Familia en confinamiento”. Video, 6:45. Acceso el 1 de junio de 2020. <https://youtu.be/b8dfEK0QVtA>
- Sindicato Audiovisual. 2017. “Cholo ilustrado”. Video, 3:23. Acceso el 8 de abril de 2019. <https://youtu.be/3hiaak0OVCo>

## Testimonios

- Docente 1. Testimonio, Quito, Ecuador, 27 de abril de 2020.
- Docente 3. Testimonio. Quito, Ecuador, 28 de abril de 2020.
- Estudiante 2. Testimonio. Quito, Ecuador 10 de mayo de 2020.
- Estudiante 3. Testimonio. Quito, Ecuador, 9 de mayo de 2020.
- Madre 2. Testimonio. Quito, Ecuador, 14 de mayo de 2020.
- Madre 7. Testimonio. Quito, Ecuador, 20 de mayo de 2020.

## Reacciones de la audiencia a los videos

- A. *Reacción al video de docentes* Quito, (1 de mayo de 2020).
- V. *Reacción al video de docentes* Quito, (1 de mayo de 2020).
- S. *Reacción al video de estudiantes* Manabí, (22 de mayo de 2020).
- L. *Reacción al video de estudiantes* Cuba, (22 de mayo de 2020).
- C. *Reacción al video de madres y padres de familia* Quito, (19 de mayo de 2020).
- M. *Reacción al video de madres y padres de familia* Quito, (29 de mayo de 2020).



# Resiliencia contra la pandemia de covid-19 en comunidades indígenas kichwa en la Amazonía ecuatoriana

## *Resilience Against the Covid-19 Pandemic among Indigenous Kichwa Communities in Ecuadorian Amazonia*

Anders Sirén<sup>a</sup>, Michael Uzendoski<sup>b</sup>, Tod Swanson<sup>c</sup>, Iván Jácome-Negrete<sup>d</sup>, Emil Sirén-Gualinga<sup>e</sup>, Andrés Tapia<sup>f</sup>, Alex Dahua-Machoa<sup>g</sup>, Aymé Tanguila<sup>h</sup>, Eugenia Santi<sup>i</sup>, Dionicio Machoa<sup>j</sup>, Dixon Andi<sup>k</sup> y Daniel Santi<sup>l</sup>

Recibido: 12/09/2020 - Aceptado: 29/10/2020

101

### Resumen

Entre marzo - agosto de 2020, hubo un contagio muy generalizado de covid-19 en las comunidades indígenas Kichwa en la Amazonía ecuatoriana. Mostramos que el pico de contagio ya ha pasado y la mortalidad total ha sido notablemente baja. El pueblo Kichwa identifica su éxito en resistir la pandemia al uso generalizado de plantas medicinales.

**Palabras clave:** Amazonas; COVID-19; plantas medicinales; Pueblos indígenas; resiliencia; vulnerabilidad.

### Abstract

Between March and August of 2020 there was a widespread contagion of covid-19 in Kichwa indigenous communities in Ecuadorian Amazonia. We show that the peak of contagion has already passed, and total mortality has been remarkably low. The Kichwa people themselves attribute their success in resisting the pandemic to the widespread use of medicinal plants.

**Keywords:** Amazon; Covid-19; indigenous people; medicinal plants; resilience; vulnerability.

a Inti Anka Taripay, Puyo, Ecuador. Universidad Estatal Amazónica, Puyo, Ecuador.

b Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito, Ecuador.

c School of Historical, Philosophical and Religious Studies, Arizona State University, Tempe, AZ, USA.

d Instituto de Estudios Amazónicos e Insulares, Universidad Central, Quito, Ecuador.

e Inti Anka Taripay, Puyo, Ecuador.

f Inti Anka Taripay, Puyo, Ecuador.

g Inti Anka Taripay, Puyo, Ecuador.

h Inti Anka Taripay, Puyo, Ecuador.

i Inti Anka Taripay, Puyo, Ecuador.

j Inti Anka Taripay, Puyo, Ecuador.

k Inti Anka Taripay, Puyo, Ecuador.

l Inti Anka Taripay, Puyo, Ecuador.

Autores, profesionales de salud pública y comunidades han expresado grave preocupación por los potenciales impactos del covid-19 en las comunidades indígenas de la Amazonía, y ellos han argumentado que los indígenas son particularmente vulnerables a pandemias como esta (Cupertino et al. 2020; Ferrante y Fearnside 2020). A mediados del mes de agosto pasado, nuestro grupo de investigadores contabilizaron los fallecimientos a causa de covid-19 en 13 comunidades kichwas, basado en nuestras propias vivencias en algunas de las comunidades, en combinación con entrevistas con dirigentes comunitarios de las demás. Estas 13 comunidades tienen un total de aproximadamente 9500 habitantes (vea mapa 1).

Entre ellas, 5 comunidades con un total de aproximadamente 3400 habitantes son remotas y no tienen acceso a carretera. En 11 de las comunidades ya había existido un brote de Covid-19 con contagio casi generalizado, en promedio un estima-

Mapa 1. La ubicación geográfica de las comunidades del estudio (puntos negros) y los principales centros urbanos en la región (puntos blancos)

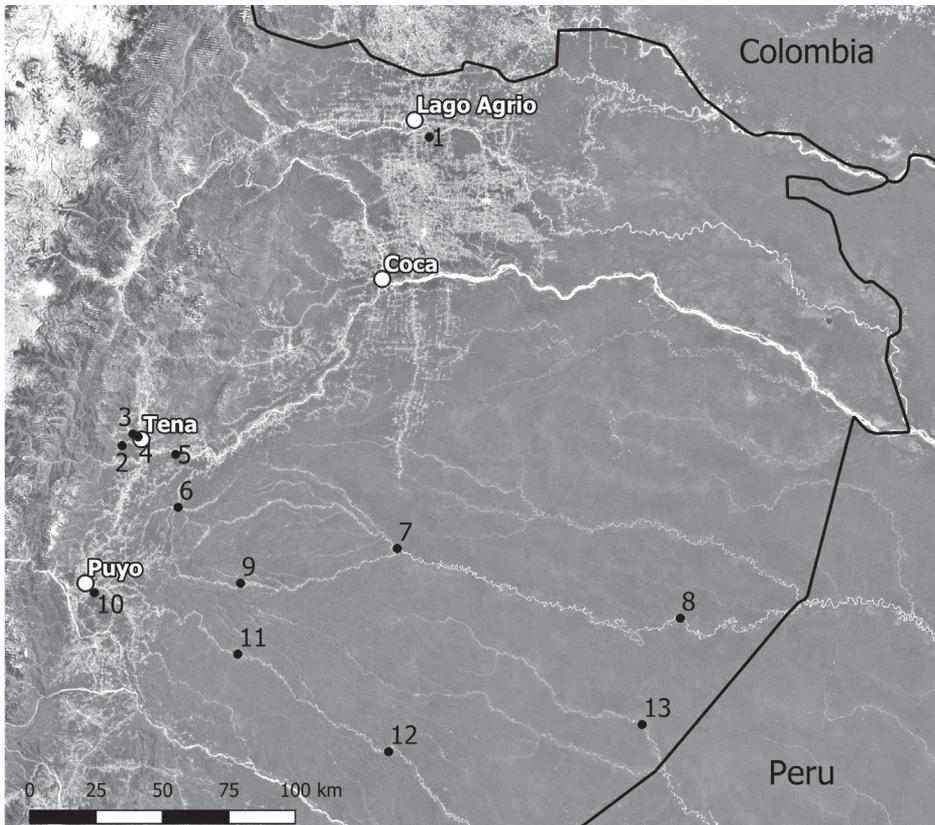


Imagen satelital: Google Satellite.

do de 75% de la población que pasaron la enfermedad. En una comunidad (Pano), hicimos 34 pruebas rápidas de anticuerpos, de las cuales 26 salieron positivos, una tasa de 77% de infección<sup>1</sup>. Hasta noviembre de 2020, en una comunidad se logró limitar la infección, y en otra comunidad recientemente se inició el contagio y hay un solo caso.

Desde que apareció el primer caso en cada comunidad respectiva, duró en promedio aproximadamente un mes hasta que hubo un pico de contagio. Luego del pico hubo un descenso rápido de los contagios y a mediados de agosto hubo poco o nada de nuevos casos de contagio. Registramos un total de 15 fallecidos con

Tabla 1. Resumen de la información por comunidad\*

Nro. en el mapa 1	Nombre	Carretera	Población (est.)	Mes de los primeros casos Covid-19	Mes pico del contagio	Mes de los últimos casos (hasta agosto)	% de la población que tuvieron síntomas del Covid-19	Fallecidos
1	Sarayaku-Sucumbíos	SI	60	mayo	junio	junio	100	0
2	Pano	SI	1620	abril	abril-mayo	Julio	80	2
3	Chambira	SI	630	junio	julio	julio	60	1
4	Barrio Amazonas	SI	376	abril	mayo	mayo	10	0
5	Tiyuyacu-Venecia-SantuUrku	SI	1500	abril	mayo	julio	90	0
6	Arajuno Llacta (Cabecera cantonal)	SI	800	marzo	abril - mayo	agosto	40	4
7	Curaray	NO	975	febrero	marzo	agosto	80	3
8	Lorocachi	NO	200	abril	abril-mayo	julio	80	0
9	Villano	SI	1500	abril	mayo	mayo	90	1
10	Union Base	SI	200	abril	mayo	agosto	80	1
11	Sarayaku	NO	1400	abril	junio	julio	93	2
12	Montalvo	NO	1000	junio	junio	agosto	70	0
13	Yanayaku	NO	20	agosto	agosto	agosto	5	0

\* La información de esta tabla fue recogida por los autores quienes también son miembros de estas comunidades. Usamos entrevistas para calcular el número de contagios. A diferencia de comunidades urbanas, en comunidades indígenas las personas viven íntimamente con sus vecinos y parientes, y todo el mundo sabe y conversa lo que está pasando en el sitio.

1 Llegamos a esta cifra de infección de  $\frac{3}{4}$  o 75% de la población a través de entrevistas basadas en síntomas de Covid 19 y no con diagnóstico médico. En una comunidad (Pano) se hizo pruebas rápidas y los resultados son consistentes (77%) con la información obtenida a través de entrevistas. Además, nuestra cifra concuerda con los resultados del CONFENIAE (2020) de Monitoreo Covid-19 para la nacionalidad Kichwa.

Covid-19 (por síntomas), lo que corresponde a una tasa de mortalidad estimada de 0.16% de la población total. En comparación con la información internacional es una cifra relativamente alta. Ecuador tiene una tasa de mortalidad de .08% de la población total, al igual que EEUU, mientras Bélgica, el país más afectado, 0.13% (John Hopkins Coronavirus Resource Center, fecha de consulta 17 de noviembre 2020). Como en otras regiones, puede ser que haya habido otros fallecimientos más por Covid-19, que no han sido reconocidos como tales.

Sin embargo, nuestra información demuestra una infección masiva de casi toda la población Kichwa en la Amazonía, durante los meses de abril-junio (vea Tabla 1 arriba). Esta difusión masiva está comprobada por la información compilada por el monitoreo de Covid-19 por CONFENIAE, un proyecto colaborativo entre las organizaciones indígenas y las universidades del país (CONFENIAE 2020). De acuerdo a esta base de datos, hasta el 12 de enero, hicieron 2103 pruebas de Covid-19 entre la nacionalidad Kichwa, con estas pruebas 1367 salieron positivas, una tasa de infección de 65%. También la base de datos indica 19 fallecidos entre la población Kichwa, que presenta una tasa de mortalidad por caso de 1.4%, una cifra más baja que la tasa de mortalidad por caso en el país, 3.8% (John Hopkins Coronavirus Resource Center, 2020). Entonces, parece que la tasa de mortalidad por población es alta porque hubo un contagio masivo, pero que hubo relativamente pocos fallecidos por otras razones que analizaremos más abajo.

En la mayoría de nuestras comunidades se tomó poco o nada de precauciones, y una vía probable de transmisión es la costumbre común de compartir el mismo recipiente de bebida entre docenas de personas. Aun así, hasta noviembre de 2020, tan solo 5 personas, lo que corresponde a 0,005% de la población, fueron hospitalizadas y nadie estuvo en cuidados intensivos. Es muy probable que ya se ha logrado inmunidad de rebaño, y ya en noviembre de 2020 prácticamente no se ve ni se escucha sobre enfermos de Covid-19 en comunidades Kichwas. La vida ha regresado a su ritmo de antes, con fiestas, mingas, y otras actividades comunales. Por falta de permiso del Ministerio de Educación, centros educativos como las escuelas y colegios no se han abierto en la mayoría de las comunidades. En la comunidad de Sarayaku, sin embargo, los establecimientos educativos ya funcionan de manera normal por decisión autónoma de la comunidad misma.

Factores que pueden explicar por qué la tasa de mortalidad no subió aún más a pesar de que el contagio fue casi universal pueden ser: son poblaciones con muchos jóvenes, hay poca prevalencia de obesidad, y la gente es físicamente muy activa y casi siempre permanece al aire libre. Sin embargo, la población misma, más que todo atribuye su pronta recuperación de Covid-19 al uso de plantas medicinales, más que todo *jingibre* (*Zingiber officinale*), *chuchuwasa* (*Maytenus* spp.) y *ajuspanga*

(*Mansoa Alliacea*) - y en menor grado otras 33 especies medicinales. Estas tres plantas contienen compuestos (González et al. 1982; Salazar et al. 2017; Morvaridzadeh et al. 2020) que afectan la producción y acción de cytokines en las células (Park et al. 2012; Tong et al. 2014; Lee et al. 2014; Malanik et al. 2019; Morvaridzadeh et al. 2020), lo que posiblemente podría explicar su presunto efecto para combatir el Covid-19. De igual forma, muchas plantas medicinales de la Amazonía contienen antioxidantes (Bruni et al. 2006; Patel et al. 2013) y otros efectos que refuerzan el sistema inmunológico (Grzanna, Lindmark, y Frondoza 2005; Chianese 2019) y reprimen inflamación, como la guayusa (*ilex guayusa*), un té consumido todos los días (García-Ruiz 2017; Pardau 2017). En entrevistas, el uso de plantas medicinales fue universal y la medicina tradicional fue la línea de defensa más significativa en combatir la infección de Covid-19 en todas las comunidades del estudio.

Acá presentamos evidencia que hubo una de las infecciones más masivas del mundo entre comunidades Kichwas de la Amazonia Ecuatoriana. A pesar de eso, como han mostrado Vallejo y Álvarez (2020), el Estado de Ecuador no atendió a las poblaciones indígenas durante la pandemia, y la Amazonía fue casi totalmente olvidada por los esfuerzos de las instituciones de salud pública, tanto así que, entre la población Kichwa, circulaban consejos que en los hospitales se mataban a gente enferma y que irse al hospital para un tratamiento para el Covid-19 sería una sentencia de muerte. No obstante, desde noviembre de 2020, nuestras comunidades han considerado la pandemia de Covid-19 como un evento del pasado y la vida comunitaria ha regresado. Pero el Covid-19 sigue siendo una preocupación. Hay consciencia que el Covid-19 sigue afectando a la gente de afuera y que puede aparecer un futuro rebrote. A pesar de este futuro incierto, nuestra investigación sugiere que lo más sobresaliente de estas comunidades en relación a la pandemia no ha sido su vulnerabilidad, sino su resiliencia.

## Referencias bibliográficas

- Bruni, Ronato, Damiano Rossi, Mariavittoria Murzolli, Carlo Romagnoli, Guglielmo Paganetto, Elena Besco y Gianni Sacchetti. 2006. "Antimutagenic, antioxidant and antimicrobial properties of *Maytenus krukovii* bark". *Fitoterapia* 77: 538-545.
- Chianese, Giuseppina, Samanta D. Golin-Pacheco, Orazio Tagliatela-Scafati, Juan Antonio Collado, Eduardo Munoz, Giovanni Appendino y Federica Pollastro. 2019. "Bioactive triterpenoids from the caffeine-rich plants guayusa and maté". *Food Research International* 115: 504-510.

- CONFENIAE. 2020. "Monitoreo Covid-19". Acceso el 17 de noviembre de 2020. <https://confeniae.net/covid19>.
- Cupertino, Graziela A., Marli do Carmo Cupertino, André P. Gomes, Luciene M. Braga y Rodrigo Siqueira-Batista. 2020. "COVID-19 and Brazilian Indigenous Populations". *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 103(2): 609-612.
- Ferrante, Lucas y Philip M. Fearnside. 2020. "Protect Indigenous peoples from COVID-19". *Science* 368 (6488): 251-251.
- García-Ruiz, Almudena, Nieves Baenas, Ana M. Benítez-González, Carla M. Stinco, Antonio J. Meléndez-Martínez, Diego A. Moreno y Jenny Ruales. 2017. "Guayusa (*Ilex guayusa* L.) new tea: phenolic and carotenoid composition and antioxidant capacity". *Journal of the Science of Food and Agriculture* 97 (12): 3929-3936.
- Gonzalez Jessica G., Delle G. Monache, Delle F. Monache y Giovanni B. Marini-Bettolo. 1982. "Chuchuhuasha - a drug used in folk medicine in the amazonian and andean areas. A chemical study of *Maytenus laevis*." *Journal of Ethnopharmacology* 5 (1): 73-77.
- Grzanna, Richard, Lars Lindmark y Carmelita G. Frondoza. 2005. "Ginger—an herbal medicinal product with broad anti-inflammatory actions". *Journal of medicinal food* 8(2): 125-132.
- John Hopkins Coronavirus Resource Center. 2020. "Mortality Analyses". Acceso el 17 de noviembre de 2020. <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>
- Lee, Hye Hyeon, Min Ho Han, Hye Jin Hwang, Gi-Young Kim, Sung-Kwon Moon, Jin-Won Hyun, Wun-Jae Kim y Yung Hyun Choi. 2014. "Diallyl trisulfide exerts anti-inflammatory effects in lipopolysaccharide-stimulated RAW 264.7 macrophages by suppressing the Toll-like receptor 4/nuclear factor-κB pathway." *International Journal of Molecular Medicine* 35 (2): 487-495.
- Malaník, Milan, Jakub Treml, Veronika Rjašková, Karolina Tížková, Petra Kaucká, Ladislav Kokoška, Peter Kubatka y Karel Šmejkal. 2019. "Maytenus macrocarpa (Ruiz & Pav.) Briq.: Phytochemistry and Pharmacological Activity". *Molecules* 24 (12): 2288.
- Morvaridzadeh, Mojgan, Siavash Fazelian, Sharham Agah, Maryam Khazdouz, Meyran Rahimlou, Fahimen Agh, Eric Potter, Shilan Heshmati y Javad Heshmati. 2020. "Effect of ginger (*Zingiber officinale*) on inflammatory markers: A systematic review and meta-analysis of randomized controlled trials". *Cytokine* 135: 155224.
- Pardau, Madelein D., Andreia S. Pereira, Zeno Apostolides, June C. Serem, y Megan J. Bester. 2017. "Antioxidant and anti-inflammatory properties of *Ilex*

- guayusa tea preparations: a comparison to *Camellia sinensis* teas”. *Food and Function* 8 (12): 4601-4610.
- Park, Hye Young, Nam Deuk Kim, Gi-Young Kim, Hye Jin Hwang, Byung-Woo Kim, Wun Jae Kim y Yung Hyun Choi. 2012. “Inhibitory effects of diallyl disulfide on the production of inflammatory mediators and cytokines in lipopolysaccharide-activated BV2 microglia”. *Toxicology and Applied Pharmacology* 262 (2): 177-184.
- Patel, Illa, Safura Sipai, Dipika Rathod, Gaurav Shrimali, Asha Patel y Esha Rami. 2013. “Phytochemical studies on *Mansoa alliacea* (Lam.)”. *International Journal of Advances in Pharmaceutical Research* 4 (6): 1823-1828.
- Salazar, Angélica T., Laura Scalvenzi, Andrea Stefany P. Lescano y Matteo Radice. 2017. “Ethnopharmacology, biological activity and chemical characterization of *Mansoa alliacea*. A review about a promising plant from Amazonian region”. *MOL2NET* 3 :1-8.
- Tong, Li, Siddaraju M. Nanjundaiah, Shivaprasad H. Venkatesha, Brian Astry, Hua Yu y Kamal D. Moudgil. 2014. “Pristimerin, a naturally occurring triterpenoid, protects against autoimmune arthritis by modulating the cellular and soluble immune mediators of inflammation and tissue damage”. *Clinical Immunology* 155 (2): 220–230.
- Vallejo, Ivette y Kati Álvarez. 2020. “La pandemia del Coronavirus en la Amazonía ecuatoriana: vulnerabilidades y olvido del Estado”. *Cuadernos de Campo* 29 (1): 95-110.



Reseñas





Rebecca Ray, Cynthia A. Sanborn y Kevin P. Gallagher (Editores). 2020. **La banca de desarrollo y el desarrollo sostenible: lecciones desde la Amazonía y los Andes**. Universidad del Pacífico: Lima, 308 págs.

El libro editado por Rebecca Ray, Cynthia A. Sanborn y Kevin P. Gallagher es una apuesta política, económica, ambiental y social a la continuidad del modelo de desarrollo sostenible en la región de la Amazonía andina desde la institucionalización del mismo. En este sentido, a lo largo del texto el desarrollo es planteado como el escenario que posibilita las condiciones de bienestar para los actores involucrados en él, siempre que se implementen medidas que impidan cometer errores del pasado cercano.

El libro es el resultado de un proyecto de investigación en el que se analizan los mecanismos de protección ambiental y social adoptados por las instituciones financieras de desarrollo (IFD) y por los Gobiernos nacionales de la Amazonía andina en diversos proyectos de infraestructura que se han realizado en la región.

Para lograr este trabajo se realizaron cuatro estudios de caso nacionales en profundidad en Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia; a su vez, en cada uno de estos países se efectuaron diferentes estudios de caso de acuerdo a los proyectos de infraestructura existentes. Para la investigación se recurrió a métodos de tipo cualitativo como entrevistas semiestructuradas con actores gubernamentales, IFD, sociales, empresariales; grupos focales; visitas de campo e investigación bibliográfica.

El libro se encuentra dividido en tres partes, la primera es el capítulo introductorio que muestra el escenario general en que se desarrollan los proyectos de infraestructura y los actores involucrados en éstos; además presenta un resumen de los resultados de los estudios de caso nacionales. La segunda parte está compuesta por cuatro capítulos que explican de manera detallada los estudios de caso de los proyectos de infraestructura en Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia. La tercera y última parte son las conclusiones y recomendaciones para los gobiernos nacionales, las IFD y la sociedad civil que hacen parte del desarrollo de los proyectos.

El primer capítulo plantea las preguntas centrales que atraviesan el grueso de la investigación “¿en qué medida las IFD internacionales, los Gobiernos nacionales y la sociedad civil han implementado mecanismos adecuados de protección ambiental y social para mitigar los riesgos que presentan los grandes proyectos de infraestructura? Alternativamente, ¿cuáles han sido los principales obstáculos para la aplicación exitosa de tales medida y qué lecciones podemos aprender de recientes esfuerzos realizados?” (Ray, Sanborn, Gallagher 2020, 16). Cada uno de los capítulos siguientes aportan elementos que dan respuesta a éstas.

Seguido, en el capítulo se muestran posturas divergentes respecto a los impactos que generan las obras de infraestructura; una postura muestra la manera en que una variedad de éstas (carreteras, plantas hidroeléctricas, electrificación) generaron impactos ambientales y conflictos sociales en los territorios en que fueron ejecutadas mientras que otras posturas plantean

los beneficios que pueden traer siempre que se generen los incentivos adecuados. Por su parte, los autores sugieren que la diferencia puede estar en el marco regulatorio existente para la ejecución del proyecto.

Otro aspecto relevante del capítulo es la contextualización histórica que presenta sobre la creación de nuevas salvaguardas ambientales como la gestión del riesgo ambiental y social (GRAS) producto de la movilización de organizaciones glociales debido a los conflictos socioambientales que se desataron como consecuencia de un proyecto de infraestructura en Brasil en la década de los ochenta. La GRAS es uno de los ejes en torno a los cuales se han reestructurado los parámetros de las IFD y de los Gobiernos nacionales en lo referente a obras de infraestructura principalmente. Sin embargo, cada IFD internacional, regional y nacional, así como cada Gobierno nacional define los enfoques de GRAS que implementará en el proyecto de infraestructura a desarrollar.

En este sentido, los autores exponen que la diferencia en la GRAS entre las IFD genera que algunas ejecuten obras con alto riesgo causando conflictos sociales y ambientales significativos. En cuanto a los Gobiernos nacionales, si bien los países escogidos para los estudios de caso se acogieron a la consulta previa, libre e informada y han promulgado leyes que buscan proteger y garantizar la integridad de las comunidades y el ambiente, son procesos que se quedan cortos cuando no hay garantías de las instituciones que administran dichos planes.

Como resultado, los estudios de caso visibilizan diferentes situaciones que se presentan en la puesta en marcha de proyectos de infraestructura con IFD en donde uno de

los más importantes es que las GRAS inadecuadamente formuladas, fueron las causantes principales de los conflictos sociales y la degradación ambiental.

Asimismo los estudios de caso permitieron establecer algunas limitaciones presentadas en los marcos de la GRAS. La primera es “la participación inadecuada de los actores involucrados en los proyectos” (Ray, Sanborn, Gallagher 2020, 37); la segunda se relaciona con los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que carecen de integralidad y/o se realizan de forma tardía; y la tercera limitación es la carencia de transparencia y fiscalización por parte de los actores.

Los autores plantean que teniendo en cuenta que “la infraestructura es, por definición, la base de la actividad económica. Puede apoyar -o impedir- las metas nacionales de dirigir la actividad económica hacia modelos más sostenibles e inclusivos por las características singulares de esta región” (Ray, Sanborn, Gallagher 2020, 55) por lo tanto se debería promover la integración de la región con la construcción de obras de infraestructura teniendo como plataforma la inclusión y la transparencia de participación de los actores involucrados. En definitiva plantean la importancia de generar redes entre todos los actores que a su vez generen un refuerzo mutuo.

El capítulo dos, expone el estudio de caso de Fundo Amazônia en Brasil a partir del proyecto de Ecoturismo Yaripo. El énfasis que presenta este caso está en los primeros pasos de planificación de las comunidades que rigen el proyecto. En este capítulo el autor analiza las salvaguardas sociales y ambientales de los proyectos que son financiados por el Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social de Brasil

(BNDES). Así mismo plantea que debido al poco tiempo de lanzamiento del proyecto (2017) aún no es posible determinar el grado en que las salvaguardas influyen en los resultados finales del mismo.

El capítulo tres presenta dos casos de estudio en Perú: el Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) en los tramos 2, 3 y 4 financiado por el Banco de Desarrollo para América Latina (CAF) y la propuesta de creación de la central hidroeléctrica Inambari que habría sido financiado por el BNDES. En el CVIS los EIA fueron realizados por tramos como si se estuvieran desarrollando tres proyectos independientes, esta situación limitó la visión general del corredor y las consecuencias ambientales que el mismo pudiera generar en conjunto. Por otro lado, la central hidroeléctrica Inambari fue cancelada debido a la oposición de las comunidades que se verían afectadas con su construcción. En consecuencia se perdieron los beneficios económicos que este y otros proyectos similares representarían debido a una intención inicial de ahorro de tiempo. Este capítulo presenta dos casos en que se inician proyectos sin el desarrollo adecuado de las salvaguardas ambientales y sociales.

El capítulo cuatro plantea dos casos de estudio en Ecuador, la central hidroeléctrica Coca Codo Sinclair financiado por el Banco de Importación-Exportación de China (Chexim) y el Proyecto Multipropósito Baba que inició con financiamiento del el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) pero que terminó financiado con recursos fiscales debido a la salida del BID. Los dos proyectos son ejemplos de una gran planificación y de la generación de compromisos ambiciosos que al final son

incumplidos. Específicamente incumplieron en la promesa de incremento de empleo para la población local y en el manejo ambiental de las fuentes hídricas.

El capítulo cinco presenta tres casos de Bolivia, el primero la carretera entre La Paz y Oruro financiada por el CAF; el segundo la carretera San Buenaventura e Ixianas financiada por el Banco Mundial (BM); y el tercero, la carretera Montero y Yacapaní financiada por el BID. En estos estudios de caso también se evidencia la importancia en el cumplimiento de los compromisos pactados puesto que en términos generales se incumplió con las tres obras debido al alza del precio del asfalto. Cada una de estas obras concluyó de la siguiente manera: la primera carretera fue construida con materiales de baja calidad, se eliminaron segmentos de la obra, se redujeron equipamientos de la misma y a la fecha no ha sido finalizada; la segunda obra tampoco fue finalizada y sus trabajadores quedaron sin pago; en cuanto a la tercera carretera si bien fue completada a los trabajadores y subcontratistas no les cumplieron con el pago.

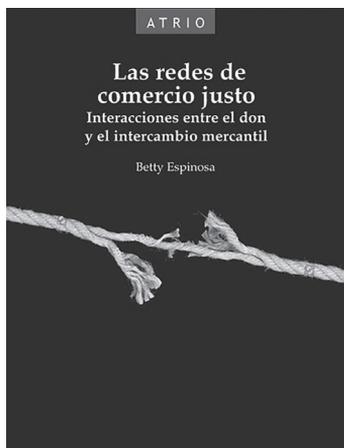
En el apartado final, los autores plantean las conclusiones y recomendaciones que surgen a partir de este trabajo. Allí señalan que los estudios de caso “muestran el enorme desafío asociado al cierre de las brechas de infraestructura en la Amazonía andina” (Ray, Sanborn, Gallagher 2020, 255) y exponen cuatro recomendaciones para que no se cometan los errores que generaron los conflictos sociales y ambientales vistos en los estudios de caso. Estas recomendaciones son: involucrar a todos los actores implicados durante todo el proyecto, desde su diseño, ejecución y con-

creción; realizar EIA integrales; incorporar mecanismos que promuevan la transparencia y la fiscalización así como garantizar su funcionamiento; y, por último, formar redes entre las IFD, los Gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil para facilitar la creación de espacios de negociación de proyectos que aumenten los

beneficios y reduzcan los riesgos para todos los actores involucrados.

Támara Natalia Figueroa Cañón  
Candidata a la Maestría de investigación en Estudios Socioambientales  
Flacso-Ecuador.  
tamara.figueroa.canon@gmail.com

Betty Espinosa. 2017. **Las redes de comercio justo. Interacciones entre el don y el intercambio mercantil.** Quito: FLACSO Ecuador, 322 páginas.



El texto de Betty Espinosa muestra la pluralidad económica, diversidad de actores e hibridación de estrategias que se ponen en juego en el Sur para enfrentar los desafíos que supone un mundo económico globalizado. La autora señala que América Latina se predispone como una región plural evidente en su cultura, lógicas económicas y costumbres, que se manifiestan gracias a diversas etapas históricas por las que ha atravesado. En el caso ecuatoriano, Espinosa recurre a Bolívar Echeverría (2006) para explicar y comprender la manifestación de estrategias plurales de sobrevivencia para enfrentar los diversos *shocks* producidos por la modernidad, y es en el último *shock*, el de globalización neoliberal, donde la autora ubica esta investigación (Espinosa 2017, 1-2).

Para el estudio de una de estas estrategias plurales, Espinosa enmarca su obra desde el plano económico, alternativo, con énfasis en la comercialización. Siendo su objeto de

estudio el Comercio Justo (CJ), y su eslabonamiento *hacia atrás*, desarrolla un análisis de la organización no gubernamental (ONG) Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos (MCCH) que sirve de interfaz para comercializar productos como: cacao, artesanías de madera de balsa y objetos de cerámica. Considera, además, el comercio de artesanías producidas en Otavalo. La autora coloca su interés en la problemática sobre las posibilidades de acción que tienen los diversos actores en un mundo plural como es el CJ. En efecto, una de las hipótesis radica en que “un buen número de organizaciones implicadas en el comercio justo como intermediarias se ubican en un marco híbrido que hace referencia, a la vez, a los registros del don y del intercambio” (Espinosa 2017, 2). Así, esta obra se compone de dos partes. La primera conformada por dos capítulos que presentan la problemática y el marco de análisis donde se presenta la postura epistemológica de la autora, que fue optar por un análisis cualitativo del objeto de investigación, basado en un enfoque fenomenológico. Y la segunda, que se constituye por estudios de caso.

En la primera sección, Espinosa sitúa a Ecuador como un país primario exportador, especializado en la producción de materias primas. Trata especialmente el caso del cacao, producto más importante de exportación desde la fundación de la república (1830), hasta los años 50 del siglo XX. También destaca que en la segunda mitad del siglo pasado, emerge la producción de banana, petróleo y otros *commodities* que han ubicado al país en el sistema mundo (Prebisch 1949, Acosta 2006, Espinosa 2017).

Además de estos aspectos, en el libro se revisa la institucionalización del movi-

miento de CJ, las redes que promueven mecanismos de formateo de productos del Sur para ser competitivos ante los mercados de lo justo y el convencional, así como el análisis del “precio justo” como acto de civismo por parte de consumidores de países occidentales hacia los productores de países periféricos. En cuanto a las categorías conceptuales, estas se muestran como referentes teóricos que permiten explicar, comprender e interpretar los fenómenos que se suscitan en la cadena hacia atrás del CJ. En este marco, la autora utiliza algunas conceptualizaciones para comprender las estrategias familiares, comunitarias indígenas. Primero, considera los aportes de Callon y Latour (1997) y Callon (1999), que enfatizan en las distinciones entre los registros del don e intercambio para mostrar que estos no son puros, sino que presentan procesos de hibridación como estrategias para que los productores logren enmarcarse en la cadena de CJ.

La obra presenta a MCCH como una ONG que, si bien estuvo inicialmente enmarcada en el registro del don, su carácter plural también reprodujo dinámicas utilitarias, forzadas, o gratuitas así como asimétricas, ejemplo de ello fueron las entregas de una fábrica a los productores de madera de balsa y un horno a las productoras de cerámica. Posteriormente, la mencionada ONG basó su ayuda en el intercambio. Esto ocasionó resultados que se balanceaban entre el éxito y fracaso. En el caso del cacao, el formateo hacia el registro del intercambio produjo un éxito desde el formato del mercado, debido a que existía un pre formateo determinado por el proceso histórico económico del cacao en el Ecuador, que se ligaba directamente a un registro donde se permite el cálculo, la acumulación y el intercambio. En cambio,

en el caso de los productores de artesanías de madera de balsa y cerámica, las organizaciones no lograron adaptarse a la propuesta de MCCH, que buscaba llevarlos al registro del intercambio, ya que de alguna manera resquebrajaba la lógica de vida doméstica y comunitaria de estos actores. En el caso de los productores de Otavalo, las interacciones entre el don y el intercambio se presentaron como estrategias de subsistencia, sobrevivencia y crecimiento económico; y a la vez, como formas para sostener la vida comunitaria y las prácticas de sus ritos ancestrales.

Una segunda referencia teórica utilizada en el libro es el modelo boltanskiano. Boltanski (1990) propone cuatro regímenes de acción: la justeza y justicia que estarían en un punto equivalente, y, el amor ágape y la violencia que se ubican en una situación fuera de equivalencia. En el texto se señala que el amor ágape es una acción desinteresada. Para fines prácticos, en la investigación se expone el desinterés con el que MCCH donó bienes de capital, por ejemplo, una fábrica y un horno. Estas prácticas que persisten fuera de equivalencia, se las puede enmarcar en acciones de tipo asistencialista propias de la ayuda clásica al desarrollo. Asimismo, Espinosa recurre a la teoría sobre los principios de justificación (Boltanski y Thévenot 1991, Boltanski y Chiapello 1999). Aquí se resalta una tipología de regímenes de justificación que supone establecer compromisos entre mundos plurales. Estos autores plantean ciudades o regímenes de justificación, con los que la autora comprende el accionar de los actores del CJ. En sus inicios, el accionar de MCCH se relacionaban con una ciudad cívica que se manifiesta por el apoyo a los productores y al Estado por integrar a la parte formal de la economía a quienes iniciaban

actividades comerciales. También, ha transicionado por las ciudades mercantil e industrial, para lograr una relación dialógica con la realidad del CJ y el mercado convencional.

En el libro, se estudia la forma en que los productores han operado bajo varios regímenes de justificación. Los de cacao se relacionan con una lógica doméstica, mercantil e industrial y esto ha conformado una interacción exitosa con MCCH. En cambio, los productores de madera de balsa y de cerámica acuden a regímenes domésticos y de referencia comunitaria; es por ello, que, en estos dos casos, los objetivos de MCCH no respondieron a un modelo exitoso. Por su parte, los productores de Otavalo se alinean con una referencia comunitaria (lucha por el reconocimiento y preservación de rituales andinos y fiesta familiares), y utilizan este régimen de justificación para relacionarse de forma positiva con sus clientes del Norte que se movilizan bajo compromisos basados en principios mercantiles y cívicos.

El concepto de astucia también es otro componente teórico ampliamente utilizado en la obra. La autora destaca la posición de resistencia pasiva de las mujeres indígenas de Sacha Warmi, frente al intento de MCCH de formatear el trabajo de cerámica típica bajo estándares que suponen llevar los productos al CJ. Las mujeres de Sacha Warmi recurrieron a la astucia para que sus productos no fuesen sometidos al trabajo en un horno, que suponía un paso a la modernidad. Este artefacto apareció roto y no fue utilizado como esperaba MCCH. A pesar de los inconvenientes, estos no fueron motivos suficientes para fracturar la relación entre la ONG y las productoras.

Un último referente teórico utilizado en el libro es el de la economía heterodoxa, donde se considera la propuesta de Favereau

(1989). Este autor resalta varias formas de mercado contrarias a la teoría económica ortodoxa. Particularmente señala dos formas: organizaciones de mercado y mercado de organizaciones. En la primera, destacan mercados cuyos productos están fuertemente estandarizados. En el segundo, se enfatiza en los productos caracterizados por su diferenciación y que dialogan con el CJ ya que los clientes estarían dispuestos a pagar un precio mayor por este tipo de mercancías.

Finalmente, en las conclusiones la autora presenta un modelo no formalizado donde se ponen en diálogo las referencias teóricas con los estudios empíricos. Lo destacable es el análisis al que se somete el CJ y se lo considera como un mecanismo híbrido donde los productores del Sur colocan sus productos en los países del Norte, a través de un interfaz (ONG), y a un “precio justo” que no debe alejarse del precio convencional, aspecto que Espinosa prefiere llamarlo “precio solidario” como el que paga MCCH a los productores de cacao luego de que se logra romper con la intermediación. Por último, la autora da pistas sobre la importancia de su estudio como contribución para entender de mejor manera la Economía Solidaria, y llama la atención en cuanto al fracaso de provocar un surgimiento de esta economía por la falta de relaciones democráticas y la construcción de una competencia común; y que, al contrario, lo que se ha hecho es buscar un formateo de los productores hacia el registro de intercambio propio del mercado capitalista.

Oscar Jaramillo Carvajal  
Especialista Superior en Gestión de  
Proyectos de Desarrollo  
FLACSO-Ecuador.  
oscarvladimir9@hotmail.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