

# ÍCONOS | 76

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • mayo-agosto 2023



**Covid-19: de la política a las políticas  
públicas en América Latina**

**COVID-19: From politics to public policy in Latin America**

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 76, vol. XXVII (2do. cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile  
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos  
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

#### CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

##### Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristobal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

##### Editores del dossier 76 (Editors of dossier 76)

- Paúl Cisneros. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador
- Sofía Cordero. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Ecuador
- Magnus Lembke. Universidad de Estocolmo. Suecia.

#### COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

#### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:  
[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

---

N.º 76, vol. XXVII (2do. cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
www.revistaiconos.ec

## Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

---

### Presentación del dossier

Covid-19: interacciones entre política y políticas  
públicas en América Latina . . . . . 7-11

*Introduction to dossier*

*COVID-19: Interactions between politics and public policies in Latin America*

Paúl Cisneros, Sofía Cordero y Magnus Lembke

01. La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá . . . . . 13-31

*The irruption of the political after the pandemic: The case of Panama*

Sergio García-Rendón y Jon Subinas

02. Construyendo capacidades para la innovación orientada:  
la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19 . . . . . 33-54

*Building capacities for oriented innovation: Argentina's response  
to COVID-19 from a gender perspective*

Leila Mucarsel, Ana Clara Barile y Meera Bhat

03. Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota:  
el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños . . . . . 55-75

*COVID-19, school closures, and remote teaching: The response time  
of Brazilian education systems*

Roberta dos Reis Neuhold y Márcio Rogério Olivato Pozzer

04. La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19:  
una comparación de los estados mexicanos . . . . . 77-98

*The diversity of local political agendas during COVID-19:*

*A comparison of Mexican states*

Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva



05. "Sobre llovido, mojado". Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia . . . . . 99-122  
*"Sobre llovido, mojado". Problems, strategies, and demands of the Argentine popular, social, and solidarity economy during the pandemic*  
María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi

Temas/Topics

---

06. Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia . . . . . 125-145  
*City, cholera, and COVID: A reading mediated by religiosity and science*  
Carlos E. Flores-Rodríguez, Luis Fajardo-Velázquez y Rosa María López-Nanco

07. Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura . . . . . 147-166  
*Between the common and the private space: Tensions in the maintenance of high-rise residential buildings*  
Natalia Ponce-Arancibia

08. Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú . . . . . 167-185  
*Replacement income and informal commerce during the COVID-19 pandemic in Huancayo, Peru*  
Patrick Clark, Aparicio Chanca-Flores y Susan Vincent

09. Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito . . . . . 187-209  
*Movement in the streets: Significant spatial features of the historic center of Quito*  
Estefanía Piñeiros

10. La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario . . . . . 211-227  
*Punitive privatization in Mexico: Labor subjectification in relation to prison outsourcing*  
Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde

dossier

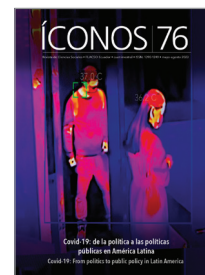


## Presentación del dossier




### Covid-19: interacciones entre política y políticas públicas en América Latina

*Introduction to dossier*

*COVID-19: Interactions between politics and public policies in Latin America*



Editores del dossier / Editors of dossier

-  Dr. Paúl Cisneros. Profesor titular agregado. Escuela de Gobierno y Administración Pública, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) (Ecuador). (paul.cisneros@iaen.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0003-0562-283X>)
-  Dra. Sofía Cordero. Investigadora. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (Ecuador). (cordero.sofia@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4098-6006>)
-  Dr. Magnus Lembke. Profesor. Instituto Nórdico de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo (Suecia). (magnus.lembke@lai.su.se) (<https://orcid.org/0000-0002-7088-971X>)

En su libro *Epidemics and Society*, el historiador Frank Snowden (2019) argumenta que las enfermedades infecciosas han dado forma a la evolución social de maneras no menos poderosas que las guerras y las crisis económicas, y que usualmente estas están asociadas. Según el Centro de Recursos sobre el Coronavirus de la Universidad Johns Hopkins, hasta febrero de 2023, se han registrado cerca de 670 millones de casos de la enfermedad covid-19, causada por el virus SARS-CoV-2, los cuales se asocian a casi 6,8 millones de muertes. América Latina reportó a mediados del 2021, cerca del 30 % de las muertes confirmadas asociadas a la covid-19 registradas mundialmente, casi cuatro veces su porcentaje de la población mundial. Mientras, el crecimiento regional en 2021 fue cercano al 5 %, lo cual muestra una modesta capacidad de recuperación tras una contracción del 6,5 % en 2020, la más profunda desde las recesiones de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión (World Bank 2021).

Desde su aparición a finales de 2019, la covid ha transformado de diversos modos las sociedades contemporáneas, a la vez que ha profundizado algunas de sus características menos deseables. Debido a las interrupciones en las cadenas de suministro global de energía, alimentos o tecnología, algunos países han incrementado sus compromisos con la transición energética y la economía verde, y para ello han diseñado nuevas políticas y asignado ingentes cantidades de recursos a la industria a fin de lograr una menor dependencia externa (Klemeš, Van Fan y Jiang 2021; Kuzemko et al. 2020). En principio, esto podría ayudar en los esfuerzos de algunos países industrializados para frenar la emisión de gases de efecto invernadero que causan el cambio climático, pero también pueden desviar importantes recursos de las políticas de cooperación internacional que permitan a los países con menor resiliencia ante la pandemia hacer frente a los efectos negativos de corto y mediano plazo (Manservisi 2020).



Los Gobiernos se han enfrentado a varios problemas derivados de la pandemia como la producción y distribución de vacunas, el desabastecimiento de alimentos, la inflación y la pérdida de divisas y otros ingresos producto de la interrupción de los flujos comerciales y la desaceleración de la economía mundial. Así, la situación epidémica ha forzado cambios en el plano político, que siguiendo a Lasswell (1958), implican la competencia por recursos, y la colaboración para tomar decisiones y ejercer el poder. Estas derivan en ajustes a las prioridades de corto y mediano plazo y definen las condiciones para la formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, los cambios no han sido homogéneos entre países y sectores, en unos se verifican avances, en otros, estancamientos y, finalmente, en algunos, retrocesos (Capano et al. 2022). ¿Qué tanto se aprovechan estas oportunidades políticas para formular políticas públicas que alteren el *statu quo* que genera la desigualdad y la exclusión? Este es sin duda un asunto que se debe dilucidar a través de la investigación empírica.

El presente dossier se centra en el análisis de las complejas interacciones entre política y políticas públicas en América Latina. Por un lado, la pandemia en la región ocurrió en un contexto de retorno de las agendas políticas conservadoras que persiguen la reversión de derechos y la reducción del tamaño del Estado y que cuestionan el rol del conocimiento científico en la toma de decisiones (De Santibañes 2020; Schapiro 2018). Por otro, las crecientes demandas sociales, que señalan las ineficiencias del enfoque del Estado mínimo para paliar los peores efectos de la pandemia y abogan por recuperar un tipo de estado de bienestar, abren oportunidades para grupos políticos que favorecen ideológicamente a un Estado más proactivo en la garantía de los derechos. En cualquiera de los dos sentidos, la pandemia ha afectado los procesos de formulación e implementación de políticas a la vez que ha abierto oportunidades para que ciertos actores puedan desplegar sus agendas, mientras que otros queden al margen de los beneficios de las nuevas políticas. Asimismo, las iniciativas frente a la pandemia se ven influenciadas por políticas públicas e instituciones formales e informales heredadas de períodos anteriores que, en varios niveles, marcan el espacio político para producir innovaciones.

En el artículo titulado “La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá”, Sergio García-Rendón y Jon Subinas plantean la emergencia de nuevas agendas políticas y su traducción en nuevas políticas públicas e instituciones. Caracterizan el sistema político panameño para explicar en qué escenario se han desarrollado las políticas públicas y quiénes han tenido, históricamente, el papel protagónico en la definición de la agenda. A partir de la emergencia sanitaria debido a la covid-19, los efectos sociales y económicos llevaron a un estallido social que se expresó en las movilizaciones de julio de 2022 y la posterior instalación de la Mesa Única de Diálogo. Esta última, si bien se identifica con una tradición en la cultura política panameña de buscar el consenso, se diferencia por la inclusión de actores que no habían sido considerados hasta ese momento y por la exigencia de la cons-



trucción conjunta de una agenda de políticas. Quedan planteadas así la urgencia de dejar atrás las mediciones que establecen a la democracia panameña como una de las más estables de la región y la necesidad de cuestionar su baja representatividad y su carácter excluyente respecto a nuevos actores que demandan ser escuchados y atendidos. Las implicaciones de esto para la formulación de políticas públicas es de central importancia, pues coloca el desafío de elaborar una agenda pública a través de nuevas prácticas no contempladas en la tradición política. Los retos principales son la inclusión de nuevos sectores y de la lucha contra la corrupción, pero sobre todo la distribución de los recursos, más allá del clientelismo y los particularismos, a través de políticas institucionalizadas.

En cuanto a las innovaciones producidas en el nivel nacional o federal, en el artículo “Construyendo capacidades para la innovación orientada: la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19”, las autoras Leila Mucarsel, Ana Clara Barile y Meera Bhat muestran cómo las respuestas de Argentina a la pandemia, que han sido reconocidas como ejemplares, fueron posibles gracias a la intervención de cuatro factores. En primer lugar, la presencia de una densa red de mujeres y diversidades en el aparato estatal con una agenda común para su reforma. En segundo lugar, esta red actúa bajo el amparo de instituciones de reciente creación que dan cuenta del surgimiento de una capacidad estatal para trabajar sobre los temas relacionados con el género. Un tercer factor radica en las capacidades requeridas para la coordinación vertical, horizontal y anidada que permiten el mantenimiento y diversificación de las interacciones constantes entre el Estado y la sociedad civil, y, por último, sobresalen la coconstrucción y la cogestión.

El artículo “Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota: el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños”, de la autoría de Roberta dos Reis Neuhold y Márcio Rogério Olivato Pozzer se ubica en el campo de las innovaciones producidas para la implementación de decisiones en los niveles de Gobierno subnacional. Reis Neuhold y Olivato Pozzer argumentan que en el contexto del pacto federativo y ante la polarización política que tuvo lugar a partir de la elección de Jair Bolsonaro y las posturas negacionistas del conocimiento científico existieron respuestas diferenciadas de los sistemas educacionales brasileños: la suspensión de las clases en aulas presenciales, la adopción de actividades de enseñanza remota, la publicación de planes de acción y el regreso a las clases en aulas presenciales. Establecen así diferencias importantes entre los sistemas estatales y federales, y verifican que, en general, hubo mayores beneficios para los primeros, puesto que permanecieron menos tiempo cerrados y desarrollaron alternativas de manera más prolija.

Otro tema importante en el dossier es la emergencia de nuevas agendas políticas y su traducción en nuevas políticas públicas e instituciones. En el artículo “La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos”, Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva ponen a

prueba varias hipótesis de los estudios comparados sobre agendas locales desarrollados fuera de la región. Tomando el caso de la pandemia por la covid-19, muestran que, al contrario a lo que se ha identificado en otros estudios, las variaciones entre entidades federativas en México no están correlacionadas de manera significativa con su tamaño. Los autores también constatan que la diversidad de las agendas tampoco parece estar asociada a la escala administrativa de los Gobiernos locales o la estructura socioeconómica de sus recursos presupuestales, materiales y humanos; de hecho, aseveran que el incrementalismo parecería explicar mejor las agendas y corresponder a las limitaciones presupuestarias de las entidades federativas.

“Sobre llovido, mojado’. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia” es la propuesta de María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi, quienes problematizan el despliegue de iniciativas autónomas en manos de organizaciones y movimientos sociales para el manejo de la pandemia frente a la debilidad y ausencia del Estado. Su análisis se centra en la experiencia de los actores de la economía popular, social y solidaria (EPSS) durante la pandemia de la covid-19, con un enfoque doble que permite evidenciar su capacidad autónoma de llevar adelante iniciativas para su sostenimiento y que también muestra la limitada capacidad del Estado para aliviar los efectos de la crisis a través de políticas que no se ajustaron a las necesidades de estos sectores durante el período pandémico. El texto hace visible el carácter de las organizaciones que se articulan alrededor de la EPSS y su importancia, pero a la vez muestra que desde el Estado se valora muy poco su rol y capacidad para generar cambios y establecer políticas que vayan más allá de lo coyuntural. Con el artículo se reconoce la dificultad de analizar a estos actores que se componen de articulaciones diversas y contradictorias, cuyo proyecto común no siempre es claro, destacando que lo común es su condición de trabajo sin salario y sin vínculos con un patrón, es decir, autónomo y, en muchos de los casos, precario. El trabajo evidencia que el aumento de la presencia estatal no se produjo con base en programas institucionalizados, sino en intervenciones puntuales resultantes de acuerdos específicos o convenios entre organismos estatales y organizaciones de EPSS. Se trató del despliegue de medidas puntuales destinadas a atender necesidades y situaciones específicas gestionadas por las propias organizaciones.

A partir de los análisis de las experiencias en Panamá, Brasil, México y Argentina, este dossier convoca a reflexionar sobre la compleja relación entre la política y las políticas públicas en los diversos contextos que estuvieron marcados por el rasgo común de la pandemia y la emergencia sanitaria. El caso de Panamá evidenció la aparición de nuevas agendas políticas y presiones sociales en busca de cambios en el manejo político para abrir las puertas a mejores y más incluyentes políticas públicas. El de Argentina puso en debate la capacidad estatal de innovar en políticas de género en los

niveles nacional o federal, y también mostró cómo la autonomía organizativa de la economía popular social y solidaria superó al Estado en su capacidad de innovación. En tanto, lo analizado sobre Brasil evidenció las dificultades del sistema educativo federal para responder a la crisis. Mientras que la comparación de los estados mexicanos posibilitó analizar la diversidad de agendas en los niveles subnacionales.

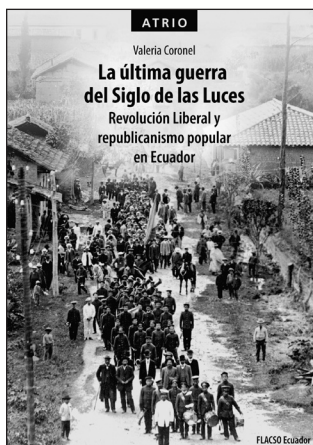
Dejamos a la disposición de lectores y lectoras un conjunto de experiencias que nos permiten evidenciar la complejidad y diversidad de respuestas que los Estados brindaron frente a la pandemia. Del mismo modo, se trata de una provocación académica para trazar objetivos en común y establecer líneas de trabajo que se traduzcan en futuras agendas de investigación.

## Referencias

- Capano, Giliberto, Michael Howlett, Darryl Jarvis y Michael Ramesh. 2022. “Long-term policy impacts of the coronavirus: normalization, adaptation, and acceleration in the post-COVID state”. *Policy and Society* 41 (1): 1-12. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab018>
- De Santibañes, Francisco. 2020. “Popular conservatism rising in Latin America”. *Horizons* 15: 220-232. <https://bit.ly/3ZwGqxB>
- Klemeš, Jiří Jaromír, Yee Van Fan y Peng Jiang. 2021. “COVID-19 pandemic facilitating energy transition opportunities”. *International journal of energy research* 45 (3): 3457-3463. <https://doi.org/10.1002/er.6007>
- Kuzemko, Caroline, Michael Bradshaw, Gavin Bridge, Andreas Goldthau, Jessica Jewell, Indra Overland, Daniel Scholten, Thijs Van de Graaf y Kirsten Westphal. 2020. “Covid-19 and the politics of sustainable energy transitions”. *Energy Research & Social Science* 68: 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101685>
- Lasswell, Harold D. 1958. *Politics: who gets what, when, how*. Nueva York: Meridian Books.
- Manservigi, Stefano. 2020. “COVID-19: A Stress Test for International Development Cooperation”. *Istituto Affari Internazionali*, 9 de abril. <https://bit.ly/3ZuVxY5>
- Schapiro, Martín. 2018. “América del Sur: ¿todo vuelve?”. *Nueva Sociedad* 275: 4-13. <https://bit.ly/3SHcuwo>
- Snowden, Frank. 2019. *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*. New Haven: Yale University Press.
- Universidad Johns Hopkins. 2023. “Centro de Recursos sobre el Coronavirus”. Acceso en febrero de 2023. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- World Bank. 2021. *Global Economic Prospects*. Washington D.C.: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1665-9>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Atrio

---

La última guerra del Siglo de las Luces.

---

Revolución Liberal y republicanismo

---

popular en Ecuador

---

Valeria Coronel

---

Editorial FLACSO Ecuador

---

434 páginas

Valeria Coronel plasma en este libro el hervidero político que germinó en Ecuador tras el triunfo de la Revolución Liberal encabezada por Eloy Alfaro. Aborda cómo se configuraron las distintas fuerzas sociales en la estela de la campaña revolucionaria, así como los discursos y estrategias con que defendieron sus intereses durante el establecimiento del Estado liberal, cuando este proyecto pasó de las armas a la construcción de hegemonía.

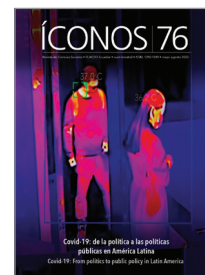
La autora recrea el clima político de aquellos años, marcado por las promesas liberales de mayor participación y cumplimiento de derechos para la población. En este escenario se dispararon las tensiones en el interior del liberalismo radical, entonces gobernante, pues dicha tendencia cobijaba tanto a sectores de las élites cuanto a colectivos populares de todo el país.



Dos temas se destacan en este libro: el programa jurídico liberal y la acción política del campesinado, de las organizaciones indígenas y de un sector popular urbano que demandaban acceso a la tierra, participación efectiva y mejores condiciones de vida. Valeria Coronel sostiene que en este lapso vertiginoso cobra forma el republicanismo popular, categoría que desarrolla en esta obra con potentes argumentos.

Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

# La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá

*The irruption of the political after the pandemic:  
The case of Panama*



-  Dr. Sergio García-Rendón. Investigador. Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (Panamá). (sgarcia@cieps.org.pa) (<https://orcid.org/0000-0002-4569-2018>)
-  Dr. Jon Subinas. Investigador. Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (Panamá). (jsubinas@cieps.org.pa) (<https://orcid.org/0000-0001-9250-0747>)

Recibido: 28/09/2022 • Revisado: 16/12/2022  
Aceptado: 07/03/2023 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

En este artículo se analiza la emergencia de nuevas agendas políticas producto de la movilización social ocurrida en Panamá durante la pandemia y cómo estas se tradujeron, finalmente, en una nueva institución para las negociaciones de las políticas públicas: la Mesa Única de Diálogo. Se emplean las narrativas analíticas basadas en fuentes secundarias; para ello se revisó la literatura y distintos indicadores y se realizó una búsqueda hemerográfica sobre el fenómeno estudiado. Como hipótesis se plantea que, si bien han ocurrido protestas previas en la nación panameña, existe un antes y un después en relación con la ocurrida durante julio de 2022 en términos del sentido y el alcance de las reivindicaciones de los actores movilizados: se trata de un momento de irrupción de lo político, en el cual quienes no suelen tener voz se manifiestan por tenerla. En el texto se caracterizan las condiciones en que se han dado las políticas públicas en el sistema político panameño, se describen los efectos sociales y económicos de la covid-19, así como el proceso de irrupción de lo político y la emergencia de nuevas agendas durante las movilizaciones. En las conclusiones se ilustra cómo las mencionadas protestas constituyen una interrupción de los equilibrios previos de un país, donde la noción de lo público ha estado deformada y requiere ser replanteada.

*Descriptor:* agendas políticas; Centroamérica; covid-19; movilización social; Panamá; políticas públicas.

## Abstract

This article analyzes the emergence of new political agendas as a result of the social mobilization that took place in Panama during the pandemic and how these were finally translated into a new institution for the negotiation of public policies –The Single Roundtable for Dialogue (*Mesa Única de Diálogo*). Analytical narratives are used based on secondary sources. To this end, the literature and various indicators were examined and a newspaper search was conducted on the phenomenon studied. The hypothesis is that, although there have been previous protests in the Panamanian nation, there is a before and an after in relation to the one that occurred in July, 2022, in terms of the meaning and scope of the demands of mobilized actors. It was a moment of political irruption, in which those who do not usually have a voice demonstrated that they have one. This text characterizes the conditions of public policies in the Panamanian political system; describes the social and economic effects of COVID-19; and describes the process of political irruption and emergence of new agendas during the mobilization. The conclusions illustrate how the aforementioned protests constituted an interruption of the previous equilibrium of the country, where the notion of the public had been distorted and needed to be reformulated.

*Keywords:* political agendas; Central America; COVID-19; social mobilization; Panama; public policies.



## 1. Introducción

En este artículo, basado en un estudio de caso sobre Panamá, se describe cómo la emergencia de nuevas agendas políticas se tradujo en una mesa de diálogo nacional, es decir, una nueva institución para definir políticas públicas. La hipótesis que sostenemos es que después de la pandemia se han dado unas condiciones que han favorecido un momento de irrupción de lo político en el sentido de Rancière (1996).<sup>1</sup>

La perspectiva teórica se sustenta en el enfoque postestructural, que destaca la dimensión excepcional y contingente de ciertos fenómenos sociales que escapan a los esquemas de representación, tienen efectos en el gobierno y en la organización de la sociedad y facilitan la creación de nuevas instituciones (Rancière 2011). Desde ese enfoque, todo orden social y político tiene momentos en los que funciona con la participación de unos actores, unas reglas y unas lógicas ya establecidas; sin embargo, también hay actores que no participan en esos funcionamientos, sentidos, demandas y contradicciones. Debido a ello, en otros momentos y de manera inesperada irrumpe lo político con la presencia de quienes no tenían parte en ese juego (Rancière 1996), sujetos que no estaban presentes en la discusión, pero que cuestionan la distribución de lugares, funciones y sistemas de legitimación previos, evidenciando la incapacidad del orden de responder a la realidad.

En la primera parte del texto identificamos las condiciones que hacen que el sistema político panameño se caracterice por que en la formulación de políticas públicas el protagonismo recaiga recurrentemente en las élites políticas y económicas. Estos sectores pueden reaccionar a demandas específicas producto de la protesta, pero en lo habitual no admiten la discusión sobre la forma en que controlan el juego político y económico. Ello ha tenido como consecuencia que el espacio de defensa de lo público esté reducido a la demanda aislada, al diálogo particular dentro de los límites del juego ya trazado, imposibilitando la visión amplia y colectiva sobre el país.<sup>2</sup>

En la segunda parte describimos los efectos sociales y económicos que la emergencia sanitaria de la covid-19 tuvo en la sociedad panameña. Argumentamos que, si bien ya existían rasgos de insatisfacción popular, producto de la conjunción entre la desaceleración económica y la percepción frente al Gobierno del presidente Cortizo, con la pandemia se plantean ciertas condiciones de posibilidad que propiciaron las

1 Hay una serie de autores postalthuserianos que son protagonistas de los debates actuales sobre lo contingente y lo político: Zizek, Badiou, Laclau, Mouffe y Rancière (Appleton 2021). Nos centramos en Rancière por la función representativa que da a lo político, ya que para él ningún orden social es capaz de representar a todas sus partes, y especialmente por entender la irrupción de lo político como un “acontecimiento del habla”, que posibilita a “la parte que no tiene parte” disputar en los espacios de decisión quién puede hablar, de qué se habla y dónde se habla. A su vez la irrupción de lo político constituye un momento de igualdad (democrático), ya que evidencia que todas las partes de la sociedad pueden “hablar” y no solo los nominados para hacerlo (Rancière 2011). Estas teorías de Rancière han tenido reflejo en varios textos que analizan lo político en América Latina (Chávez Soca 2016; Faundes 2019; Martínez Espinosa 2017).

2 Al respecto Brown Aratú y Pérez explican que “las características más destacables del proceso de formulación de políticas públicas en Panamá desde la transición a la democracia en 1990 son el gran peso del presidente de la república, el papel relativamente subordinado de los partidos políticos y su capacidad de articulación de intereses y la omnipresencia de los intereses particulares” (2019, 3).

movilizaciones de julio de 2022. En la tercera, reconstruimos el proceso de emergencia de nuevas agendas políticas en las recientes protestas, exponemos qué consideramos nuevo dentro de esta movilización social y nos referimos a la institución resultante, la mesa de diálogo, hasta arribar a las reflexiones finales que constan en las conclusiones.

## 2. Las políticas públicas antes de la emergencia sanitaria

Para el caso panameño, resulta imposible advertir el surgimiento de nuevas agendas políticas y su traducción en nuevas políticas públicas e instituciones después de la pandemia sin describir primero cómo estaba configurada tal construcción antes de la emergencia sanitaria. En la caracterización de este momento previo abordamos tres ejes principales que condicionan las políticas públicas del país: los rasgos de la democracia panameña y, en particular, del aparato representativo, las condiciones de exitosa captura del Estado y del mercado por parte de un conjunto de élites económicas y políticas a través de la corrupción y, finalmente, la debilidad resultante de lo público y sus efectos en términos de tejido social y confianza interpersonal.

Estos tres ejes dan cuenta de un sistema político en el cual la formulación de políticas públicas ha tenido lugar principalmente bajo el control de una serie de actores recurrentes, que en determinadas ocasiones han respondido con medidas y políticas públicas particulares a los reclamos que otros actores organizados han realizado, pero siempre sin cuestionar los arreglos y el control de las élites en diversas áreas. Por más de treinta años de democracia, desde 1989 y hasta la emergencia sanitaria de 2020, el sistema político panameño se ha regido por elecciones, sin embargo, no se han preguntado quiénes participan del juego realmente, con qué sentido y hacia qué modelo se dirigen la mayoría de las políticas públicas del país. Pareciera que la política y las políticas públicas tuvieran lugar en un nivel funcional y procedimental, y no en un sentido más amplio: el de la política como ese momento en que se disputan demandas colectivas y definiciones de lo público, gracias a la impugnación del orden que realiza un nuevo sujeto múltiple.

### *¿Democracia de calidad con una representación limitada?*

En varios índices se ha reconocido que la democracia panameña se encuentra por encima de la media en América Latina y el Caribe (Altman y Pérez-Liñán 2002; Alcántara Sáez 2007; Barreda 2011). El índice de Freedom House la ubicó en 2022, con un puntaje de 83/100, tan solo por debajo de Uruguay, Chile, Costa Rica, Belice y Argentina en la región (Freedom House 2023). El Democracy Index de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* indicó, en 2021, que únicamente era superada por

la de Uruguay, Costa Rica, Chile, Trinidad y Tobago, Jamaica y Brasil (The Economy Intelligence Unit 2021). En el índice de desarrollo democrático de América Latina de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung la calificaban solo por debajo de Uruguay, Chile, Costa Rica y Perú en 2016 (Konrad Adenauer Stiftung 2016).

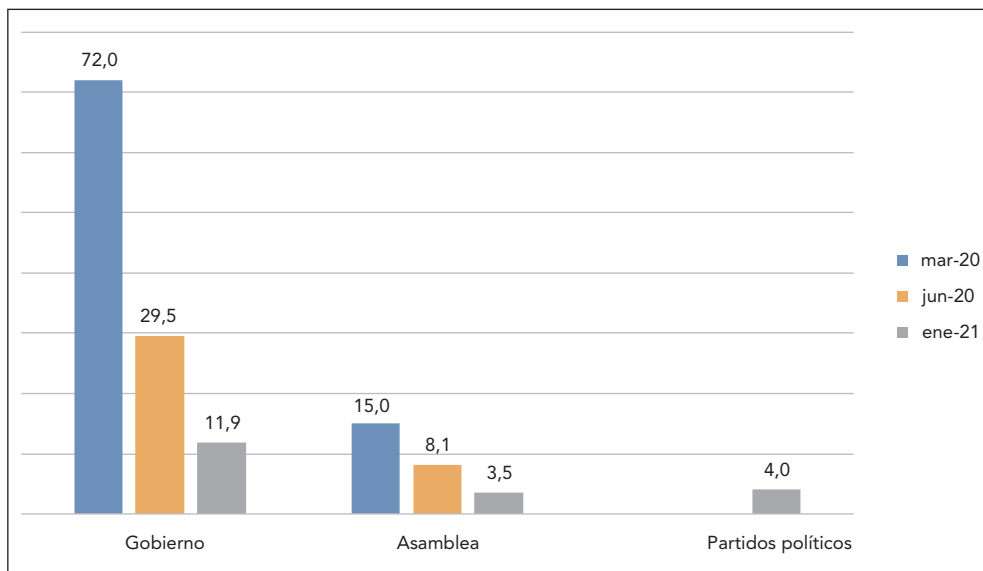
Las elecciones son libres, competitivas y periódicas desde la transición, lo que garantiza el elemento procedimental del régimen democrático y ha hecho que algunos autores reconozcan la excepcionalidad de una transición a la democracia exitosa vía invasión (Loxton 2022). Pero paradójicamente estas evaluaciones comienzan a ser más discutibles cuando se miran dos aspectos en particular: en primera instancia, la baja representatividad e inclusión de nuevos actores políticos en el sistema y, en segundo lugar, la escasa legitimidad que otorga la ciudadanía a la democracia y al sistema político en general.

En cuanto al primer problema, las consecuencias de la representación para el sistema electoral panameño, que favorece los partidos más grandes y genera exclusión para los más pequeños, ya ha sido discutida (Brown Araúz 2002, 2005, 2007, 2020; Guevara Mann 2004). La combinación de distritos electorales con baja magnitud, una fórmula de reparto de escaños que otra vez inclina la balanza hacia los partidos más grandes, y las disparidades relevantes en términos de financiamiento político anulan el juego político de actores emergentes.

Esto tiene serias implicaciones para la formulación de las políticas públicas. Si los partidos existentes tuvieran claras diferencias ideológicas y se presentaran programas y discusiones contrarias sobre cómo se ordena lo público y el modelo económico, entonces podría hablarse de un espacio de discusión política saludable en una democracia representativa, uno en el que la oferta política puede ser premiada o castigada por la ciudadanía en las urnas. Como no existe tal diferencia ideológica y tales programas contrapuestos (Brown Araúz y Pérez 2019), sino un juego político “al menudeo” en el cual los sospechosos de siempre, los partidos y figuras habituales se vinculan por períodos a los arreglos clientelares que garantizan su reelección, entonces se puede hablar de la inexistencia de un plano político real, de discusión y pugna por políticas públicas que respondan a las necesidades de inclusión de la población (Subinas 2014).

Sobre el segundo problema, la legitimidad que la ciudadanía panameña otorga a la democracia y al sistema en general, varios datos generan preocupación. De acuerdo con las Encuestas de Ciudadanía y Derechos que hace el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), solo un 46,8 % de la ciudadanía reconoció la democracia como la mejor forma de gobierno en 2019 y en 2021. Igualmente hay niveles preocupantes de confianza en las instituciones políticas, incluidos el Gobierno, la Asamblea y los partidos políticos. Esto es un problema regional, pero de dimensiones dramáticas para el caso panameño. En la figura 1 se muestra cómo se derrumba la valoración positiva de estas instancias luego de la pandemia.

Figura 1. Valoración positiva del Gobierno, la Asamblea y los partidos políticos en Panamá



Fuente: CIEPS (2020a, 2020b, 2021).

Nota: Los datos están en porcentajes y se basan en el período comprendido entre marzo de 2020 y enero de 2021.

En suma, la democracia y el sistema de partidos panameños son un juego formalmente representativo, pero en ocasiones incapaz de discutir e incluir nuevas agendas públicas. La estabilidad política ha venido con el costo de excluir nuevos actores en la representación, lo que trae consigo problemas de legitimidad y satisfacción (Brown Araúz y Luna Vásquez 2013). No queda sin consecuencia que por más que la democracia panameña funcione en términos electorales esté basada en una trayectoria en que, a diferencia de Uruguay y Costa Rica, ha primado la desigualdad (Bohigues 2021).

*La captura del Estado y el libre mercado que no es libre*

Para abordar la segunda dimensión que caracteriza el proceso de políticas públicas antes de la pandemia hay que hablar de corrupción. La corrupción representa un fenómeno negativo para la gestión gubernamental y es imposible no remitirse a ella como un elemento del panorama de la política y las políticas públicas en Panamá (Olken y Pande 2012; Montes y Chaves Paschoal 2016).

Al respecto, los trabajos académicos (Ruhl 2011; Pérez 2017), las mediciones de expertos y las encuestas de opinión pública coinciden en que la corrupción es un problema importante. La literatura advierte que es uno de los retos fundamentales de la sociedad panameña, sobre todo luego de los escándalos de Odebrecht, los Panamá Papers, y con mucha mayor razón luego de los recientes Pandora Papers. De parte de

los expertos, tenemos los resultados del índice de percepción de la corrupción (IPC) de transparencia internacional que ubican al país con un puntaje de 36, por debajo de la media mundial y regional en términos de transparencia (ocupa el lugar 105 entre 180 países del mundo y el 21 de 29 en la región). En tercera instancia, para la opinión pública, la corrupción viene haciéndose un tema cada vez más importante para la ciudadanía; la II Encuesta de Ciudadanía y Derechos del CIEPS (2021) la ubica como el primer problema del país con el 23,1 % de las respuestas, cinco puntos más que el segundo problema, el desempleo (18,1 %).

¿Pero qué tipo de corrupción es la que afecta a Panamá? Es necesario hablar de la corrupción en cuanto modelo colectivo e interpersonal, institucionalizado y sistémico, en el cual los actores principales y agentes hacen parte de un mismo arreglo que les beneficia a todos (Teorell 2007; García-Rendón 2018). Existe un juego entre élites políticas y empresariales caracterizado por formular políticas públicas en favor de particulares o apropiarse de los recursos públicos para beneficio personal, cuestión que es lo usual, no lo fuera de la norma (Cárdenas y Robles 2020). A través de redes clientelares, patronazgo y favores personales se ha logrado instalar como práctica esperada el hecho de que para solventar cualquier necesidad que debiera resolverse por medios públicos hay que vincularse o acercarse a quienes tienen el poder de distribuir esos recursos. “En este país robamos todos”, dijo recientemente Alberto Cigarruista, magistrado presidente del Tribunal de Cuentas (Morales Gil 2022).

Todo esto está presente en un nivel en que no solo se captura el Estado, sus políticas y los recursos a distribuir, también se interviene como árbitro en el mercado para favorecer actores en particular, a la manera de la “gran corrupción” que define Jain (2001). El mismo Guillermo Chapman, exministro de Planificación y Política Económica (1994-1998), Gobernador del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), funcionario del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, fundador de la Bolsa de Valores de Panamá y actual miembro de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá reconoce que en la práctica ni siquiera funciona tal libre mercado: “Panamá pretende ser una economía de mercado o capitalista, pero se trata de un capitalismo distorsionado, patrimonialista, en el que una labor importante del poder ejecutivo es la distribución de concesiones” (Chapman 2021, 21).

En resumen, tanto el Estado como algunos espacios que debieran pertenecer al llamado libre mercado han sido capturados por un conjunto de élites políticas y económicas, lo cual sesga el proceso de construcción de políticas públicas y la discusión política en general (Cárdenas y Robles 2020). En la práctica se funciona como en un “capitalismo de amiguetes” (Chapman 2021). Luego se toman las decisiones que convienen a quienes hacen parte de ese juego, ya sean unas exenciones tributarias o la concesión de una licitación en particular. En tal contexto, lo público, lo que debiera ser de todos, se debilita. Y si esto se repite por mucho tiempo termina derivando en una serie de condiciones políticas y sociales, como las que abordamos en el siguiente acápite.



*El malestar de lo público y “el sálvese quien pueda”*

Que una sociedad como la panameña tenga impreso desde hace tanto que la distribución de recursos públicos se realiza predominantemente por vías particulares tiene efectos en la ciudadanía y el tejido social en general. En el país hay problemas a la hora de reconocer y valorar lo público como algo que corresponde a todas las personas sin distinción, lo que a su vez ha incentivado un contexto de competencia particular por recursos debido a la ausencia de ese espacio colectivo. No es gratuito lo común de la expresión “juega vivo”, que alude a que se debe actuar de manera astuta y tramposa para sacar el mejor provecho de la situación. En palabras de Pérez: “La racionalidad instrumental dicta que ‘el fin justifica los medios’, por lo tanto, hacer trampa, o como dicen los panameños el *juega vivo*, genera una tendencia a tomar atajos y hacer lo que sea necesario para tener éxito, incluso si esto significa violar las reglas” (2011, 157 [traducción de los autores]).

Sin embargo, estos rasgos no son un asunto de bondad o maldad inherente a la ciudadanía panameña. El sendero histórico panameño parte con un régimen democrático en lo formal, de partidos oligárquicos, clientelares e incapaces de respetar las reglas del juego establecidas por ellos mismos. Después de esto tuvo lugar un régimen autoritario que mantuvo el clientelismo y, finalmente, en el régimen democrático no se superaron esas prácticas, sino que se ajustaron a un modelo económico rentista que genera riqueza, pero es incapaz de distribuirla, y que limita la política pública social a la distribución de subsidios (Pérez 2011; Brown Araúz 2018). Como consecuencia de esto, la ciudadanía simplemente ha adoptado formas de relación, que son producto de configuraciones históricas e institucionales propias de ese Estado. Esas formas de relacionamiento con el Estado, caracterizadas por lo particular, se imprimen en ciudadanos y ciudadanas, haciendo que no encuentren problema en hacer regular el uso personal de los recursos públicos, y que entre ellos compitan por la distribución particular de los bienes que debieran ser de todos (Brown Araúz y García-Rendón 2019).

En suma, para advertir la emergencia de nuevas agendas políticas y su traducción en nuevas políticas públicas e instituciones después de la pandemia era necesario caracterizar el sistema político. En Panamá los canales de representación hace años que están en deuda, lo que ha generado una cada vez más baja legitimidad de la democracia y el sistema en su totalidad. El Estado y lo que se supone el espacio propio del libre mercado han sido capturados por élites políticas y económicas que lucran con esos arreglos y, por ende, la idea de lo público se ha deteriorado al punto de imprimir en la ciudadanía una lógica de “sálvese quien pueda” en sus interacciones con el Estado y entre sus propios miembros. Además, sin un espacio de lo público, de lo de todos, que supere esas lógicas producto de los arreglos de las élites y el “juega vivo” ciudadano, se configura la ausencia de una comunidad política que atienda a lo

colectivo. Esa lógica se acerca a la reflexión final de Brown Araúz y Pérez: “la calidad del proceso de formulación de políticas públicas es deficiente precisamente porque hay pocos actores interactuando o siendo reconocidos en los escenarios en los que se desarrolla el proceso de formulación de políticas públicas” (2019, 30).

A continuación, argumentamos cómo la pandemia agudizó las condiciones sociales y económicas, al punto de favorecer las condiciones en que ha irrumpido un momento político en Panamá con las movilizaciones de julio de 2022 y con la instauración de la mesa de diálogo producto de ellas.

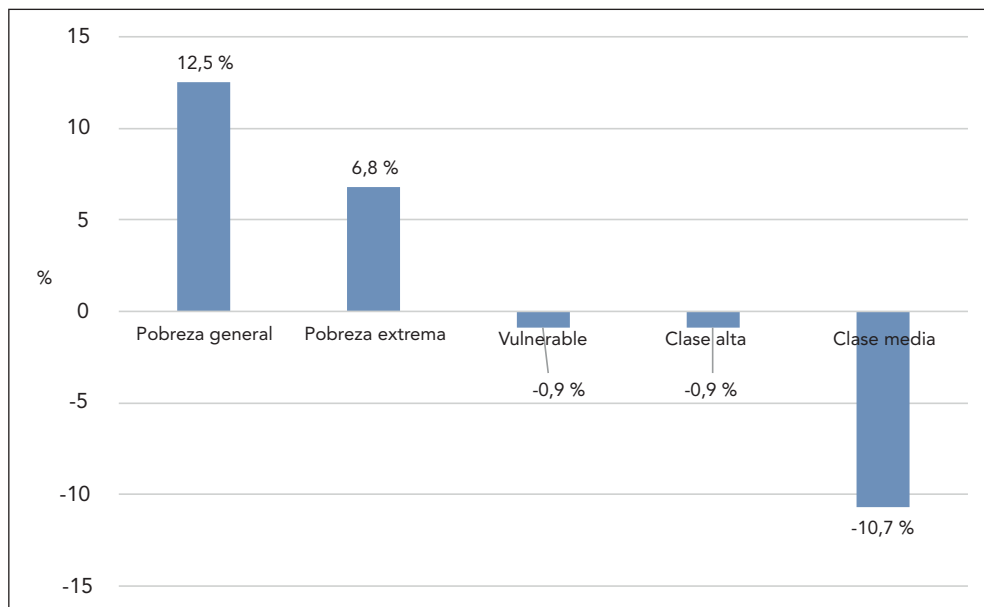
### 3. Pandemia: efectos sociales y económicos

Retomemos la hipótesis que se presenta en el texto: existe un antes y un después de la pandemia en cuanto a la irrupción política de nuevos actores y agendas en las políticas públicas panameñas. Esto se relaciona con las características de la emergencia sanitaria, sus consecuencias sociales y económicas, y cómo incidieron en la activación del momento político descrito. En este apartado nos ocupamos de ello sobre la base de indicadores sociales y económicos que revelan el golpe que sufrió la sociedad panameña en ese lapso.

La cuarentena producto de la emergencia sanitaria comenzó el 24 de marzo de 2020 con el Decreto Ejecutivo 507. Desde entonces la población vivió un aislamiento estricto y prolongado, con severas limitaciones a la movilidad y al comercio, lo cual supuso un grave impacto económico en general (García-Rendón 2020). En 2017 el Banco Mundial (BM) había incluido a Panamá dentro de la lista de países con ingresos altos, superando los \$12,055 de ingreso nacional bruto per cápita, una cifra que le acercaba a países del sur de Europa. En parte, esto fue producto del *boom* económico que tuvo lugar entre 2004 y 2018, cuando Panamá tuvo un crecimiento promedio del 7,0 % frente al 3,3 % del resto de América Latina (Astudillo, Fernández y Garcimartín 2019). Aunque destacaba en comparación con el resto de la región, la economía panameña ya comenzaba a mostrar señales de desaceleración y de no poder reducir los altos niveles de desigualdad (United Nations University 2020).

Hacia finales de 2020 ya eran más visibles las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria. Panamá sufrió la mayor contracción económica de su historia con un descenso del producto interno bruto (PIB) de 17,9 %. Este dato superó incluso la histórica recesión de 1988 cuando el PIB de Panamá se derrumbó un 13,4 %. La pobreza aumentó un 12,5 % y la pobreza extrema creció 6,8 % en el año 2020, según estimaciones del BID. La clase media se desplomó, encogiéndose en casi un 11 % (figura 2), al tiempo que el índice de Gini aumentó en 3,8 puntos alcanzando el valor de 54,1 (Garcimartín, Freire y Astudillo 2021).

Figura 2. Variación 2019-2020 por grupos de ingresos



Elaborada con datos de Garcimartín, Freire y Astudillo (2021).

A este difícil panorama se unió una inflación inusual. El índice de precios al consumidor (IPC), aumentó con respecto a años anteriores. En 2021 ascendió al 1,6 % y en julio del 2022 –momento de las protestas– hasta el 3,5 % (Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá [INEC] 2022), lo cual ha tenido un fuerte impacto entre las capas medias y los grupos sociales que sufren vulnerabilidad.

A todas estas consecuencias sociales y económicas es necesario adicionar la percepción de agravio relativo que la ciudadanía tuvo que enfrentar con una serie de episodios en los que las élites políticas, y en particular el PRD, el partido de gobierno, se saltaron las condiciones de emergencia sanitaria que el resto de población debía cumplir (García-Rendón 2020).

La pandemia incidió entonces en las condiciones que propiciaron un contexto en el cual, de manera simultánea, no organizada ni prevista por nadie, sucedieron las movilizaciones del mes de julio (Lauría y Cota 2022). En el siguiente apartado, describiremos ese momento y sus impactos en la política y las políticas públicas del país.

#### 4. Después de las políticas públicas

Las protestas de julio de 2022 revelaron la emergencia de un sector ciudadano que si bien ya se había movilizado no había sido considerado en la discusión pública como ahora. Asimismo, obligó a discutir temas que no se solían debatir en medios

de comunicación masivos, y desembocó en la instauración de una mesa de diálogo nacional televisada, un espacio reglado en el que se definen políticas públicas, lo cual no deja de ser una paradoja institucional teniendo una Asamblea Legislativa electa para ello. La nueva figura ha sido un logro en términos de representación, más allá de la incapacidad de la mesa para pasar a una segunda fase con más actores tradicionales –algo que discutiremos más adelante–.

Todo esto permite establecer, desde la perspectiva que presentamos, un momento de irrupción de la política, como el surgimiento inesperado de actores en pugna no solo por una reivindicación particular, sino por el quiénes entran en el juego y qué reglas deben ponerse en cuestión. En este apartado final describiremos las movilizaciones y cómo derivaron en la Mesa Única de Diálogo Nacional como institución, para luego reflexionar sobre los logros alcanzados y los límites presentados en términos de construcción de políticas públicas.

### *Las movilizaciones de julio de 2022*

Las protestas de julio no comenzaron ese mes. Si bien la importancia y magnitud de esas movilizaciones son las que queremos resaltar hay que mencionar que la situación social y política comenzaba a hervir desde puntos anteriores de la administración del presidente Cortizo. Previo a la pandemia ya hubo una serie de protestas juveniles frente a la reforma constitucional (Gordón 2019). En medio de ellas hubo diversas manifestaciones contra la minería (Agencia EFE 2021). En abril hubo reclamos de los trabajadores de la Autoridad del Canal (Morales 2022) y en mayo la Coalición de la Unidad por Colón (CUCO) realizó manifestaciones y paros por más de tres semanas en la ciudad portuaria (García 2022b), entre otros episodios de acción colectiva. Todas estas manifestaciones revelaban el descontento generalizado, resultado de las condiciones que antes describimos (Nevache 2022), solo que en un punto más cercano a la ebullición.

Otro suceso anterior a las movilizaciones de julio se manifiesta en una noticia relevante: el 20 de junio el presidente Laurentino Cortizo informó que fue diagnosticado con un síndrome mielodisplásico de riesgo intermedio y luego del tradicional Informe a la Nación del 1 de julio viajó a Estados Unidos a una consulta más especializada (Rodríguez 2022). A cargo de las funciones presidenciales quedó el vicepresidente Gaby Carrizo, quien tuvo que enfrentar el inicio de lo sucedido en ese mes.

El 4 de julio comenzó el paro de maestros y maestras del sector público y las respectivas marchas en distintos lugares del país. Si bien existían condiciones para un estallido social, a la manera de las señaladas por Tarrow (1997) como estructura de oportunidad, nadie advirtió ni hubiera esperado que esa manifestación en particular encendería una chispa que devendría en llama mucho más fuerte y prolongada, tomando por sorpresa tanto a la ciudadanía como al Gobierno y las élites políticas y económicas, lo que sin

duda ha jugado parte en su trascendencia. Al respecto Fernando Abrego, líder sindical, dijo: “El Gobierno fue sorprendido por esta coyuntura, pero también fue sorprendida la Cámara de Comercio [...] y otros sectores [...] incluyendo a los propios sectores populares” (Pensamiento Crítico Panamá 2022, min. 34:01).

El personal docente reclamaba ante el alto costo de la vida y el incremento del precio del combustible. En respuesta se envió una comisión gubernamental encabezada por la ministra de Educación. Luego rechazaron negociar con la ministra y exigieron la presencia del vicepresidente Carrizo, que al final no apareció (Cárdenas 2022a). Pronto se unieron a las manifestaciones otros sectores sociales que en principio se pueden agrupar en tres: la Alianza Nacional por los Derechos del Pueblo Organizado (ANADEPO), los grupos sindicales de la Alianza Pueblo Unido por la Vida,<sup>3</sup> y los pueblos indígenas originarios, concentrados bajo la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá. Sin embargo, a estos actores se fueron vinculando sectores ciudadanos que no hacían parte de organizaciones sociales y que se articularon a partir del descontento, lo cual dotó a la movilización de algunas de las características de la multitud que describen Negri y Hart (2004).

La aglutinación de los distintos sectores en las protestas fue vista con una aprobación de 75,4 % según el Informe de Encuesta Virtual de julio de 2022 del CIEPS, una cifra mayor del 52,8 % de apoyo a las protestas que reportó en 2020 el Latino-barómetro. Del universo encuestado, estudiantes (82,2 %) y personas desempleadas (83,6 %) fueron los dos grupos que más estaban de acuerdo con las protestas; mientras que empresarios (62,5 %) y jubilados (69,3 %) eran los dos grupos que mostraron mayor desacuerdo. Esto nos habla de cómo las movilizaciones apelaban más a un sector que no tiene asegurada su inclusión dentro del equilibrio económico y social del país.

Los siguientes días las movilizaciones tomaron mucha más fuerza, se interrumpieron tramos de la vía Panamericana y el vicepresidente, a cargo del Ejecutivo, brilló por su ausencia, lo que provocó el aumento del malestar ciudadano. Para entonces las demandas giraban en torno a las consecuencias de la inflación en el combustible y en productos de la canasta básica, pero también hubo menciones a los altos precios que históricamente se pagan en el país por los medicamentos (Reyes 2022a). La verdad es que las movilizaciones comenzaron a articular demandas disímiles y a hacerse más que la suma de las partes, una multitud de partes no incluidas en la discusión política.<sup>4</sup>

3 Dicha alianza está conformada por la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente, la Central Nacional de Trabajadores de Panamá, la Federación Auténtica de Trabajadores, la Central General de Trabajadores, la Asociación de Médicos, Odontología y Afines de la Caja de Seguro Social, la Asociación de Profesores de Panamá, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Universidad de Panamá, la Convergencia Sindical, el Movimiento Comunal Nacional Federico Britton y otros grupos.

4 Al respecto, Juan Ramón Herrera de ANADEPO expresó: “El tema que metió a la clase media [...] era el tema de la corrupción, escuchaba otros sectores que no [...] para mi es el costo del combustible, otros era la Caja del Seguro Social y las medicinas, salud, y otros planteaban distintos temas [...], en San Félix [...] que en su mayoría eran la población ngöbe-buglé el costo de la comida [...], no era la misma pelea [...]. Los profesionales estábamos por el costo del combustible” (Pensamiento Crítico Panamá 2022, min. 34:31).



Ante el avance de las movilizaciones, el Gobierno finalmente se pronunció el 11 de julio anunciando el congelamiento de los precios de los combustibles y de algunos productos de la canasta básica, lo que supuso que liberaría la presión social (Aparicio 2022). Sin embargo, las protestas continuaron, lo que fue el primer indicio de que las demandas iniciales estaban comenzando a superar lo coyuntural. Luego de esto el presidente Cortizo convocó a un diálogo en la Ciudad del Saber, pero la ANADEPO se negó a ello y manifestó que debía tener lugar en Santiago (Vega Loo 2022).

A mediados de julio el Gobierno decidió organizar varias mesas de diálogo atendiendo las demandas de forma segregada con el fin de que cesaran las movilizaciones. Aprobó la rebaja y la congelación temporal de los combustibles en 3,25 USD el galón, también congeló el precio de 10 alimentos básicos, que se sumaban a los de otros ocho que ya estaban congelados, y anunció un plan de austeridad que incluía reducir en un 10 % el gasto público de la planilla y la propuesta de derogación de dos leyes referidas a unos cuestionados incentivos turísticos (Agencia EFE 2022).

Uno de estos acuerdos se alcanzó con la ANADEPO, pero la Alianza Pueblo Unido por la Vida lo desconoció. Al día siguiente la ANADEPO renegó de los acuerdos alcanzados con el Gobierno y manifestó que se debía a las demandas por justicia que tenía el pueblo. El representante nacional de la organización, Luis Sánchez, manifestó:

Hoy rompo frente a las cámaras lo que se firmó en el día de ayer porque me debo a las bases y las bases son las que tienen el último mandato. [...] La única agenda que nosotros tenemos es llevarle justicia al pueblo panameño y vamos a seguir en las calles hasta que el Ejecutivo se siente nuevamente con nosotros (Rodríguez Campos 2022, párr. 1).

Todo esto habla de cómo la agenda dejó de centrarse en un solo aspecto y comenzó a complejizarse y a articular otras demandas que el sistema político no estaba considerando. La lógica de irrupción de la política superó el sentido concreto, utilitario e instrumental instando en su lugar a abordar el contexto con nuevas agendas que incluían la participación en la discusión de aquellos que nunca habían sido incluidos, “la parte de los que no tienen parte”.

La decisión de desconocer los acuerdos iniciales y las soluciones presentadas por el Ejecutivo terminó siendo exitosa para los grupos que eran parte de la movilización. El Gobierno finalmente accedió a una mesa de diálogo nacional ubicada fuera de la capital (Gordón 2022c). Históricamente este recurso del diálogo y la búsqueda de consenso en Panamá ha sido parte de una lógica de resolución de conflictos ineficaz para la política social y más conveniente para las élites políticas y económicas (Brown Araúz y Pérez 2019), pero en la siguiente sección veremos por qué es posible considerar que este inesperado momento de irrupción de la política, de nuevas agendas y articulación de demandas ha logrado cambiar y significar algo nuevo incluso para las organizaciones que ya habían protestado antes.

*La Mesa Única de Diálogo como institución*

Las mesas de diálogo son una institución antigua en la política panameña después de la transición. Panamá se ha caracterizado por la construcción de grandes consensos, funcionales para desactivar la disidencia y garantizar la reproducción del orden. Así lo advierten Brown Araúz y Pérez cuando dicen que “los diálogos [...] han sido el escenario extrainstitucional favorito de los actores políticos panameños desde la década de los noventa” (2019, 18). Sin embargo, la Mesa Única de Diálogo producto de las movilizaciones de julio se alejó en una serie de cuestiones de las anteriores experiencias.

Para comenzar no fue tanto la cuestión de los actores, algunos de los cuales ya habían estado presentes en la demanda de necesidades y derechos frente al Estado, sino la incursión conjunta de todos estos gremios, movimientos sociales y sectores de la ciudadanía a modo de multitud plural y diversa (Negri y Hart 2004). En este caso las demandas no atendieron exclusivamente a una agenda concreta, sino que señalaron a la necesidad de construir una agenda colectiva del país. La mesa de diálogo nacional se instauró el 21 de julio en torno a ocho puntos que trataban de abordar de manera colectiva a todos los sectores articulados (Gordón 2022b):

- a. Rebaja y congelamiento de la canasta básica sin afectar al productor nacional
- b. Rebaja y congelamiento del precio del combustible
- c. Rebaja y abastecimiento de medicamentos en la Caja de Seguro Social y Ministerio de Salud, sin privatizar
- d. Cumplimiento de la Ley del 6 % del PIB, para educación
- e. Rebaja de la energía
- f. Discusión del tema de la Caja de Seguro Social
- g. Corrupción y transparencia
- h. Mesa intersectorial y de seguimiento, un órgano de la mesa de diálogo que vela por el cumplimiento de lo acordado.<sup>5</sup>

En segundo lugar, es notorio que en la mesa de diálogo estuvieran ausentes los gremios empresariales, a pesar de que ellos mismos y hasta el propio presidente Cortizo defendieron la pertinencia de su participación. Estos actores empresariales tuvieron que ser relegados a un segundo momento (Peña 2022) que todavía no ha tenido lugar, a causa de dos eventos particulares. Primero, porque la ANADEPO se negó a avanzar a una segunda etapa que tuviera a los empresarios sin haberse cumplido con

5 En la mesa se consiguieron acuerdos en cinco puntos: la rebaja y congelamiento de la canasta básica de 72 productos (Ministerio de la Presidencia 2022), en la rebaja y congelamiento del combustible (que ya se había fijado previamente en USD 3,25 el galón de gasolina), en la rebaja de los medicamentos (Ministerio de la Presidencia 2022) y en cumplir con el 6 % en inversión pública en educación (Gordón 2022a); por último, se ha constituido una Comisión Ciudadana Contra la Corrupción (Reyes 2022b). Pero no se han llegado a acuerdos en la situación de la Caja de Seguro Social (Cárdenas 2022b) y la energía (García 2022a).

los logros de los ocho puntos ya mencionados. Segundo, porque acusó a los empresarios de desconocer los avances de la primera etapa e incluso tratar de torpedear los acuerdos demandando ante la Corte Suprema de Justicia lo que se iba alcanzando (Bustamante 2022).<sup>6</sup> Con todo, la capacidad de la mesa de impedir inicialmente el acceso a las élites económicas a un lugar de debate, en contravía de la opinión de las élites políticas, es una muestra de la excepcionalidad de la situación.

En tercer lugar, no es menor que las negociaciones de la Mesa Única hayan sido televisadas en una transmisión nacional. Que estos actores tuvieran la posibilidad de discutir con el Gobierno en un espacio público sobre temas que son públicos sin la intervención de las élites económicas es todo un evento inesperado antes de la pandemia y antes de las movilizaciones de julio.

En la primera parte del texto hemos descrito un orden social con apariencia de estabilidad, con un mito del consenso y la negociación, en el cual hay problemas de representación y unas élites políticas y económicas juegan un rol para la reproducción de ese orden. Ahora hemos descrito cómo luego de la pandemia han surgido fuerzas que rompen ese consenso del orden previo, traen en su emergencia la preocupación por lo de todos, y derivan en una Mesa Única de Diálogo con aspectos institucionalmente excepcionales para el país. Los temas tratados, oligopolios y precios de medicamentos, por ejemplo, no estaban permitidos en el orden social y político previo. Los gremios empresariales no dirigieron el sentido de la mesa, y las discusiones han sido de carácter público y televisado. Esta ruptura ha propiciado por un momento fugaz la necesidad de pensar en lo político como lo de todos.

## 5. Conclusiones

En este artículo hemos abordado cómo después de la pandemia emergieron nuevas agendas políticas que se tradujeron finalmente en la Mesa Única de Diálogo, una nueva institución de definición de políticas públicas en Panamá. Se ha descrito la persistencia de lógicas particulares y utilitaristas en los espacios de discusión y los conflictos y las dificultades que esto implica para que la política ejerza su rol de construir un objetivo común, algo fundamental a la hora de cimentar una comunidad política. El predominio de estas lógicas utilitaristas en los espacios de decisión ha debilitado el sentido y el ejercicio de lo público, producto de la asimetría de poder entre actores políticos y la ausencia de un Estado que, en efecto, arbitre entre los diferentes intereses para armonizarlos. En este sentido, la falta de política con un objetivo común y la debilidad de lo público constituyen dos características primordiales del país.

6 “¿Cómo nos vamos a sentar con la empresa privada, que ha dicho que no reconoce estas alianzas? ¿Cómo sentarnos en esa segunda fase? ¿Cómo sentarnos cuando no tenemos los cumplimientos de los ocho puntos?, preguntó Alirio Prado, de la Alianza Nacional por los Derechos de los Pueblos Organizados (Anadepo)” (Bustamante 2022, párr. 2).

En una coyuntura de empeoramiento de las condiciones de vida, causada por la emergencia sanitaria de la pandemia, ha tenido lugar un evento contingente, la irrupción de la política como “la parte de los que no tienen parte” en los espacios públicos de deliberación y decisión para la elaboración de las políticas públicas (Rancière 2011). Un conglomerado de docentes, profesionales de la medicina, trabajadores de la construcción, indígenas, estudiantes e incluso ciudadanos y ciudadanas anónimos no agrupados, participaron en las movilizaciones de julio de 2022. Todos estos actores constituyeron una multitud en la que se sumaron varios proyectos políticos de diferente nivel de articulación, constituyendo así un sujeto plural y contradictorio, pero que ha conseguido derivar en la Mesa Única de Diálogo.

Si bien las movilizaciones y la Mesa han hecho evidente que los rasgos de particularismo del sistema político panameño se agotan hoy para resolver los desafíos en frente, los retos apenas están comenzando. La labor de la Mesa parece estar estancada y no da lugar a una nueva fase en la que se incluya a los actores con mayor poder de veto entre las élites económicas y políticas, pero era de esperar que este proceso resultara en otro consenso parcial, que los participantes del litigio vieran satisfechas sus demandas particulares y se diluyera de nuevo la agenda colectiva del país. Los desviados sentidos de lo público no se transformarán en un solo momento.

Lo que habrá que resaltar entonces es que por medio de esta emergencia inesperada de un actor múltiple se interrumpió por una ocasión la estabilidad del sistema político, del orden previo. La presencia de este sujeto múltiple en un diálogo televisado, sin el concurso de actores como los gremios empresariales, que fueron relegados a un segundo lugar, constituyó una situación excepcional. Independientemente de las consecuencias prácticas que tenga este proceso es evidente la necesidad de una política que atienda a lo común.

## Apoyos

Esta investigación se realizó gracias al apoyo financiero del Sistema Nacional de Investigación de Panamá (SNI).

## Referencias

- Agencia EFE. 2022. “Se instala mesa de diálogo en Panamá para solventar la peor crisis en décadas”, 21 de julio. <https://bit.ly/41nXuY8>
- Agencia EFE. 2021. “Protestan en Panamá contra la minería: ‘es pan para hoy y hambre para mañana’”, 5 de mayo. <https://bit.ly/3kqTkyf>
- Alcántara Sáez, Manuel. 2007. “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina”. *Revista Oficial del Poder Judicial* 2 (2): 233-244. <https://bit.ly/3Y3RUHu>

- Altman, David, y Aníbal Pérez-Liñán. 2002. "Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries". *Democratization* 9 (2): 85-100. <https://doi.org/10.1080/714000256>
- Aparicio, Gustavo. 2022. "Presidente Cortizo anuncia congelamiento del precio del combustible en \$3.95 para autos particulares". *La Estrella de Panamá*, 11 de julio. <https://bit.ly/3KvzKvq>
- Appleton, Timothy. 2021. *La política que viene. Hacia un populismo de las singularidades*. Madrid: Ned Ediciones.
- Astudillo, Jhonatan, Marco Fernández y Carlos Garcimartín. 2019. "La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas". Nota Técnica 1703, Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001776>
- Barreda, Mikel. 2011. "La calidad de la democracia: un análisis comparado de América Latina". *Política y Gobierno* 18 (2): 265-295. <https://bit.ly/3xMK5vj>
- Bohigues, Asbel. 2021. *Élites, radicalismo y democracia. Un estudio comparado sobre América Latina*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Brown Araúz, Harry. 2020. "Financiamiento político en Panamá: situación actual, tendencias de reforma y desafíos específicos". *Revista de Derecho Electoral* 29: 215-222. [http://dx.doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_29\\_12](http://dx.doi.org/10.35242/RDE_2020_29_12)
- Brown Araúz, Harry. 2018. *El vencedor no aparece en la papeleta. Ensayos sobre el voto y los partidos políticos de Panamá*. Ciudad de Panamá: Editorial Descarriada.
- Brown Araúz, Harry. 2007. *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Ciudad de Panamá: Fundación Friedrich Ebert.
- Brown Araúz, Harry. 2005. "Las elecciones desviadas de Panamá 2004". *Nueva Sociedad* 195: 4-17. <https://bit.ly/3INFfEz>
- Brown Araúz, Harry. 2002. "Hacia la consolidación del sistema de partidos políticos panameños". *Tareas* 111: 5-25. <https://bit.ly/3m3Xg8C>
- Brown Araúz, Harry, y Clara Inés Luna Vásquez. 2013. "Panamá: el crecimiento económico a expensas de la política". *Revista de Ciencia Política* 33 (1): 287-301. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100014>
- Brown Araúz, Harry, y Orlando Pérez. 2019. "Panamá: el diálogo político como escenario para la formulación de políticas públicas". Working Paper, Baker Institute for Public Policy. <https://bit.ly/3krBQBS>
- Brown Araúz, Harry, y Sergio García-Rendón. 2019. "Un malestar general ante la debilidad de lo público". En *Iera Encuesta CIEPS de ciudadanía y derechos*, 16-23. Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales. <https://bit.ly/3xIRXOj>
- Bustamante, Aminta. 2022. "Diálogo: alianza descarta sentarse con empresarios". *La Prensa*, 14 de septiembre. <https://bit.ly/3xJkvHx>
- Cárdenas, Henry. 2022a. "Docentes siguen protestando en las calles y más gremios se suman al paro; reunión con el gobierno será este jueves". *La Prensa*, 6 de julio. <https://bit.ly/41nf8v9>
- Cárdenas, Henry. 2022b. "Mesa única sigue sin acuerdo sobre el Diálogo Nacional por la Caja de Seguro Social". *La Prensa*, 12 de agosto. <https://bit.ly/3Kw1boP>
- Cárdenas, Julián, y Francisco Robles. 2020. "Business elites in Panama: Sources of power and state capture". Occasional Paper 12, The United Nations Research Institute for Social Development. <https://bit.ly/3XSg6Ng>

- Chapman, Guillermo. 2021. "Hacia una nueva visión económica y social de Panamá". En *El futuro de la economía panameña poscovid-19*, compilado por José Chen Barría, 3-49. Ciudad de Panamá: Editora Novo Art. <https://bit.ly/3Irs7TW>
- Chávez Soca, Fernando Daniel. 2016. "Notas sobre la política, el Estado, la democracia y el sujeto. Tensionando algunas categorías de Jacques Rancière para pensar la última década argentina". *Andamios* 13 (32): 305-330. <https://bit.ly/3m0DN8V>
- CIEPS (Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales). 2021. "Informe de estudio de opinión, Impacto del coronavirus sobre la conducta y la opinión pública III". Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3YZ1qx4>
- CIEPS. 2020a. "Informe de la encuesta virtual, Impacto del coronavirus en el comportamiento y la opinión pública I". Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3m2U655>
- CIEPS. 2020b. "Encuesta virtual: impacto del coronavirus sobre la conducta y la opinión pública II". Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3YY6Nwv>
- Decreto Ejecutivo 507. 2020. Gaceta Oficial 28987-B, 24 de marzo. <https://bit.ly/3JDk5YZ>
- Faundes, Juan Jorge. 2019. "El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho-matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina: la justificación". *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 9 (2): 514-536. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v9i2.6043>
- Freedom House. 2023. "Freedom in the World 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy". Acceso el 2 de marzo de 2023. <https://bit.ly/3LDjMjp>
- García, Lourdes. 2022a. "Mesa del diálogo cierra con disensos sobre la reducción de la tarifa eléctrica". *La Estrella de Panamá*, 14 de agosto. <https://bit.ly/3SqDikC>
- García, Lourdes. 2022b. "Tercera semana de paro en Colón". *La Estrella de Panamá*, 23 de mayo. <https://bit.ly/3SmkT8h>
- García-Rendón, Sergio. 2020. "Panamá y el Estado de derecho durante la pandemia". En *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 454-469. Berlín: Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/41mXhVf>
- García-Rendón, Sergio. 2018. "Institucionalización informal de la corrupción en España". Tesis doctoral, Universidad de Salamanca. <https://bit.ly/3kimkIk>
- Garcimartín, Carlos, Carolina Freire y Jhonathan Astudillo. 2021. "Impacto social de la pandemia del covid-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias". Nota Técnica 2221, Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003367>
- Gordón, Ismael. 2022a. "Gobierno asignará un 6 % del PIB a educación en el 2024". *La Estrella de Panamá*, 30 de julio. <https://bit.ly/3Kv81L5>
- Gordón, Ismael. 2022b. "La mesa única de diálogo acuerda 8 puntos para negociar con el Gobierno". *La Estrella de Panamá*, 20 de julio. <https://bit.ly/3lPm1Fg>
- Gordón, Ismael. 2022c. "La mesa única del diálogo llega a un acuerdo y espera en Penonomé al Gobierno". *La Estrella de Panamá*, 21 de julio. <https://bit.ly/3lIE0L7>
- Gordón, Ismael. 2019. "Crecen las protestas en rechazo a las reformas constitucionales". *La Estrella de Panamá*, 31 de octubre. <https://bit.ly/3xKmsn7>
- Guevara Mann, Carlos. 2004. "Calidad de la representación política y tamaño de las circunscripciones electorales: una comparación de las asambleas panameñas de 1945 y 1999". *Revista de Ciencia Política* 24 (2): 94-115. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2004000200005>



- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá). 2022. “Estadísticas sociales”. Acceso el 9 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3ISkAhc>
- Jain, Arvind. 2001. “Corruption: A review”. *Journal of Economic Surveys* 15 (1): 71-121. <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00133>
- Konrad Adenauer Stiftung. 2016. “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina”. Acceso el 25 de agosto de 2022. <http://idd-lat.org/2016/>
- Lauría, Sol, e Isabella Cota. 2022. “El caso Panamá: cuando se rompe la burbuja de la macroeconomía”. *El País*, 10 de septiembre. <https://bit.ly/3ESvP8r>
- Loxton, James. 2022. “The Puzzle of Panamanian Exceptionalism”. *Journal of Democracy* 33 (1): 85-99. <https://doi.org/10.1353/jod.2022.0006>
- Martínez Espinosa, Manuel Ignacio. 2017. “Radiografía democrática del extractivismo minero en América Latina”. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 9 (1): 35-62. <https://doi.org/10.5209/GEOP.54914>
- Ministerio de la Presidencia. 2022. “Presidente Cortizo Cohen autoriza rebaja del 30 % de medicamentos”, 9 de agosto. <https://bit.ly/3InU8fd>
- Montes, Gabriel, y Pericles Chaves Paschoal. 2016. “Corruption: what are the effects on government effectiveness? Empirical evidence considering developed and developing countries”. *Applied Economics Letters* 23 (2): 146-150. <https://doi.org/10.1080/13504851.2015.1058900>
- Morales Gil, Eliana. 2022. “El arte de gobernar y tres confesiones para el debate”. *La Prensa*, 27 de agosto. <https://bit.ly/3SjSQGJ>
- Morales, Yorlenne. 2022. “Trabajadores del Canal de Panamá convocan protesta para el 28 de abril”. *La Estrella de Panamá*, 15 de abril. <https://bit.ly/41d0hUd>
- Negri, Antonio, y Michael Hart. 2004. *Multitud: guerra y democracia en la era del imperio*. Barcelona: Cultura Libre.
- Neveche, Claire. 2022. “Las cinco crisis de Panamá”. *The Conversation*, 20 de julio. <https://bit.ly/3KvTAqo>
- Olken, Benjamín, y Rohini Pande. 2012. “Corruption in Developing Countries”. *Annual Review of Economics* 4 (1): 479-509. <https://bit.ly/3IyoICT>
- Pensamiento Crítico Panamá. 2022. “Polo Ciudadano: la explosión popular”. Video de YouTube, 24 de septiembre. <https://bit.ly/3Ks3OrB>
- Peña, Judith. 2020. “Presidente Cortizo viaja a Coclé para interceder por empresarios, pide que los dejen participar en la mesa de diálogo”. *Radio Panamá*, 27 de julio. <https://bit.ly/3Ev8oI0>
- Pérez, Orlando. 2017. “Panama: democracy under the shadow of corruption”. *Revista de Ciencia Política* 37 (2): 519-541. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200519>
- Pérez, Orlando. 2011. *Political culture in Panama: democracy after invasion*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Rancière, Jacques. 2011. *El tiempo de la igualdad. Diálogos sobre política y estética*. Barcelona: Herder.
- Rancière, Jacques. 1996. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Reyes, Gezalette. 2022a. “Obreros reanudan jornada de protestas; piden rebajar precios de los alimentos”. *La Prensa*, 11 de julio. <https://bit.ly/3ZdQMIR>
- Reyes, Gezalette. 2022b. “Promulgan el decreto que crea la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción”. *La Prensa*, 2 de septiembre. <https://bit.ly/3Z4XACe>



La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá

- Rodríguez Campos, Olmedo. 2022. “Incertidumbre, caos, huelga, protesta, y un acuerdo roto”. *La Prensa*, 18 de julio. <https://bit.ly/3Kwfee0>
- Rodríguez, Mirta. 2022. “Cortizo anuncia que fue diagnosticado con cáncer; viajará a EE. UU. para segunda opinión”. *La Estrella de Panamá*, 20 de junio. <https://bit.ly/3EtYm3W>
- Ruhl, Mark. 2011. “Political corruption in Central America: Assessment and explanation”. *Latin American Politics and Society* 53 (1): 33-58. <https://bit.ly/41uelIR>
- Subinas, Jon. 2014. “La imposibilidad de la política en el Istmo: una aproximación histórica política a la relación entre el canal y Panamá como modelo de país”. *Revista Panameña de Política* 18: 93-103. <https://bit.ly/3Z2ZW51>
- The Economy Intelligence Unit. 2021. “Democracy Index 2021. The China challenge”. Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3YS5wXI>
- Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Teorell, Jan. 2007. “Corruption as an institution: Rethinking the nature and origins of the grabbing hand”. Working Paper 5, Göteborg University. <https://bit.ly/3YamE9R>
- United Nations University. 2020. “World Income Inequality Database”. Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3EwLnOK>
- Vega Loo, Manuel. 2022. “Cortizo convoca a un diálogo este 14 de julio en la Ciudad del Saber; Anadepo pide que las negociaciones sean en Santiago”. *La Prensa*, 14 de julio. <https://bit.ly/3KzFJ2e>

#### Cómo citar este artículo:

García-Rendón, Sergio, y Jon Subinas. 2023. “La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 13-31. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5731>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Atrio

---

### Transacciones eróticas en la frontera sur de Ecuador

---

Martha Cecilia Ruiz M.

---

Editorial FLACSO Ecuador

---

293 páginas

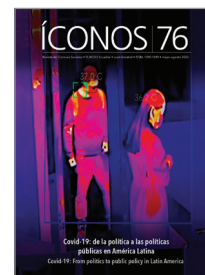
En este libro, Martha Cecilia Ruiz revela los claroscuros del vínculo entre sexualidad y migración en la frontera sur del Ecuador. Lejos de la retórica victimizante que ha circulado en torno a las mujeres migrantes involucradas en el comercio sexual, apuesta por repolitizar los significados que ellas otorgan a sus experiencias. Destaca, además de las condiciones materiales, los deseos y motivaciones de las peruanas y colombianas que protagonizan su relato. Desdibuja así los límites geográficos y subjetivos que prefiguran los intercambios íntimo-económicos y los desplazamientos transfronterizos.




Con estos trazos, la autora convierte a *Transacciones eróticas en la frontera sur de Ecuador* en una lectura indispensable para quienes investigan sobre género, sexualidad y migraciones.

Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

# Construyendo capacidades para la innovación orientada: la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19

*Building capacities for oriented innovation: Argentina's response to COVID-19 from a gender perspective*



-  Mgtr. Leila Mucarsel. Becaria doctoral y docente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Cuyo (Argentina). (leilamucarsel@gmail.com) (<https://orcid.org/0009-0002-8111-5661>)
-  Lcda. Ana Clara Barile. Investigadora y docente. Universidad Juan Agustín Maza (Argentina). (anaclarabarile@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-1520-6194>)
-  Mgtr. Meera Bhat. Doctoranda. Universidad Estatal de Nueva York en Albany (Estados Unidos). (mbhat@albany.edu) (<https://orcid.org/0009-0005-6965-7881>)

Recibido: 13/09/2022 • Revisado: 16/01/2023  
 Aceptado: 01/03/2023 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

La pandemia puso a prueba la resiliencia de los sistemas públicos, pues los Gobiernos enfrentaron el desafío de adaptar rápidamente sus políticas y prácticas. En ese contexto, Argentina fue reconocida como uno de los pocos países que logró transversalizar la perspectiva de género para alcanzar a las poblaciones más vulnerables, mostrando capacidades de adaptación y orientación estratégica. En este artículo se busca captar, sistematizar y repensar –en el contexto de las políticas de innovación orientadas por misiones– las estrategias desplegadas por el Gobierno argentino. El objetivo es comprender qué capacidades resultan claves para el abordaje de problemáticas sociales complejas en el Sur Global y cómo estas pueden nutrirse. A través de un marco teórico que articula la literatura sobre “capacidades dinámicas del sector público” y “capacidades estatales” en América Latina, y la aplicación de una metodología cualitativa (estudio de caso), encontramos que las capacidades estatales se fortalecieron reconfigurando recursos preexistentes a partir de un proyecto de gobierno, liderazgos colectivos, y una serie de innovaciones institucionales y políticas en el contexto del auge de los feminismos regionales. Esta experiencia, que le ha valido a Argentina el reconocimiento mundial, ofrece importantes lecciones para abordar los retos sociales mediante políticas de innovación, la institucionalización de las demandas de los movimientos populares y las colaboraciones para lograr sistemas resilientes.

*Descriptores:* capacidades estatales; capacidades dinámicas; covid-19; género; innovación orientada por misiones; innovación pública.

## Abstract

The pandemic tested the resilience of public systems, as governments faced the challenge of rapidly adapting their policies and practices. In this context, Argentina was recognized as one of the few countries that managed to mainstream a gender perspective to reach the most vulnerable populations, showing adaptive capacities and strategic orientation. This article seeks to document, systematize, and rethink the strategies deployed by the Argentine government in terms of mission-oriented innovation policies. The objective is to understand which capabilities are key to address complex social issues in the Global South and how they can be nurtured. Through a theoretical framework that articulates the literature on “dynamic public sector capacities” and “state capacities” in Latin America and the application of a qualitative methodology (case study), we find that state capacities were strengthened by reconfiguring pre-existing resources based on a government project, collective leadership, and a series of institutional and political innovations in the context of the rise of regional feminisms. This experience, which has earned Argentina global recognition, offers important lessons for addressing social challenges through innovation policies, the institutionalization of popular movement demands, and collaborations for resilient systems.

*Keywords:* state capabilities; dynamic capabilities; COVID-19; gender; mission-driven innovation; public innovation.



## 1. Introducción

En el mundo previo a la irrupción de la covid-19, los Gobiernos ya dirigían cada vez más su atención a cómo abordar los “grandes desafíos sociales”: el cambio climático, los retos demográficos, la promoción de la salud y el bienestar, y la necesidad de impulsar procesos de desarrollo inclusivos y sostenibles (Mazzucato et al. 2021). Esto se traduce en el paso de una preocupación exclusiva por las tasas de crecimiento económico a la discusión por las direcciones que este está tomando (Mazzucato y Pérez 2015). En ese marco, han tomado protagonismo las políticas de innovación transformadoras (Borrás y Schwaag Serger 2022), en especial las políticas de innovación orientadas por misiones (Mission-Oriented Innovation Policies, en adelante, por sus siglas en inglés MOP) en cuanto modelo más influyente de esta nueva generación de políticas públicas que está ganando terreno rápidamente tanto en países desarrollados como en desarrollo.

La pandemia y sus consecuencias ofrecieron una oportunidad para replantear los fundamentos del modelo de desarrollo y alinearlos con las necesidades del siglo XXI. Un elemento que la crisis de la covid-19 ha puesto de manifiesto es la importancia crucial que revisten las capacidades del sector público para el abordaje de grandes retos de las sociedades actuales (Mazzucato et al. 2021).

Las teorías y herramientas de política pública desarrolladas en torno a las MOP pueden resultar claves para dar un impulso a nuevas estrategias de desarrollo en América Latina (Mazzucato 2022). Sin embargo, dichas teorías también presentan una serie de limitaciones que toman especial relevancia en el contexto de la región (Gonzalo 2022), en particular, la ausencia de marcos teóricos, así como de herramientas de política pública que contribuyan a desarrollar efectivamente los procesos de implementación de estas políticas (Haddad et al. 2022). Hay una vacancia de conocimientos sistematizados sobre cómo diseñar, implementar y evaluar estrategias de innovación que permitan abordar problemas de naturaleza eminentemente social tales como el género, la salud, la educación, la inclusión digital y el desempleo juvenil.

Una explicación para lo anterior es que mientras las experiencias históricas de las MOP resultaban de desafíos tecnológicos (nucleares, espaciales), los desafíos actuales son problemas sociales y ambientales, complejos, interconectados entre sí y enraizados en sistemas sociales (Mazzucato 2021). Esto demanda un abordaje diferente, con estrategias más sofisticadas tanto en la articulación con actores privados y de la sociedad civil como en altos niveles de coordinación en el interior del Estado, lo cual demanda capacidades estatales muy específicas que a menudo son escasas (Mucarsel 2022).

La pandemia, un contexto que por la necesidad de responder a desafíos urgentes y complejos se asemeja a los retos que enfrentan las MOP, desplegó un escenario donde se evidenciaron debilidades y fortalezas: mientras que muchos países tuvieron

estrategias de políticas fallidas, otros se destacaron por su capacidad innovadora para hacer frente a la crisis sanitaria articulando diferentes áreas de política (Mazzucato y Kattel 2020; Dahlke et al. 2021).

Asimismo, la pandemia afectó de manera desproporcionada a las mujeres y personas LGBTI+, con enormes retrocesos en las brechas de género. En ese contexto, Argentina fue uno de los pocos países que implementó políticas públicas con perspectiva de género de forma integral, como lo señaló las Naciones Unidas al considerarla caso ejemplar (ONU Mujeres 2022). Se trató de una estrategia de política pública multidimensional liderada por un grupo de feministas en cargos gubernamentales que mostraron formas innovadoras de hacer política y políticas públicas.

En este contexto, el caso de la estrategia de respuesta a la covid-19 con enfoque de género y diversidades en Argentina, si bien no se trata de una política que haya sido diseñada específicamente como MOP, resulta de gran interés por su éxito a la hora de abordar desafíos eminentemente sociales, a saber: problemáticas de género agravadas por una pandemia que desató una crisis sanitaria con fuertes impactos sociales y económicos. El caso ha sido elegido no por abordar la cuestión de género en particular, sino por su potencial para brindar aprendizajes en torno a qué elementos constituyen fuentes de capacidad estatal que viabilizan ese tipo de estrategias.

Las preguntas que guiaron la investigación en la que se sustenta este texto son las siguientes: ¿qué factores posibilitaron el despliegue exitoso de una estrategia de política de respuesta a la covid-19 con enfoque de género y diversidades?, ¿cómo se vinculan estos factores con las capacidades estatales necesarias para impulsar políticas de innovación orientadas por misiones frente a desafíos sociales? Así, el objetivo del artículo es comprender cómo determinadas estrategias de política pública logran ser exitosas en la implementación de procesos de innovación orientados a dar respuesta a grandes problemas societales, con énfasis en el Sur Global.

Como enfoque teórico planteamos un marco analítico original en el cual combinamos los desarrollos más recientes en torno a capacidades del sector público para las MOP con aportes latinoamericanos sobre capacidades estatales. Nos interesa probar este marco teórico para comprender procesos de innovación orientada frente a desafíos de naturaleza eminentemente social en países en desarrollo. Además, en el contexto del fenómeno estudiado usamos la literatura de la llamada Cuarta Ola Feminista latinoamericana y sus “feminismos estatales”. Cabe destacar que esto también constituye un aporte original ya que en las teorías de las MOP hasta el momento no se han tenido en cuenta aspectos vinculados al género ni se han puesto en diálogo con las teorías feministas (Mucarsel 2021).

La metodología es cualitativa y está basada en un estudio de caso. Para el análisis se utilizaron fuentes secundarias: documentos de políticas, sitios web institucionales, notas de prensa y entrevistas a informantes claves.

Tras la introducción consta el marco teórico-analítico propuesto (sección 2). Luego, se presentan los resultados del estudio del caso argentino, para lo cual los principales hallazgos se sintetizan en torno a cuatro impulsores claves con innovaciones institucionales y políticas (sección 3). Finalmente, se concluye proponiendo lecciones y líneas de investigación a futuro.

## 2. Nuevas misiones, capacidades estatales en tiempos de pandemia y feminismos

En esta sección se presentan los pilares del marco teórico propuesto. En primer lugar, sintetizamos los debates en torno a la nueva generación de MOP identificando los principales desafíos para su abordaje. Seguidamente, vinculamos estos desafíos con la agenda de las capacidades estatales y proponemos un marco analítico que combina aportes de diferentes tradiciones teóricas para pensar los retos que visibilizó la pandemia. En tercer lugar, reseñamos la trayectoria de los feminismos en la región y el país, ilustrando cómo esto ha sido significativo para forjar las estrategias y capacidades que serán analizadas a lo largo del texto.

36

### *Desafíos para una nueva generación de políticas de innovación orientadas por misiones*

La propuesta de las MOP puede sintetizarse en la idea de que es urgente crear una “economía de misiones”, en la cual los grandes desafíos de nuestro tiempo –por ejemplo, el calentamiento global o el acceso universal a la salud pública– sean el norte de las políticas públicas, en particular, de las económicas y de fomento a la innovación. Ello podría motorizar la economía a partir de direcciones concretas y ambiciosas y contribuir, a la par, a un desarrollo inclusivo y sostenible (Mazzucato 2021). Mientras que la anterior generación de las MOP estaba centrada en retos tecnológicos, esta nueva generación parte de reconocer que el abordaje de grandes desafíos societales implica comprender la innovación desde una perspectiva más amplia que la tecnológica, que esta se articule con innovaciones de naturaleza social, institucional y política (Kattel y Mazzucato 2018).

Con relación a tales desafíos, hay importantes vacíos teóricos y prácticos; en el presente artículo vamos a profundizar en dos por su relevancia específica. Por un lado, uno de los problemas más acuciantes es la dificultad para coordinar entre diferentes ámbitos de políticas (Acuña 2019; Oszlak y O’Donnell 1995). Este desafío se amplifica en la actualidad: cuanto más complejos son los temas, más compartimentada se vuelve la formulación de políticas (Sweeney 1985 citado en Kattel y Mazzucato 2018). Se ha resaltado que las MOP pueden contribuir a saldar estas barreras para la

“coordinación intraestatal”, sin embargo, existen pocos ejemplos de cómo llevar esto adelante frente a esta nueva generación de desafíos socioambientales.

Por otro lado, un tópico recurrente en la actualidad es la necesidad de pensar las políticas en clave multiactoral (Cyr et al. 2021), involucrando activamente a la sociedad civil. Resulta imprescindible ampliar las “constelaciones de actores” que tradicionalmente intervienen en el diseño e implementación de las políticas de innovación haciéndolas más diversas e inclusivas (Kuhlmann y Rip 2018). Se necesita la participación activa de la sociedad civil en sus diversas expresiones (sindicatos, movimientos sociales, colectivos de juventudes, mujeres) para alcanzar y dar protagonismo a los sectores más afectados por los desafíos abordados, e impulsar transformaciones profundas en las formas de producir y de vivir. En este punto también hay una necesidad de adecuar la teoría de MOP teniendo en cuenta la riqueza del tejido social de nuestra región, así como los potenciales conflictos a partir de la desigual distribución de poder (Mucarsel 2022).

### *Covid-19 y capacidades estatales*

La emergencia causada por la covid implicó un enorme desafío en términos de capacidades estatales. En un contexto de profunda incertidumbre, los Estados enfrentaron la necesidad de brindar respuestas ágiles y efectivas ante la emergencia disruptiva de la pandemia. Así, asistimos a una “(re)valoración positiva del rol clave que cumple la esfera estatal para sortear situaciones de criticidad sistémica” (Diéguez 2020, párr. 2).

Si la capacidad estatal es “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou 2015, 39), la pandemia puso en evidencia que numerosos Estados se encontraban debilitados en sus capacidades para responder a los múltiples desafíos planteados. Esto ha sido atribuido en parte a más de treinta años de influencia de la nueva gestión pública con su eje en achicar el Estado, privatizar y terciarizar servicios esenciales como la salud y la educación, e implantar lógicas gerencialistas y cortoplacistas en detrimento del bien común (Mazzucato 2021).

En ese marco, uno de los ejes centrales de la discusión pasa por el “doble desafío” que se posa sobre los Estados contemporáneos: llamados “a ser sumamente ágiles para dar respuestas rápidas y efectivas” frente a contextos que mutan vertiginosamente, y en paralelo a pensar, diseñar e implementar direcciones que puedan contribuir al abordaje de desafíos de largo plazo y la construcción de capacidades para escenarios futuros (Kattel, Drechsler y Karo 2019). Para pensar este doble reto, Kattel (2022) propuso una síntesis conceptual de capacidades dinámicas en el sector público. Consiste en articular las tradiciones de capacidades dinámicas (shumpeteriana) y de capacidad estatal (weberiana), incorporando lecciones de la producción en torno a la innovación en el sector público (Grandinetti y Zurbriggen 2021; Kattel et al. 2013).



Las siguientes capacidades dinámicas para reexaminar, evaluar y ajustar constantemente las políticas y las prácticas de implementación son esenciales para las misiones (Kattel 2022, 8):

- Interpretar lo que ocurre en el entorno (*sense making*)
- Conectar, hacer redes, expandir los límites de la organización (*connecting*)
- Modelar o transformar (*shaping*) las prácticas, las instituciones y el entorno

Si bien este marco conceptual nos parece interesante para pensar los retos actuales, identificamos algunos vacíos que consideramos pueden llenarse a partir de la tradición latinoamericana en torno a las capacidades estatales, especialmente desde la recuperación de los conceptos de capacidad política y de gobierno (Bernazza y Longo 2014; Sotelo Maciel 2013; Matus 1987). Esta tradición parte de una crítica a la predominancia de las visiones gerencialistas de capacidad estatal, que centran su atención exclusiva en aspectos como la profesionalización de las burocracias. Así, llaman a recuperar la visión de Matus (1987) cuando insiste en la necesidad de pensar el conflicto y la resistencia como *factum* sobre el cual operan las capacidades estatales, y donde la capacidad de liderar las transformaciones superando las resistencias es el determinante clave de la capacidad política (Bernazza y Longo 2014; Sotelo Maciel 2013).

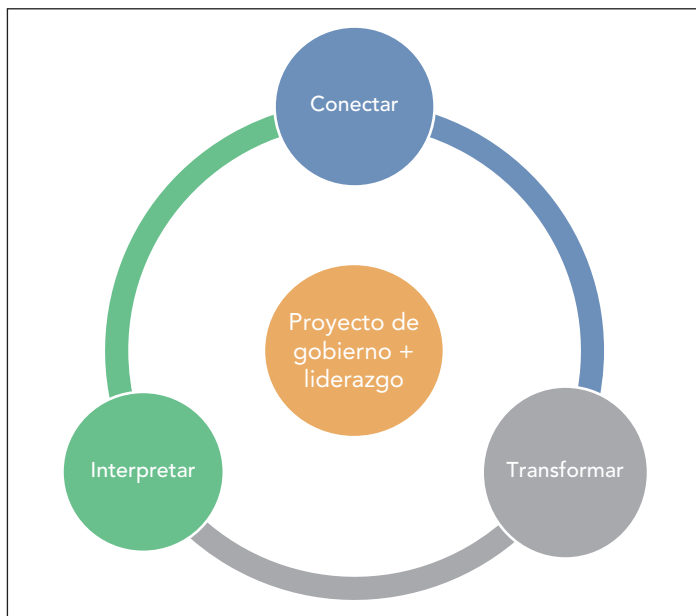
Por otra parte, se plantea que el análisis de las capacidades estatales debe vincularse a la reasunción de los roles que los Estados latinoamericanos habían cedido en las décadas anteriores al mercado. Se propone que los requerimientos de capacidad estén determinados hoy por un Estado que tome “decisiones soberanas” para alcanzar un desarrollo sostenible y con inclusión social. En ese marco, Bernazza, Comotto y Longo sugieren una serie de nuevos indicadores:

Estas decisiones deben estar sostenidas por los sistemas tecno-burocráticos del aparato institucional y suponen la *formulación de una visión y un proyecto de gobierno*, la capacidad de *liderar ese proyecto y transformar las instituciones* para el logro de los objetivos de desarrollo, la capacidad de *conformar y conducir equipos*, de *comunicar, motivar y movilizar* (Bernazza, Comotto y Longo 2015, 21; las cursivas pertenecen al original).

A partir de esta breve caracterización, proponemos incorporar al marco analítico los dos indicadores que se sugieren como esenciales para los análisis de capacidad, a saber: proyecto de gobierno y liderazgo. Con el indicador proyecto de gobierno se busca recuperar la dimensión de la planificación como constitutiva de la capacidad estatal (Matus 1987), en cuanto facultad “para la formulación de una visión transformadora” (Bernazza, Comotto y Longo 2015, 26). Por su parte, el indicador liderazgo se describe como la capacidad de llevar adelante el proyecto de gobierno: a mayor “presencia de liderazgos político-técnicos al servicio de la concreción del proyecto” de gobierno, la capacidad estatal será mayor (Bernazza, Comotto y Longo 2015, 26).

En el marco analítico-sintético que formulamos (figura 1) se articulan las capacidades dinámicas centrales propuestas por Kattel (2022) con las capacidades estatales críticas desarrolladas por Bernazza, Comotto y Longo (2015).<sup>1</sup> Planteamos que el proyecto de gobierno y el liderazgo deben pensarse en el centro del esquema de capacidades, pues constituyen la base sobre la cual se cimientan otras capacidades.

Figura 1. Capacidades estatales dinámicas para políticas de innovación orientadas



Elaborada con base en Kattel (2022) y Bernazza, Comotto y Longo (2015).

*Aportes desde la teoría y praxis feministas latinoamericanas*

A partir del caso elegido, resulta pertinente situarnos en los procesos de acción y teorización de los feminismos latinoamericanos, en particular en sus relaciones con el Estado. Estos feminismos han sido caracterizados como heterogéneos según sus ámbitos de actuación, identidades y estrategias frente al Estado (Vargas 2008, 142 citado en Paradis y Matos 2013, 95). Las autoras hacen referencia a una transformación de los feminismos en el marco de la llegada de gobiernos de corte antineoliberal y el avance democratizador de los años 2000. Estos procesos se sintetizan conformando la Cuarta Ola. En sus palabras:

El feminismo, en una parte significativa de los países de la región de Latinoamérica no solo ha sido transversalizado –extendiéndose verticalmente a través de diferentes

<sup>1</sup> Kattel (2022) hace referencia al liderazgo como fuente de capacidad, pero esta no aparece como una de las capacidades dinámicas centrales.

niveles de gobierno, atravesando la mayor parte del espectro político y articulándose en una variedad de ámbitos políticos a niveles nacionales e internacionales—, sino que también se extendió horizontalmente, es decir, fluyó a lo largo de una amplia gama de clases sociales, de otros movimientos que se movilizaron por la libre expresión de las diversas experiencias sexuales, y también en medio de comunidades étnico-raciales y rurales, así como de múltiples espacios sociales y culturales, inclusive en movimientos sociales paralelos (Paradis y Matos 2013, 98).

Así, se plantea que el dilema autonomía versus institucionalización que caracterizó el feminismo regional ha trascendido en gran parte desde los años 2000, con un panorama “multinodal” en el cual conviven estrategias diversas. Resulta central rescatar tres elementos de estos procesos por su potencial para pensar la respuesta a la covid-19 en Argentina y las MOP. En primer lugar, las autoras hablaban hace ya una década atrás de la presencia de feminismos estatales como algo irreversible en la región. El avance de la institucionalización de las demandas feministas se ha dado en un contexto general impulsado tanto por los procesos democratizadores en los gobiernos como por la comprensión por parte de una porción creciente de los feminismos de la necesidad de luchar en el interior del Estado, y “la necesidad de pensarse en micro y macroestrategias de acción articuladas, integradas y construidas en conjunto por el Estado y por la sociedad civil” (Paradis y Matos 2013, 100).

También en ese sentido, se ha instaurado una nueva forma de comprender lo relacionado con raza, género, sexualidad, clase y generación, que las lleva a desarrollar estrategias y acciones transversales, interseccionales e intersectoriales (Paradis y Matos 2013). Este elemento, como veremos en el caso analizado, resulta clave para comprender las formas innovadoras y radicales de coordinación interna y externa que desarrollan las feministas en el gobierno.

En la misma línea, los feminismos latinoamericanos han hecho hincapié en la necesidad de construir trayectorias de carácter “participativo y ciudadano”: “lo vivido y lo cotidianamente democrático precisarán prevalecer sobre el mero procedimiento institucional” (Paradis y Matos 2013, 104-105). En este sentido, las lentes interseccionales pueden resultar claves para visibilizar formas en que las desigualdades y las inequidades de poder se mantienen, incluso cuando se transforman en el plano formal las misiones del Estado.

Por último, estos feminismos se destacan por su vocación de plantear proyectos alternativos para una transformación profunda de la sociedad en su conjunto. “Las demandas de mujeres populares organizadas van más allá de la inclusión y la redistribución, apuntan a una transformación radical de la sociedad entera” (Herrera y Coba 2013, 18-19). Es lo que Gago (2019) llama “potencia feminista” o “el deseo de cambiarlo todo”. Este punto resulta también esclarecedor con relación a la capacidad que van a mostrar las feministas a la hora de impulsar lo que en el marco de capacidad llamamos proyecto de gobierno.

Este es el contexto de los feminismos argentinos, uno de los más activos y potentes de la región y del mundo. Son fruto de una extensa trayectoria de organización y de lucha que se fue consolidando progresivamente desde el retorno de la democracia en instituciones como el Encuentro Nacional de Mujeres, creando debates y metodologías de intervención propios en las agendas sobre los derechos reproductivos y sexuales, la violencia femicida y la crisis reproductiva (Lenguita 2021), entre otras áreas. Esas luchas se consolidan y alcanzan masividad popular en los últimos años a partir de la irrupción del movimiento Ni Una Menos en 2015, con protestas masivas en las calles lideradas por una nueva generación de jóvenes feministas (Lenguita 2021; Politi y Londoño 2021).

### 3. Estudio de caso: la estrategia argentina con perspectiva de género para responder y recuperarse de la pandemia

En 2020, Argentina fue catalogada como un caso ejemplar por Naciones Unidas por ser uno de los países del mundo con mayor cantidad de políticas públicas sensibles al género frente a la covid-19. La ONU registraba entonces 44 medidas tomadas por el Gobierno argentino en respuesta a la enfermedad, de las cuales 26 fueron identificadas como sensibles al género. De estas, ocho abordan la seguridad económica de las mujeres, cinco se enfocan en el trabajo de cuidado no remunerado y 13 en la violencia contra las mujeres (para un detalle de las políticas puede consultarse Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad 2020; UN Women y UNDP 2022; ONU Mujeres 2022).

Estas políticas fueron elaboradas fundamentalmente por un grupo de mujeres feministas en cargos gubernamentales medios y altos que reaccionaron muy rápido cuando la pandemia golpeó a la Argentina. El siguiente fragmento de un artículo del *New York Times* permite un primer acercamiento a la naturaleza ágil, multidimensional y coordinada que tuvo desde sus comienzos este abordaje:

Trabajaron en departamentos y organizaciones gubernamentales para clasificar los refugios para sobrevivientes de violencia de género como servicios esenciales durante el confinamiento. Convirtieron las farmacias en espacios donde las sobrevivientes podían usar una palabra clave (“barbijo rojo”) para indicar discretamente que estaban siendo víctimas para que el/la farmacéutico/a llamara a la policía. Establecieron [...] pagos en efectivo a desempleados/as, así como a las trabajadoras informales y empleadas domésticas, la mayoría de las cuales son mujeres, para compensar la pérdida de ingresos (Gupta y Politi 2021, párr. 5 [traducción de las autoras]).

A la luz de nuestro marco teórico nos interesa profundizar en las claves que posibilitaron la capacidad para el despliegue exitoso de una estrategia integral de respuesta con enfoque de género.

*Impulsores claves del avance de las políticas de respuesta con enfoque de género ante la covid-19*

Los principales hallazgos del estudio de caso se presentan a continuación resumidos en torno a cuatro factores que hemos identificado como “impulsores claves” para explicar el avance de las políticas con enfoque de género en Argentina en el contexto pandémico y pospandémico. Estos cuatro impulsores son analizados desde el prisma de las MOP y las capacidades estatales que hemos propuesto como marco analítico. Además, se destacan ejemplos de mecanismos y políticas públicas que constituyen innovaciones institucionales y políticas.

*Primer impulsor: mujeres y diversidades en el gobierno con una causa compartida*

Cuando irrumpió la pandemia un gran número de mujeres en cargos gubernamentales en la Argentina abrazaban la agenda de género, tanto en el nivel nacional como en los niveles federales y municipales. Esto está ligado a las sólidas bases sembradas por el movimiento feminista argentino, y al hecho de que el Gobierno puso las demandas feministas en el centro de su plataforma política al presentarse a elecciones en 2019. Es importante destacar que no todas estas personas tienen antecedentes feministas ni se definen necesariamente como tales, pero el impacto del feminismo en la Argentina se tradujo en una profunda transformación en la forma en que se percibe la agenda de género, y esto se evidencia en la visión de las personas que ocupan espacios en el gobierno.

Este escenario impulsó no solo una fuerte presencia de mujeres y personas LGBTI+ en cargos de gestión gubernamental, también el hecho de que estas comparten una causa o proyecto común (Cafferata 2020). Esta causa se asemeja mucho a una misión que brinda un horizonte compartido y motiva la acción estratégica y coordinada. Desde el marco analítico de capacidades, la presencia de esta “causa feminista” puede ser pensada como un rasgo que indica la presencia de un “proyecto de gobierno” en torno a la necesidad de avanzar efectivamente en la reducción de brechas de género y potenciar las oportunidades para las mujeres. Este proyecto se refuerza en el marco gubernamental que asume como prioridad la reducción de desigualdades.

En efecto, se evidencia una amplia presencia de las variables que se identifican como nodales para un proyecto de gobierno: las definiciones político-ideológicas en torno al tema, el proyecto institucional, la agenda, la definición de políticas y proyectos especiales o prioritarios de la gestión, la presencia de ámbitos de concertación y un enfoque de derechos humanos, justicia distributiva y género (Bernazza, Comotto y Longo 2015). Una de las manifestaciones de este proyecto de gobierno puede encontrarse en el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género (2020-2022), pero el alcance del proyecto supera ampliamente los planes formales,

expresándose en diversos ámbitos tales como discursos presidenciales haciendo referencias a la cuestión, agenda de proyectos legislativos (por ejemplo, la Ley de Acceso al Empleo Formal para personas Travestis, Transexuales y Transgéneros) e iniciativas de género como prioritarias (Politi y Londoño 2021).

Por otro lado, la causa común permite comprender la necesidad de acción articulada como vía central para alcanzar las transformaciones integrales a las que se apunta. Identificamos así un fuerte componente de organización a partir de claros liderazgos, indicador que citamos como clave en nuestro marco conceptual. En este punto, las feministas en el gobierno presentan muchas de las características que la literatura señala como deseables en los liderazgos: se trata de liderazgos situados (que se adaptan al contexto), de carácter técnico-político y que se advierten en diferentes integrantes de los equipos o “liderazgos múltiples” (Bernazza, Comotto y Longo 2015). Asimismo, se identifican los factores que permiten evaluar buenas capacidades de liderazgo: motivación, conformación de equipos de trabajo, reconocimiento y compromiso con el proyecto de gobierno, clima y cultura institucional favorables... Es posible ejemplificar estos liderazgos múltiples, situados, tecnopolíticos y comprometidos con el proyecto de gobierno en las integrantes del grupo Mujeres Gobernando (véase tercer impulsor).

Una de las lecciones más significativas es que resultó absolutamente clave el involucramiento activo en el interior del gobierno y en lugares de incidencia de numerosas mujeres y personas GLBTI+ que comparten la causa feminista. Como suelen subrayar representantes de estos espacios, hay una clara conciencia de que los avances alcanzados han sido posible gracias a la presencia de mujeres en posiciones de poder: “sin mujeres en el gobierno no hay políticas feministas”, esta es una de las consignas más citadas en la Argentina (ONU Mujeres 2022).<sup>2</sup> A la luz de nuestro marco teórico, la presencia de un proyecto de gobierno –de reducción de desigualdades de género, y de liderazgos de mujeres y diversidades feministas comprometidas– aparece como cimiento de la capacidad estatal para actuar con agilidad y sentido del rumbo estratégico cuando irrumpió la pandemia, combinando la respuesta a los impactos de la pandemia con estrategias específicas desde el prisma del género.

### *Segundo impulsor: nuevas instituciones y transformación de las existentes*

Poco antes de la irrupción de la pandemia, al asumir el Gobierno nacional entrante en 2019 se creó un Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Es la primera vez en la historia argentina en que se designa un ministerio específico para el impulso de estas agendas a nivel nacional; anteriormente era el Instituto Nacional de las Mujeres. En paralelo, se fueron generando progresivamente numerosas oficinas específicamente dedicadas al género en el interior de diversas dependencias estatales,

<sup>2</sup> Esto resuena con una demanda histórica de diversos movimientos sociales: “Nada para nosotros sin nosotros”.

y además se han establecido instancias interministeriales y federales de coordinación para la transversalización de género en todos los espacios que integran la Administración Pública Nacional (APN); se diseñan y reorientan políticas públicas y se asignan recursos para dar materialidad a estas acciones.

Una de estas nuevas oficinas públicas creadas previo a la pandemia es la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG), dentro del Ministerio de Economía.<sup>3</sup> Una de las principales iniciativas de esta oficina ha sido el desarrollo de un presupuesto nacional sensible al género. Además, trabajan activamente en la elaboración de estadísticas y datos que permitan visibilizar las brechas de género en la esfera económica, así como garantizar que los planes de recuperación económica estén en función de las brechas de género. El hecho de que esta oficina haya sido concebida en el seno del Ministerio de Economía (en lugar de ubicarla bajo el paraguas del Ministerio de la Mujer) constituye en sí mismo una innovación institucional porque marca el rol estratégico que se concede a la misma.

Al analizar estas nuevas institucionalidades en clave de capacidades dinámicas estamos claramente frente a una estrategia de transformación. Las capacidades de transformación se expresan en rutinas para diseñar y poner en práctica una nueva orientación específica para una organización o área política; integrar e incorporar las nuevas soluciones en las prácticas a largo plazo, ya sea en la política o en la gestión; y ser capaces de proporcionar recursos y apoyo a las nuevas iniciativas (Kattel 2022, 8; la traducción es nuestra). Esta nueva institucionalidad se crea, según sus protagonistas, a partir de comprender que la única manera de avanzar en la igualdad de género es transformando los sistemas y estructuras de la economía y la sociedad en su conjunto, ya que alinear los planes gubernamentales con la agenda feminista requiere cambios estructurales dentro de los cuales la política económica juega un rol fundamental.

Pero esta capacidad de transformación se nutre fuertemente de otra capacidad dinámica, a saber, la capacidad de interpretar la realidad de manera dinámica y evaluar los avances y retrocesos desde la óptica que interesa a la misión propuesta. Se trata de las estrategias de interpretación, definidas como rutinas de análisis, evaluación, recopilación de información y procesamiento que permiten nuevos patrones de aprendizaje, valoración y evaluación (Kattel 2022, 8; la traducción es nuestra). Identificamos en el Gobierno argentino en su conjunto, y en particular en la citada dirección de género dependiente del Ministerio de Economía, un enorme énfasis en el desarrollo e implementación de este tipo de herramientas que posibiliten interpretaciones de la realidad desde las lentes del género.

El ejemplo más paradigmático es el “Presupuesto abierto con perspectiva de género y diversidad”, una nueva herramienta de interpretación que ha tenido una enorme

3 Esta oficina fue fundada por Mercedes D'Alessandro, Dra. en Economía. Su equipo se conformó originariamente con alrededor de 20 mujeres, especialistas en economía y otras ciencias sociales (Cortez 2021).



influencia. El presupuesto de 2021 fue el primer presupuesto nacional elaborado con perspectiva de género y diversidad. Contiene 55 gastos de partidas específicas relacionadas con las mujeres y el género, que ascienden al 15,2 % del presupuesto general, lo que representa el 3,4 % del producto interno bruto (PIB) del país. Los gastos incluyen medidas para abordar las brechas de género en educación, atención médica y empleo y están “protegidos”, lo cual significa que su cumplimiento recibe niveles adicionales de escrutinio y transparencia. El equipo detrás de este presupuesto destaca que esta no es solo una herramienta técnica sino también política: facilita los diálogos entre diferentes niveles y departamentos gubernamentales.

Dos avances adicionales que cabe destacar son la institucionalización de este presupuesto por medio de la creación del Programa Interministerial de Presupuesto con Perspectiva de Género, y el esfuerzo por federalizar este instrumento a través de capacitaciones, relevamientos y convenios para que las provincias y municipios del país desarrollen sus presupuestos con esta metodología (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad 2020). Si miramos lo sucedido durante la época de mayor prevalencia de la pandemia, la comprensión por parte del Gobierno de cómo sus impactos en términos de aumento de la carga de trabajo doméstico y de cuidados en los hogares, pobreza, desempleo y caída de los ingresos afectaron más duramente a mujeres y diversidades, potenció la decisión política de poner a la igualdad y a la inclusión con perspectiva de género dentro de las prioridades y principios rectores del presupuesto (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad 2020). Como vemos las capacidades de transformación y de interpretación, centrales en las MOP, aquí se reflejan en la DNEIyG.

### *Tercer impulsor: coordinación radical en el interior del Estado*

La formulación de políticas feministas en Argentina parece estar demoliendo efectivamente las tradicionales barreras para la coordinación de políticas y construyendo formas colectivas de hacer política y políticas públicas. En primer lugar, los altos niveles de coordinación que aparecen al estudiar el caso confirman la idea enfatizada en el marco teórico de las MOP: el hecho de que haya una causa común, (un proyecto de gobierno o misión) que comparten diferentes personas (particularmente mujeres y diversidades) en todas las oficinas gubernamentales, funciona como un poderoso dispositivo que facilita la “coordinación blanda” (Fagerberg 2018).

En segundo lugar, se observa una comprensión compartida de la necesidad de adoptar un enfoque holístico para abordar las causas estructurales de las desigualdades de género. De esta manera, se superan de algún modo los problemas de fragmentación de las políticas y programas: una diversidad de áreas políticas, departamentos y diferentes niveles de gobierno se unen para trabajar conjuntamente en

diferentes iniciativas. Así, frente al tradicional prejuicio de que las mujeres siempre están unas contra otras, la experiencia argentina parece mostrar todo lo contrario (Piscopo 2021).

Con base en este contexto, en la tabla 1 resumimos algunas de las principales estrategias de coordinación horizontal y vertical que se han establecido durante la pandemia. Los exitosos y recientes ejemplos parecen indicar un avance hacia la “coordinación anidada”, que implica la capacidad avanzada de articular conjuntamente los niveles horizontal y vertical para la formulación integral de políticas (Acuña 2019). Una muestra de esto último lo constituye la concreción de presupuestos con enfoque de género en las provincias (nivel federal), a partir de la colaboración de varios ministerios nacionales y diferentes instancias de Gobiernos provinciales y municipales, tanto de los poderes Ejecutivo como Legislativo.

Tabla 1. Mecanismos de coordinación horizontal y vertical

Coordinación horizontal	
Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada ministerio tiene un punto focal</li> <li>• Objetivo: fomentar la acción articulada, construir diagnósticos comunes y políticas de M&amp;E</li> <li>• Promueve la creación y fortalecimiento de áreas especializadas en género y diversidad</li> </ul>
Mesa Interministerial de Políticas de Cuidados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reúne a 15 organismos del Poder Ejecutivo Nacional</li> <li>• Objetivo: planificar políticas que aporten a una organización social del cuidado más justa y al reconocimiento de las tareas de cuidado</li> </ul>
Coordinación vertical	
Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Involucra a representantes de alto nivel de la mayoría de las provincias argentinas y del Ministerio de Economía y el Ministerio del Interior</li> <li>• Objetivo: generar debates para la formulación de políticas de género entre mujeres que trabajan en diferentes niveles de Gobierno y crear herramientas específicas para el análisis y el diseño de políticas económicas con perspectiva de género</li> </ul>
Mesa Federal de Seguridad, Género y Diversidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reúne a las 24 provincias del país</li> <li>• Objetivo: promover la perspectiva de género en la actuación policial, la prevención del delito y la investigación, especialmente en materia de violencias</li> </ul>

Elaborada con base en Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020).

A su vez, también se han generado diversos mecanismos informales de coordinación. Uno de estos comenzó cuando algunas de las líderes feministas de la Administración Nacional decidieron iniciar un grupo llamado Mujeres Gobernando. Esta iniciativa puede ser pensada como una innovación institucional y política que tomó particular fuerza por el contexto de la pandemia.

Se trata de un grupo de más de 300 integrantes que incluye ministras, secretarías, subsecretarías y directoras del Gobierno nacional. Al principio se juntaron presencialmente con la idea de conocerse y forjar lazos, pero apenas formado el grupo irrumpió la pandemia, lo que las llevó a trabajar a través de un grupo de WhatsApp muy activo. Progresivamente, decenas de funcionarias se unieron y se volvió uno de los principales mecanismos para coordinar políticas y acciones entre diversas áreas y niveles gubernamentales, de manera simple y ágil. El grupo definió tres prioridades:

- asegurar la incorporación de una perspectiva de género en todas las áreas de gobierno;
- promover la paridad de género en los actos gubernamentales y espacios de toma de decisión, ante la clara ausencia de mujeres; y
- transformar las maneras masculinas en las que se ejerce el poder, impulsando demandas concretas como la conciliación vida-trabajo.

Sus integrantes se refieren a nuevas formas de hacer política: en un mundo donde el poder político todavía está mayoritariamente controlado por los hombres, ellas expresan un claro entendimiento de que las mujeres necesitan organizarse y construir redes. Muchas de las integrantes del grupo Mujeres Gobernando son políticas de alto perfil, pero esto no les impide articular redes horizontales con otras mujeres. Subrayan que el grupo ha facilitado diversos tipos de colaboración.

A la luz de nuestro marco analítico, tanto las instancias de coordinación formal como informal se refieren de modo claro a la presencia en el caso estudiado del tercer tipo de capacidades dinámicas clave: las estrategias de conexión. Estas se expresan en rutinas de creación de redes y ampliación de las fronteras de la organización, y fundamentalmente permiten crear nuevas coaliciones de partes interesadas internas o externas. Asimismo, estas rutinas ayudan a (re)crear legitimidad y potencian la aceptación de nuevas soluciones e iniciativas de política (Kattel 2022, 8; la traducción es nuestra).

A la hora de analizar este factor vinculado a la coordinación intraestatal encontramos que esta capacidad de conexión ha sido un parteaguas en las posibilidades de avanzar con la agenda de género y darle legitimidad. Diversas funcionarias e integrantes de equipos de gestión gubernamental han mostrado una enorme capacidad para la articulación cotidiana, el diseño y la implementación mancomunada de estrategias.

Una de las claves para comprender esta capacidad de coordinación radical en las funcionarias radica en el enfoque interseccional que proporciona el feminismo, que les permite desarrollar no solo herramientas para analizar en conjunto múltiples fuentes de subordinación y opresión que se cruzan e interactúan entre sí, sino también políticas públicas que las aborden de manera integral. Esta capacidad puede

ilustrarse al indagar en torno a una de las principales políticas del período, la Red de Infraestructura del Cuidado,<sup>4</sup> un programa innovador con el que se logró transversalizar el género en un área donde habitualmente se financian obras de agua, saneamiento y viales, según relata la directora nacional de Transparencia, Roxana Mazzola (*Télam* 2022, párr. 4).

Esta política fue decisiva en el contexto de la pandemia tanto para la atención sanitaria como para la recuperación poscovid: al tratarse la política de infraestructura de una política de estímulo a la economía, las feministas plantearon ese estímulo en clave de género. “La gran política de género (en Argentina) es la inversión en infraestructura de cuidado” (Bio 2021, párr.18).

Esta red, que en 2022 recibió el 12,7 % del presupuesto anual, incluye los siguientes aspectos: 1) infraestructura sanitaria en hospitales, centros de salud y espacios de aislamiento para fortalecer la atención de la covid-19; 2) Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad destinados al abordaje integral de las situaciones de violencias; 3) Centros de Desarrollo Infantil (CDI) –se prevén 800– con el objetivo de reducir la brecha de la pobreza aumentando el tiempo disponible de las mujeres y ampliando el acceso a espacios de atención integral y derechos de la niñez; 4) espacios para juventudes y 5) espacios para adultos mayores. Participan cuatro ministerios: Género, Desarrollo Social, Infraestructura y Economía, e involucra alianzas con organizaciones de la sociedad civil, Gobiernos locales y provinciales.

Esta política evidencia también altos niveles de capacidades de transformación, ya que se están creando nuevas institucionalidades que apuntan a fortalecer y ampliar la organización social del cuidado. Además, en el proceso de implementación de la política se han instalado nuevos procedimientos en la gestión: esta política se acompaña con un código de ética que incluye el principio de diversidad e inclusión, y pliegos (de licitación de obra pública) con perspectiva de género (*Télam* 2022).

#### *Cuarto impulsor: profundas relaciones Estado-sociedad*

En este punto encontramos también fuertes capacidades de conexión, en este caso con actores externos al aparato estatal. Se puede identificar un amplio abanico de experiencias de articulación Estado-sociedad. Se observa una gran capacidad de las impulsoras de estas políticas para conectarse con la sociedad civil que puede comprenderse por su perfil de “activistas institucionales” (Abers 2019). Algunas de las funcionarias gubernamentales más destacadas provienen de diferentes ramas del feminismo<sup>5</sup> y se consideran a sí mismas “activistas feministas” (Gupta y Politi 2021).

4 “La infraestructura del cuidado es entendida como aquella destinada a garantizar el derecho y las condiciones necesarias de quienes reciben y brindan cuidados para reducir brechas de desigualdad (género, generacional, discapacidad y territorial)” (Ministerio de Obras Públicas y Dirección Nacional de Transparencia 2022, 10).

5 Muchas provienen de la militancia partidaria y de movimientos de derechos humanos.

El término activismo institucional describe lo que integrantes de diferentes movimientos sociales deciden hacer en el interior de las burocracias gubernamentales para impulsar las agendas políticas o los proyectos propuestos por los movimientos a los que pertenecen (Abers, Serafim y Tatagiba 2014, 84). Sus trayectorias les dan una comprensión mucho más granular de las necesidades sociales, así como también de qué puntos de las agendas pueden impulsarse y de las barreras más frecuentes. Además, sus conexiones les ayudan a acceder y movilizar una variedad de recursos: conocimiento, contactos, información y prestigio (Abers, Serafim y Tatagiba 2014). De esta manera, los movimientos generan redes de influencia internas y externas, conciliando y discutiendo con el Estado según sea la coyuntura.

En paralelo, se identifican en el período estudiado redes horizontales –tanto formales como informales– muy sólidas entre funcionarias gubernamentales, académicas feministas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. El hecho de que compartan objetivos y hayan construido relaciones de confianza durante años facilita la cooperación desde el diseño hasta la implementación conjunta de políticas y programas.

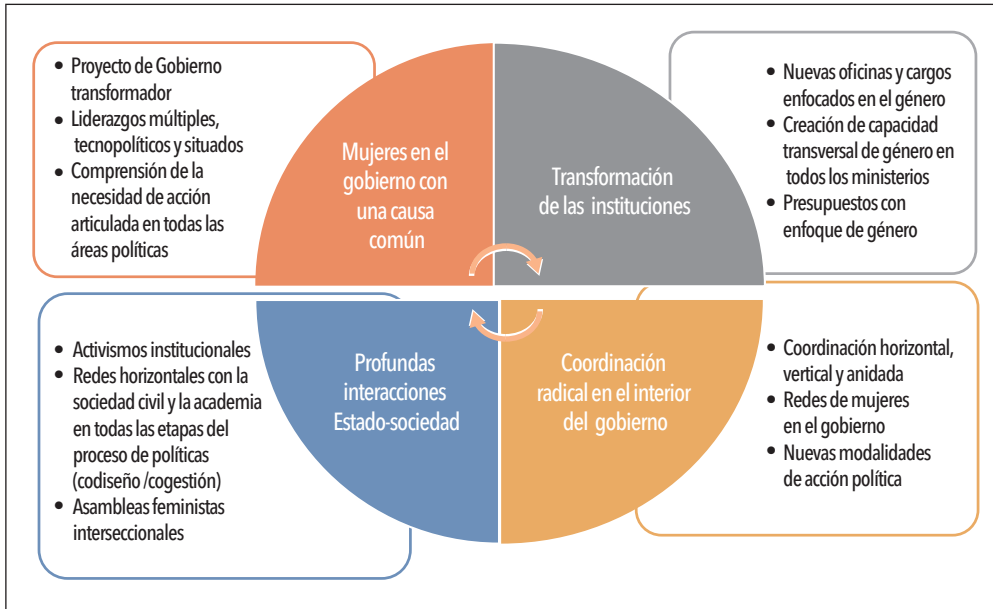
El surgimiento de asambleas feministas también es una fuente de inspiración y orientación para la formulación de políticas. El movimiento feminista interseccional argentino ha adoptado la asamblea como espacio para compartir experiencias e intercambiar puntos de vista entre una gama muy diversa de mujeres que se reúnen. Estas asambleas han sido descritas como “un aparato situado de inteligencia colectiva” (Gago 2019, 225), que proporciona prioridades, reclamos y vías alternativas para la formulación de políticas situadas. Si bien durante la pandemia no pudieron reunirse con la frecuencia habitual se crearon espacios virtuales para dar continuidad a los debates.

Asimismo, las organizaciones y redes territoriales jugaron un rol importantísimo en la respuesta a la pandemia, pues llegaron a lugares donde el Estado no llega, denunciando ausencias estatales y tendiendo puentes entre las políticas y las herramientas, y las mujeres y diversidades de los territorios. Nuevamente desde la óptica de las capacidades de conexión, la trayectoria de los feminismos en sus aprendizajes para construir redes desde la interseccionalidad resulta clave, una estrategia imprescindible para garantizar el acceso a los derechos.

### *Síntesis analítica*

A modo de síntesis el gráfico de la figura 2 reúne los cuatro impulsores y las innovaciones institucionales y políticas identificadas en el interior de cada uno de estos.

Figura 2. Impulsores de capacidad estatal para el avance de la agenda de género



Si bien hay importantes avances, se identifican también debilidades importantes en el caso estudiado. A pesar de los avances, las estructuras patriarcales siguen dominando en el Estado: techos y paredes de cristal en el sector público, retrocesos en materia de paridad en el gabinete ministerial y el encasillamiento de las funcionarias en campos de acción vinculados a los temas de género (Beck 2023) son algunos ejemplos. También se ha criticado la escasa representación en el Estado de mujeres activistas provenientes de barrios populares (*LATFEM* 2020). Esto brindaría capacidades mucho mayores de acción y priorización de estos territorios.

Cabe analizar en posteriores estudios la continuidad de las nuevas instituciones y mecanismos generados, ya que otros procesos muestran la fragilidad de estos frente a los cambios políticos (Rodríguez Gustá 2021). Una muestra de ello es que algunas de las políticas estudiadas han enfrentado barreras de carácter presupuestario.

#### 4. Conclusiones

Los impulsores de la transformación identificados en el caso argentino fueron la condición de posibilidad de llevar a cabo políticas con enfoque de género y diversidades frente a la pandemia. Forjaron las capacidades para dar respuestas ágiles y a la vez creadoras de nuevas direcciones e institucionalidades, uno de los grandes retos de los

Estados contemporáneos. Para analizar esas capacidades aplicamos un marco teórico original combinando aportes de diferentes tradiciones, confirmando su potencial para comprender los procesos de instituciones públicas que se atreven a innovar con propósitos orientados al bien común. En efecto, las dimensiones “proyecto de gobierno” y “liderazgo” emergen como centrales para comprender las capacidades estatales: tanto la emergencia de las innovaciones institucionales y políticas estudiadas como las capacidades dinámicas que se fueron desarrollando a lo largo del proceso no pueden pensarse sin la presencia de estas dos dimensiones fundantes. También las limitaciones descritas dan cuenta de lo acertado del marco conceptual al focalizar las resistencias que enfrentan las políticas transformadoras.

Además de proyecto de gobierno y liderazgo, las feministas en el gobierno mostraron altos niveles de capacidades dinámicas (para interpretar, conectar y transformar) que fueron esenciales a la hora de adaptarse a la emergencia e incertidumbre que representó la pandemia, y aun en ese contexto adverso, brindar respuestas y ser capaces de forjar nuevos caminos y direcciones perdurables (Abers, Rossi y von Bülow 2021). Los cuatro impulsores claves y las innovaciones institucionales identificadas –profundamente enraizadas en las teorizaciones y praxis feministas– ofrecen pistas para la comprensión de un interrogante poco explorado: ¿cómo se construyen, nutren y evolucionan las capacidades que posibilitan el despliegue exitoso de políticas de innovación orientadas a dar respuesta a problemáticas sociales?

A partir de los aprendizajes del caso, proponemos líneas de investigación que a futuro lleven a repensar las estrategias de las políticas de innovación orientadas por misiones, en particular en los contextos del Sur Global, tomando lecciones de otras áreas de la política más allá de la política de innovación. ¿Cómo involucrar a integrantes de movimientos sociales comprometidos con la agenda de las misiones al interior de los Gobiernos? ¿Puede esto contribuir a superar las barreras de coordinación política y de políticas? ¿De qué maneras generar lazos con la sociedad para el codiseño y cogestión de políticas más allá de los canales de la participación formal? ¿Es posible moldear las instituciones en función de los fines de las misiones de manera perdurable? Si bien los caminos abiertos por las feministas en el Gobierno argentino no son totalmente replicables, brindan estrategias innovadoras para la construcción de capacidades estatales para el abordaje de desafíos sociales complejos.

## Referencias

- Abers, Rebecca Neaera. 2019. “Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State”. *Latin American Politics and Society* 61 (2): 21-44. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.75>
- Abers, Rebecca, Lizandra Serafim y Luciana Tatagiba. 2014. “Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula”. *Dados* 57 (2): 325-357. <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>



- Abers, Rebecca Neera, Federico M. Rossi y Marisa von Bülow. 2021. "State–society relations in uncertain times: Social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina". *International Political Science Review* 42 (3): 333–349. <https://doi.org/10.1177/0192512121993713>.
- Acuña, Carlos. 2019. "Sobre la coordinación de políticas: importancia y complicaciones". Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de San Martín, del 17 al 20 de julio.
- Beck, Ingrid. 2023. "Brecha de género en el Estado: cruje el piso, pero el techo de cristal sigue ahí". *LetraP*, 27 de febrero. <https://bit.ly/3FzKANK>
- Bernazza, Claudia Alicia, y Gustavo Longo. 2014. "Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte". *Revista Estado y Políticas Públicas* 3: 107-130. <https://bit.ly/3khcWF7>
- Bernazza, Claudia Alicia, Sabrina Comotto y Gustavo Longo. 2015. "Evaluando 'en clave pública': indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales". *Revista Estado y Políticas Públicas* 4: 17-36. <https://bit.ly/3ZezQvl>
- Bertranou, Julián. 2015. "Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". *Revista Estado y Políticas Públicas* 4: 37-59. <https://bit.ly/3YXAv4z>
- Bio, Demian. 2021. "Mercedes D'Alessandro: 'la gran política de género es la inversión en infraestructura de cuidado'". *Bloomberg Línea*, 8 de septiembre. <https://bit.ly/3lrhc5p>
- Borrás, Susana, y Sylvia Schwaag Serger. 2022. "The design of transformative research and innovation policy instruments for grand challenges: The policy-nesting perspective". *Science and Public Policy* 49 (5): 659-672. <https://doi.org/10.1093/scipol/scac017>
- Cafferata, María. 2020. "Mujeres gobernando: más de cien funcionarias con altos cargos se organizaron en un grupo de WhatsApp". *Página 12*, 26 de enero. <https://bit.ly/3StexnU>
- Cortez, Natacha. 2021. "Mercedes D'Alessandro: 'A gestão pública nunca mais será a mesma depois de nós'". *Marie Clarie*, 18 de junio. <http://glo.bo/3KypC4R>
- Cyr, Jennifer, Matías Bianchi, Lucas González y Antonella Perini. 2021. "Governing a pandemic: Assessing the role of collaboration on Latin American responses to the COVID-19 crisis". *Journal of Politics in Latin America* 13 (3): 290-327. <https://doi.org/10.1177/1866802X2111049250>
- Dahlke, Johannes, Kristina Bogner, Maike Becker, Michael P. Schlaile, Andreas Pyka y Bernd Ebersberger. 2021. "Crisis-driven innovation and fundamental human needs: A typological framework of rapid-response COVID-19 innovations". *Technological Forecasting and Social Change* 169: 1-23. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120799>
- Diéguez, Gonzalo. 2020. "La pandemia del covid-19: cuatro reflexiones en torno al rol del Estado y las capacidades de gestión pública". *CIPPEC*, 29 de abril. <https://bit.ly/3EzhFZA>
- Fagerberg, Jan. 2018. "Mobilizing innovation for sustainability transitions: A comment on transformative innovation policy". *Research Policy* 47 (9): 1568-1576. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.012>
- Gago, María Verónica. 2019. *La potencia feminista o el deseo de cambiarlo todo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Gonzalo, Manuel. 2022. "Mariana Mazzucato y las misiones del sur". *Misión Productiva*, 24 de octubre. <https://bit.ly/41oGgKg>

- Grandinetti, Rita, y Cristina Zurbriggen. 2021. “¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas”. En *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*, coordinado por Nelson De Freitas, 13-56. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Gupta, Alisha Haridasani, y Daniel Politi. 2021. “These Three Feminists Are Changing Argentina from the Inside”. *The New York Times*, 11 de mayo. <https://nyti.ms/3KzTZYO>
- Haddad, Carolina R., Valentina Nakić, Anna Bergek y Hans Hellsmark. 2022. “Transformative innovation policy: A systematic review”. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 43: 14-40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.03.002>
- Herrera, Gioconda, y Liset Coba. 2013. “Nuevas voces feministas en América Latina: ¿continuidades, rupturas, resistencias?”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 45: 17-23. <https://doi.org/10.17141/iconos.45.2013.3103>
- Kattel, Rainer. 2022. “Dynamic Capabilities of the Public Sector: Towards a New Synthesis”. Working Paper, Institute for Innovation and Public Purpose. <https://bit.ly/3xPXItQ>
- Kattel, Rainer, Aleksandrs Cepilovs, Wolfgang Drechsler, Tarmo Kalvet, Veiko Lember y Piret Tõnurist. 2013. “Can we measure public sector innovation? A literature review”. Working Papers 2, LIPSE. <https://bit.ly/3SHxsLz>
- Kattel, Rainer, y Mariana Mazzucato. 2018. “Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector”. *Industrial and Corporate Change* 27 (5): 787-801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Kattel, Rainer, Wolfgang Drechsler y Erkki Karo. 2019. “Innovation bureaucracies: How agile stability creates the entrepreneurial state”. Working Paper, Institute for Innovation and Public Purpose. <https://bit.ly/3IPcS8Y>
- Kuhlmann, Stefan, y Arie Rip. 2018. “Next-generation innovation policy and grand challenges”. *Science and Public Policy* 45 (4): 448-454. <https://doi.org/10.1093/scipol/scy011>
- LATFEM. 2020. “El Ni Una Menos realmente popular”, 4 de junio. <https://bit.ly/3EzRIZI>
- Lenguita, Paula Andrea. 2021. “Rebelión de las pibas: trazos de una memoria feminista en Argentina”. *Revista de Estudios de Género, La Ventana* 6 (54): 48-73. <https://doi.org/10.32870/lv.v6i54.7389>
- Matus, Carlos. 1987. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir. <https://bit.ly/3kK1cej>
- Mazzucato, Mariana. 2022. “Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones”. Documentos de Trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3m01e27>
- Mazzucato, Mariana. 2021. *Misión economía: Una guía para cambiar el capitalismo*. Madrid: Taurus.
- Mazzucato, Mariana. 2018. “Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities”. *Industrial and Corporate Change* 27 (5): 803-815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Mazzucato, Mariana, y Carlota Pérez. 2015. “Innovation as growth policy. The challenge for Europe”. En *The Triple Challenge for Europe: Economic Development, Climate Change, and Governance*, editado por Jan Fagerberg, Staffan Laestadius y Ben R. Martin, 229-264. Oxford: Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747413.003.0009>
- Mazzucato, Mariana, y Rainer Kattel. 2020. “COVID-19 and public-sector capacity”. *Oxford Review of Economic Policy* 36 (1): 256-269. <https://doi.org/10.1093/oxrep/gra031>

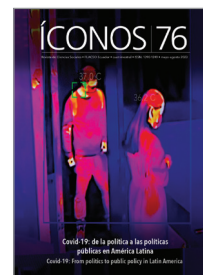
- Mazzucato, Mariana, Rainer Kattel, Giulio Quaggiotto y Milica Begovic. 2021. "COVID-19 and the Need for Dynamic State Capabilities". Working Papers, Institute for Innovation and Public Purpose. <https://bit.ly/3klhBFZ>
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. 2020. "Medidas en materia de género y diversidad en el marco de la emergencia sanitaria", 23 de marzo. <https://bit.ly/3lVV2Id>
- Ministerio de Obras Públicas y Dirección Nacional de Transparencia. 2022. "Presupuesto con perspectiva de género del Ministerio de Obras Públicas. Reporte de seguimiento. Año 2021 y primer semestre de 2022". <https://bit.ly/3KiF58N>
- Mucarsel, Leila. 2022. "Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo". *Revista Estado y Políticas Públicas* 19: 283-291. <https://bit.ly/41pZyzc>
- Mucarsel, Leila. 2021. "The case for gender as a Grand Societal Challenge to be targeted by Mission-Oriented Innovation in the Global South: insights from Argentina". Conferencia para investigadores principiantes, Institute for Innovation and Public Purpose del 24 al 26 de septiembre. <https://bit.ly/3JeRbPS>
- ONU Mujeres. 2022. *Government Responses to COVID-19: Lessons on Gender Equality for a World in Turmoil*. Nueva York: ONU. <https://bit.ly/3lqR5TF>
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128. <https://bit.ly/2GNXpFD>
- Paradis, Clarisse, y Marlise Matos. 2013. "Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 45: 91-107. <https://doi.org/10.17141/iconos.45.2013.3111>
- Piscopo, Jennifer. 2021. "Pathways to Building Back Better: Advancing Feminist Policies in COVID-19 Response and Recovery". Report 3, UN WOMEN. <https://bit.ly/3xPZdIu>
- Politi, Daniel, y Ernesto Londoño. 2021. "How Support for Legal Abortion Went Mainstream in Argentina". *The New York Times*, 1 de enero. <https://nyti.ms/3KBOaKm>
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. 2021. "Women's policy agencies and government ideology: the divergent trajectories of Argentina and Brazil, 2003-2019". *International Feminist Journal of Politics* 23 (4): 625-647. <https://doi.org/10.1080/14616742.2021.1957975>
- Sotelo Maciel, Aníbal Jorge. 2013. "Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI". *Revista Estado y Políticas Públicas* 1: 47-63. <https://bit.ly/3Yg6rjq>
- Tèlam. 2022. "Obras públicas: se invirtieron \$21.000 millones en infraestructura del cuidado", 7 de agosto. <https://bit.ly/3lOO1lx>
- UN Women, y UNDP (United Nations Development Programme). 2022. "Government responses to COVID-19: Lessons on gender equality for a world in turmoil". <https://bit.ly/3JSBbDd>

Cómo citar este artículo:

Mucarsel, Leila, Ana Clara Barile y Meera Bhat. 2023. "Construyendo capacidades para la innovación orientada: la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 33-54. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5718>

# Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota: el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños

*COVID-19, school closures, and remote teaching: The response time of Brazilian education systems*



- ID** Dra. Roberta dos Reis Neuhold. Profesora e investigadora. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (Brasil).  
(roberta.neuhold@osorio.ifrs.edu.br) (<https://orcid.org/0000-0002-1094-2398>)
- ID** Dr. Márcio Rogério Olivato Pozzer. Profesor e investigador. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (Brasil).  
(marcio.pozzer@osorio.ifrs.edu.br) (<https://orcid.org/0000-0003-1163-5100>)

Recibido: 13/09/2022 • Revisado: 06/12/2022  
Aceptado: 06/03/2023 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

El distanciamiento físico implementado para evitar la propagación de la covid-19 supuso la suspensión de las clases presenciales, o sea, el cierre de las escuelas. Estados con menor capacidad para enfrentar las consecuencias de la pandemia transformaron esa medida transitoria en permanente, lo cual exacerbó las desigualdades. Ese fue el caso de Brasil que, en medio de una crisis del pacto federativo, acudió a programas de enseñanza remota fragmentados y desordenados. En este artículo se compara el tiempo de respuesta ante el cierre de las escuelas de la red federal de educación –en la figura de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología– con el de la red estatal. El texto se basa en un estudio exploratorio y descriptivo fundamentado en métodos cuantitativos y el análisis documental. Se analiza el tiempo entre el cierre de las unidades, la divulgación de un plan de contingencia, la implementación de la enseñanza remota y el regreso a las actividades presenciales. Se constata que, en promedio, los institutos federales tardaron 114 días para divulgar un plan de contingencia frente a los 34 días que requirieron las redes estatales. Se concluye con la siguiente hipótesis: las diferencias están relacionadas con la autonomía de los institutos respecto al Gobierno federal y la polarización que generó la gestión presidencial de Bolsonaro, empeorada con su postura negacionista.

*Descriptores:* cierre de escuelas; covid-19; enseñanza remota; federalismo; institutos federales; políticas públicas.

## Abstract

With the COVID-19 pandemic, physical distancing strategies entered the list of recommended non-pharmaceutical measures to inhibit the spread of the virus. In educational institutions, these measures resulted in the suspension of face-to-face classes, a process known as school closures. However, states with less capacity to face the consequences of the pandemic ended up transfiguring this transitional measure into a permanent condition, exacerbating existing educational inequalities. This was the case in Brazil, which, during a crisis of the federal pact, triggered fragmented and uncoordinated remote teaching programs. It is precisely to Brazil that this article refers, which characterizes the response time to the closure of schools in the federal education network, in the form of the Federal Institutes of Education, Science and Technology (*Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia*), in comparison with the state network. This is an exploratory and descriptive study that uses quantitative and qualitative methods, based on document analysis. It examines the interval between school closures, the disclosure of a contingency plan, the implementation of remote teaching, and the return to face-to-face activities. It finds that, on average, the Institutes took 114 days to publish a contingency plan, in contrast to 34 days for state networks. The article posits the hypothesis that such differences are related to the autonomy of the Institutes in relation to the federal government and the polarization that resulted from president Bolsonaro's administration, aggravated by his denialist stance.

*Keywords:* school closures; COVID-19; remote teaching; federalism; federal institute; public policy.



## 1. Introducción

Del inglés *school closures*, el término “cierre de escuelas” fue usado en los informes de agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para nombrar la paralización compulsiva de las clases presenciales, implementada por las instituciones educativas ante la pandemia de la covid-19. En mayo de 2020, al divulgar un conjunto de orientaciones temporales sobre medidas sociales y de salud pública para enfrentar la enfermedad, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendaba que las escuelas facilitaran condiciones para la higienización de las manos, el distanciamiento físico y el aseo de los ambientes. Así mismo aconsejaba la “enseñanza a la distancia, la suspensión de las clases, la rotación en la atención o el cierre de los predios escolares por un tiempo limitado” (World Health Organization 2020b, 3 [la traducción es nuestra]). Ahora bien, justo antes de la declaración de la pandemia, el 11 de marzo de 2020 (World Health Organization 2020a), cuando los primeros casos del nuevo coronavirus –diagnosticados en la provincia china de Wuhan– atravesaran fronteras, más de 300 millones de estudiantes en 22 países ya sufrían las afectaciones por los cierres de escuelas (Ayuso y Oliveira 2020).

Aunque el cierre de escuelas resultó una medida eficaz para romper la cadena de transmisión, comprobada en otros contextos pandémicos (Cauchemez et al. 2009), también evidenció las desigualdades sociales en general y las desigualdades educacionales en particular, preexistentes a la covid-19. Estas irían en aumento en caso de que no hubiese una conjunción de políticas públicas para mitigarlas (ONU 2020), lo que de hecho se confirmó con el paso del tiempo. Por ejemplo, los cierres de escuelas a nivel nacional afectaron más a estudiantes de países periféricos: en un año, el promedio fue de cinco meses de escuelas cerradas en la América Latina y el Caribe, frente a 2,5 meses en Europa y un mes en Oceanía (UNESCO 2021a).

Las múltiples consecuencias de ese inédito distanciamiento físico entre estudiante y las escuelas ya eran previstas: abarcaban desde impactos psicosociales y nutricionales (Borkowski et al. 2021) hasta la pérdida de aprendizaje y el riesgo de abandono escolar, lo que empeoraría en los sectores más vulnerables de la población (UNICEF 2022; UNESCO 2021a, 2022). Dichas consecuencias aún están siendo evaluadas, lo que justifica la relevancia de investigaciones que reúnan datos sobre la educación escolar durante la pandemia. Es este el contexto en el que se inserta el presente artículo, al centrarse justamente en un escenario marcado por fuertes desigualdades educacionales y realizar un diagnóstico del tiempo de respuesta de las redes de enseñanza brasileñas frente a los cierres de escuelas.

En octubre de 2021, Brasil se convirtió en el segundo país en sumar 600 000 defunciones, quedándose apenas detrás de los Estados Unidos en números absolutos de víctimas fatales de la covid-19 (Sampaio 2021). En medio de una crisis del pacto federativo (Abrucio et al. 2020), promovida por el negacionismo que dictó el Gobierno del

entonces presidente de la República Jair Bolsonaro, cada uno de los 26 estados,<sup>1</sup> de los 5568 municipios y el Distrito Federal elaboró sus propias y fragmentadas estrategias para viabilizar la enseñanza remota. No hubo, por tanto, una actuación concertada ni coordinada por el Gobierno federal, en la perspectiva de federalismo cooperativo (Pozzer y Neuhold 2021).

Los escasos datos que posibilitan evaluar ese proceso son alarmantes: mientras los estados y municipios presentaron un programa de enseñanza remota en los primeros diez días después del cierre de las escuelas, algunas unidades federativas mantuvieron a los estudiantes por más de 100 días sin actividades (Barberia, Cantarelli y Schmalz 2021). Lo que se cuestiona es si el ámbito federal de educación, en específico en la educación básica, consiguió dar respuestas eficaces a la atención de estudiantes debido a su autonomía, infraestructura y cuadro de servidores públicos bien remunerados. Esa realidad desentona con la educación pública de manera general y se convirtió en uno de los instrumentos de la guerra cultural promovida por el Gobierno de Bolsonaro, que conjugó asfixia presupuestal y decisiones arbitrarias en las ofensivas ideológicas (Leher 2021).

La novedad de la investigación en la que se basa este artículo está compilar datos sobre la red federal de educación –a partir de los Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (en lo adelante Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología o institutos federales), que representan el 93,7 % de las matrículas en la Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica)–. También reside en analizar desde una perspectiva comparada otras redes de enseñanza. Se toma como referencia el estudio desarrollado por Barberia, Cantarelli y Schmalz (2021) para evaluar los programas de educación pública remota de las 27 redes públicas estatales (vinculadas a los 26 estados de la federación y al Distrito Federal) y de las capitales, con lo cual se extiende el diagnóstico sobre la enseñanza remota en Brasil comparando la red federal y las redes estatales.

Metodológicamente se han empleado técnicas cuanti-cualitativas. Se recurrió a la investigación documental estructurada en dos ámbitos: el primero tuvo como principales fuentes los informes y las orientaciones de organismos multilaterales que monitorearon la enseñanza remota durante la pandemia, lo que nos permitió localizar el caso brasileño en el contexto global; el segundo, documentos oficiales (como resoluciones e instrucciones normativas) que constaban en las páginas electrónicas de los institutos federales, con el objetivo de medir el intervalo de tiempo entre el cierre de sus campus y la divulgación de un programa de enseñanza remota. Se definieron

1 Brasil tiene 27 unidades federativas compuestas por un Distrito Federal (DF) (Brasilia) y 26 estados: Acre (AC), Alagoas (AL), Amapá (AP), Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Maranhão (MA), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Río de Janeiro (RJ), Río Grande do Norte (RN), Río Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Roraima (RR), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Sergipe (SE) y Tocantins (TO).



como unidades de registro las siguientes fechas: a) la suspensión de las clases presenciales; b) la adopción de actividades de enseñanza remota; c) la publicación del plan de acción o de contingencia; y d) el retorno a las clases presenciales.

El artículo empieza situando los cierres de las escuelas en el contexto de la pandemia por la covid-19 y la realidad de la educación un año después de la adopción de esa medida, hasta llegar al caso brasileño. Enseguida, se centra la atención en los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, juntando datos sobre los planes de contingencia y la implementación de la enseñanza remota. Finalmente, se compara la red federal y las redes estatales de educación, tomando como indicador el tiempo de respuesta entre el cierre de escuelas y el inicio de la enseñanza remota.

## 2. De la paralización de las clases presenciales a la enseñanza remota

Durante la pandemia, el cierre de escuelas constituyó una medida que inhibió el contagio entre estudiantes y su conversión en vectores del nuevo coronavirus para sus familias y comunidades (World Bank Group 2020). El 2 de abril de 2020, el Banco Mundial estimaba que 1400 millones de niños, niñas y jóvenes no asistían a las dependencias físicas de sus escuelas, en más de 156 países que adoptaron el cierre total (suspensión de todas las actividades académicas presenciales). Esto sin contabilizar otros países que se adhirieron parcialmente a esa medida, como es el caso de los Estados Unidos, donde se paralizaron las actividades presenciales en áreas de mayor riesgo, y Finlandia, donde se mantuvo la oferta de educación infantil y años iniciales de enseñanza fundamental para niños y niñas que provenían de familias que trabajaban en áreas esenciales para la sociedad (World Bank Group 2020). La cantidad de países que recurrieron al cierre de las escuelas llegaría a 188 algunos meses después de declarada la pandemia (UNESCO 2020).

Mientras las escuelas estuvieron cerradas, la enseñanza remota fue definida como una respuesta multimodal (World Bank Group 2020) para incentivar el compromiso del alumnado y asegurar el derecho a la educación. Puntualmente, el uso de las tecnologías digitales de información y comunicación fue elevado a la forma más obvia para continuar con las actividades lectivas. Ahora bien, también era sabido que esto podría constituir un obstáculo para garantizar el acceso universal –aun de modo remoto– a una educación de calidad, sobre todo en países de la periferia teniendo en cuenta la desigualdad de acceso a la banda ancha de alta velocidad y los aparatos digitales (CEPAL 2020; World Bank Group 2020). En América Latina, según la CEPAL (2020), en 2019 un 66,7 % de habitantes poseía conexión a internet, mientras el resto tendría acceso limitado o no lo tendría.

De ahí la sugerencia, desde los primeros meses de la pandemia, de que los Gobiernos nacionales y locales planearan estrategias diversificadas (World Bank Group



2020), unidas a políticas públicas, que redujeran los efectos pandémicos sobre la trayectoria escolar de niños, niñas y jóvenes, en específico, en la etapa de escolarización obligatoria. En la resolución técnica del 7 de abril de 2020, el Banco Mundial sugirió a los gestores públicos que ofertaran, desde la educación infantil hasta la enseñanza superior, un modelo multifacético de aprendizaje remoto contemplando el formato *offline* (con distribución de libros didácticos, guiones de estudios, listas de ejercicios, etc.), de transmisión (por medio de televisión y radio), y en línea (utilizando internet, particularmente plataformas digitales de enseñanza).

### *Un año después*

De acuerdo con datos recolectados por la UNESCO, después de un año de pandemia, más de la mitad de la población estudiantil mundial, cerca de 800 millones de personas, aún experimentaban “interrupciones significativas en su educación, que van desde el cierre de escuelas en 31 países hasta los horarios académicos reducidos o de media jornada en otros 48 países” (UNESCO 2021a [la traducción es nuestra]). En septiembre de 2021, 117 millones de estudiantes (un 7,5 % de la población estudiantil mundial) se encontraban desvinculados de la escuela (UNESCO 2021b). En aquella época, el promedio mundial de duración del cierre de establecimientos educativos era de 34 semanas, lo que correspondía a casi un año académico completo (UNESCO 2021b).

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en enero de 2022, indicaba que los casi dos años de interrupciones parciales o totales en la educación global representaban “una pérdida casi sin marcha atrás para la escolaridad de los niños” (UNICEF 2022, párr. 2 [la traducción es nuestra]). Se predecía que “en países de bajo y mediano ingreso, las pérdidas de aprendizaje debido al cierre de escuelas dejaron hasta un 70 % de los niños de 10 años incapaces de leer o de comprender un texto simple, en comparación con un 53 % antes de la pandemia” (UNICEF 2022 [la traducción es nuestra]).

En Brasil se estimaba que de cada cuatro niños y niñas inscritos en el segundo año de enseñanza fundamental, tres estarían fuera de los patrones de lectura —frente a dos niños y niñas en el contexto prepandémico— (UNICEF 2022). Más allá de eso, “uno entre diez estudiantes de 10 a 15 años relató que no planea volver a las clases tan pronto como su escuela reabra” (UNICEF 2022, párr. 7 [la traducción es nuestra]), una muestra de cómo se ampliaron las tasas ya elevadas de abandono escolar.

### *El caso brasileño*

El caso brasileño resulta emblemático a la hora de analizar cómo la pandemia ha fragilizado el derecho a la educación, en vista de que las condiciones de acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en las escuelas no fueron garantizadas por

un largo período de tiempo. El país completó un año con las instituciones cerradas en marzo de 2021, en medio de una crisis del pacto federativo (Abrucio et al. 2020; Pozzer y Neuhold 2021) que resultó en abordajes descentralizados y heterogéneos por parte de alcaldes y gobernadores (Barberia, Cantarelli y Schmalz 2021). Privados del respaldo del ámbito federal, los Gobiernos locales no consiguieron adoptar efectivamente protocolos que permitieran el regreso seguro a las clases (Ayuso y Oliveira 2020), tampoco lograron la estructuración de acciones efectivas para dar continuidad al proceso lectivo.

En septiembre de 2021, un balance sobre la educación en los 18 primeros meses de la pandemia entre países miembros o asociados de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), presentaba a Brasil como el país que mantuvo sus escuelas cerradas por más tiempo, especialmente si se consideraba la situación de la educación infantil y de los años iniciales de la enseñanza fundamental. Entre 35 países analizados,<sup>2</sup> el promedio de días con escuelas totalmente cerradas—en el nivel de enseñanza referido—era de 44 y 58 respectivamente, mientras Brasil alcanzaba 178 días (OECD 2021).

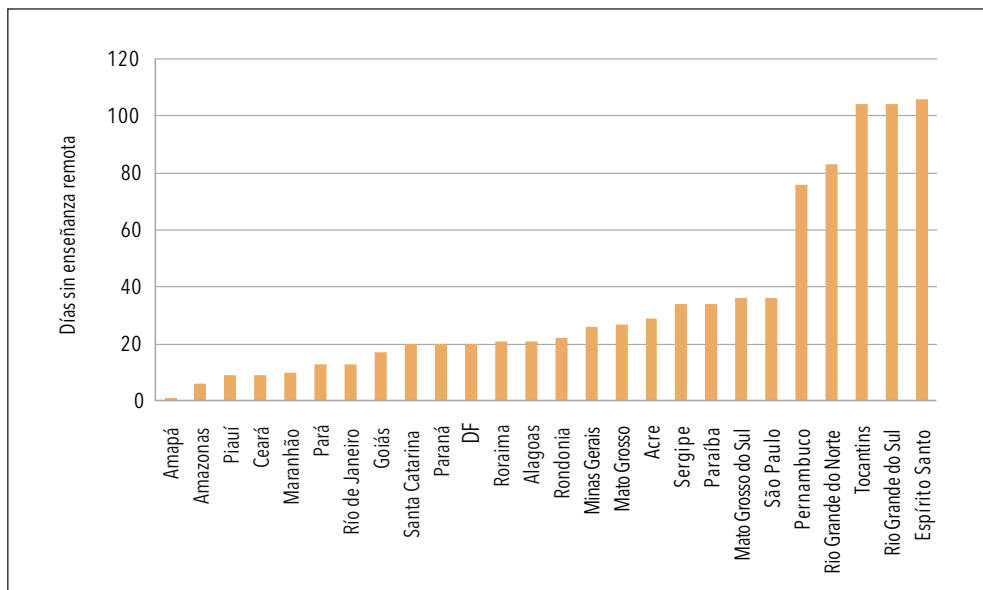
La OECD señalaba factores agravantes sobre la situación brasileña, asociados a la inversión en la educación y al desempeño de los alumnos y las alumnas de enseñanza media en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA). Alrededor de dos tercios de los países citados ampliaron sus gastos en educación durante la pandemia para atender las demandas de la crisis sanitaria. Brasil no realizó ningún aumento, por el contrario, en 2018 había invertido 3200 dólares por estudiante, mientras el gasto promedio de los países de la OECD era de 10 000 dólares (OECD 2021). Con relación a la evaluación de los estudiantes en el PISA, la OECD también diagnosticaba que los países que presentaron los más bajos desempeños en 2018, entre ellos Brasil, habían sido justamente aquellos que pasaron más tiempo con sus escuelas cerradas (OECD 2021). No obstante, se predecía la intensificación de las desigualdades educacionales dentro de estos países y la profundización de la deficiencia en lectura, matemáticas y ciencias (OECD 2021).

Conviene subrayar que al cierre de las escuelas no le siguió, en la mayoría de los estados y capitales, la puesta en marcha de programas de educación. En un estudio que monitoreó la enseñanza remota en Brasil entre marzo y octubre de 2020, Barberia, Cantarelli y Schmalz (2021) analizaron la situación de las redes estatales y las municipales (tomando como referencia las 26 capitales). Diagnosticaron la desigualdad de la respuesta en el ámbito nacional: apenas tres estados (Amapá, Amazonas y Ceará) implementaron un programa de enseñanza remota en los diez primeros días después del cierre de las escuelas. Hubo estados en los que llevó 80 días o más para empezar

2 Además de Brasil, los países citados en el informe fueron los siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Chile, Colombia, Costa Rica, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rusia, Suecia, Suiza, Turquía.

la enseñanza remota, y en algunos se sobrepasaron los cien días sin actividades –por ejemplo, Espírito Santo, Rio Grande do Sul y Tocantins– (figura 1), lo cual equivale a casi la mitad de la duración del año lectivo.<sup>3</sup>

Figura 1. Días sin enseñanza remota durante la pandemia de la covid-19 (Brasil, 2020)



Elaboración propia con base en los datos de CGRT-BRFED (2020).

Nota: Información recabada en las redes estatales de enseñanza después del cierre de las escuelas. El estado de Bahía no adoptó la enseñanza remota, por tanto no aparece en la figura.

Sin embargo, el problema no se quedaba en la implementación, aunque tardía, de un programa de enseñanza remota. De acuerdo con el estudio de Barberia, Cantarelli y Schmalz (2021), en julio de 2020, el 90 % de los estados transmitía clases por internet, seguidas por la televisión (cerca del 50 %) y por la radio (un 14,8 %). Sin embargo, ese número caía al 80 % y 40 % cuando se consideraba la enseñanza ofertada por internet y por televisión respectivamente, en las capitales de los estados. Conviene subrayar que la enseñanza por internet excluía parte significativa de los estudiantes más pobres, pues el solo 71 % de los hogares del país poseen acceso a la red de redes (Barberia, Cantarelli y Schmalz 2021).

De ello se deriva otra variable, también analizada por Barberia, Cantarelli y Schmalz (2021), respecto a la distribución de los medios de acceso a la enseñanza remota: apenas el 15 % de las unidades federativas puso a disposición aparatos electrónicos para el alumnado (por medio de donaciones de la población, sin capacidad de universalización entre estudiantes que no recibieron atención). Solo un 10 % de ellas proporcionaron

3 En Brasil el año lectivo está compuesto, como mínimo, por 200 días de trabajo escolar efectivo.

subsídios para el acceso a internet desde casa; igual porcentaje se mantuvo en el caso de las capitales. En cuanto al material impreso, en un 50 % de los estados fueron distribuidos paquetes de estudio, frente a un 20 % de las capitales. Esos datos ya demuestran la dificultad de las redes de enseñanza pública para ofertar modelos multifacéticos de aprendizaje remoto, que consiguieran atender a estudiantes sin acceso a las tecnologías digitales de la información y la comunicación.

La desigualdad de acción en la esfera estatal y municipal también creó inequidades locales con relación al acceso a la educación pública (Barberia, Cantarelli y Schmalz 2021). Eso sucedió porque los alumnos y las alumnas matriculados en la red estatal, hipotéticamente, tuvieron mayores oportunidades de acceder a la enseñanza remota que quienes se encontraban en la red municipal. Sin embargo, esos datos centrados en las capitales cubren apenas el 0,4 % de los 5568 municipios brasileños. Considerando que, en general, las capitales poseen mayores recursos humanos y financieros que los municipios pequeños y medianos, posiblemente las desigualdades sean aún mayores en otras localidades.

Falta aún analizar la situación de la red federal de educación. ¿Cuál fue su tiempo de respuesta ante la suspensión de las clases presenciales? ¿En qué medida consiguió gestionar de manera eficaz la atención al estudiantado, sin resumir esa respuesta al cierre de sus dependencias físicas? Estos temas se abordan en las próximas secciones.

### 3. Los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología

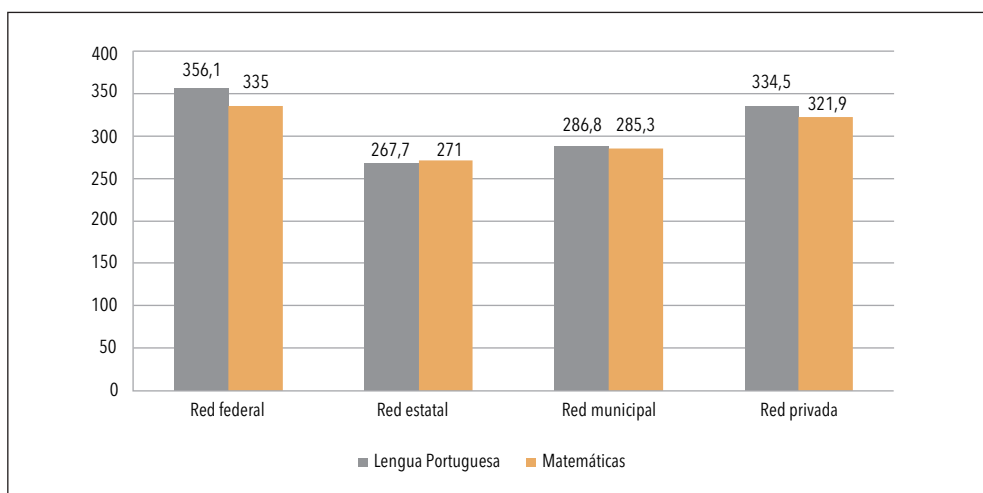
La Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica se formó en 2008, durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido de los Trabajadores). Resultó de la integración de instituciones vinculadas al antiguo sistema federal de educación profesional y de nuevas unidades que ya estaban siendo estructuradas, desde 2005, por medio de un ambicioso plan de expansión que incluía la creación de 400 centros entre 2005 y 2014 (Ley 11.195/2005). La red pasaría, así, de 140 a 540 unidades en menos de diez años. Se fundaron también en 2008 –mediante la Ley Federal (UNICEF 2022) y organizados en una estructura *multicampi*<sup>4</sup>– los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, que responden al 91,7 % de las unidades de la red federal y al 93,7 % de las matrículas (Ministério da Educação 2022). Aunque su proceso de ampliación y consolidación haya sido limitado por cortes de presupuesto a partir de 2016, los institutos federales llegaron al año 2020 con más de 600 unidades en funcionamiento, extendidas por todas las regiones del país, superando las 1,4 millones de matrículas (Ministério da Educação 2022).

4 *Campi* es el plural de *campus* en portugués. Los *campi* están compuestos por un conjunto de edificios y terrenos pertenecientes a una unidad de un instituto federal. Cada *campus* ofrece varios cursos y desarrolla actividades de enseñanza, investigación y extensión. El Instituto Federal de São Paulo, por ejemplo, tiene 37 *campi*, ubicados en 34 ciudades del estado de São Paulo.

Los institutos federales componen una red pública de educación con una realidad única en el contexto brasileño, pues ofrecen educación básica en forma de cursos técnicos integrados con la enseñanza media. En una propuesta de verticalización de la educación, sus docentes enseñan en cursos de diferentes niveles, desde la educación profesional técnica de nivel medio, pasando por las licenciaturas, los bachilleratos y las ingenierías hasta los cursos de posgrado. Con remuneración equivalente a la de profesores y profesoras de la enseñanza superior, un 96 % de sus docentes son servidores públicos en régimen de dedicación exclusiva (Ministério da Educação 2022) y dividen sus labores entre la enseñanza, la investigación y la extensión.

Los institutos federales ocupan un lugar destacado en sus respectivas comunidades por ser considerados escuelas de excelencia. Esa percepción es confirmada por el reconocido desempeño en las evaluaciones externas en gran escala aplicadas por los Gobiernos nacionales y subnacionales. Por ejemplo, desde su creación en 2008 hasta 2019, dichos institutos presentaron un desempeño superior en las redes municipales, estatales y particulares dentro del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB),<sup>5</sup> el cual a través del Ministerio de Educación elabora un diagnóstico de la educación básica brasileña y de factores que pueden interferir en el desempeño estudiantil (figura 2).

Figura 2. Desempeño de estudiantes de enseñanza media en el SAEB por red de enseñanza (Brasil, 2019)



Elaboración propia con base en los datos del INEP (2022).

Nota: Información recabada de los resultados del SAEB en las materias Lengua Portuguesa y Matemáticas en tercero y cuarto años de enseñanza media.

5 El SAEB se basa en pruebas y cuestionarios, aplicados cada dos años en la red pública y en una muestra de la red privada, a fin de reflejar los niveles de aprendizaje demostrados por los y las estudiantes.

Por haberse constituido en una referencia en sus comunidades, las decisiones y las acciones de los *campi* de los institutos federales son muchas veces adoptadas como parámetro para las demás escuelas de la localidad en la que están insertados. Durante la pandemia de la covid-19 no fue la excepción.

### *La acción de los institutos federales durante la pandemia de la covid-19*

Tal y como certifican normativas internas de cada uno de los 38 institutos federales, los rectorados decidieron suspender las actividades presenciales de todos los *campi* debido a la covid-19. El Instituto Federal de Río de Janeiro (IFRJ) fue el primero en tomar esa decisión el 12 de marzo de 2020, un día después de reconocida como pandemia por la OMS; mientras que el último fue el Instituto Federal de São Paulo (IFSP), el día 23 del mismo mes. En 11 días, todos los institutos habían cerrado sus *campi*, proceso que fue experimentado tanto en las instituciones de educación básica y superior como en las públicas y privadas brasileñas.

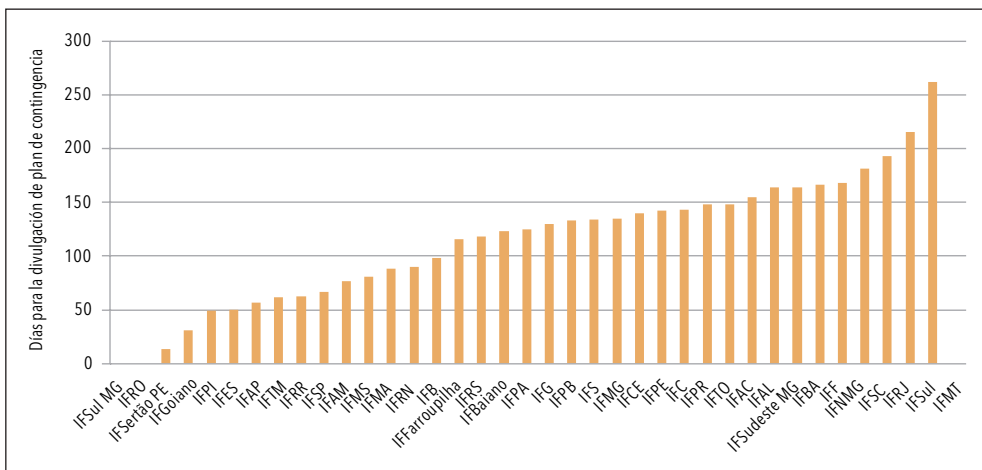
La rapidez para suspender las clases presenciales no se tradujo en la agilidad para divulgar un plan de contingencia: a partir del día del cierre de los *campi*, los institutos federales tardaron en promedio 114 días para publicarlo. Esos planes eran plurales y con alcance y profundidad diversos, pero en general, abordaban cuestiones acerca de la prevención, el seguimiento y el control de la covid-19 en los ambientes académicos, proporcionando directrices sobre las estrategias de enseñanza remota y estableciendo parámetros para el retorno de las actividades presenciales.

Algunos de los institutos federales ya estaban con sus planes de contingencia listos, divulgándolos inmediatamente a la comunidad después de la suspensión de las actividades presenciales. Ese fue el caso del Instituto Federal del Sur de Minas (IF Sul de Minas) y del Instituto Federal de Rondônia (IFRO). Otros, sin embargo, llegaron a tardar más de 200 días para divulgar sus planes de contingencia, hecho ocurrido en el IFRJ y en el IFSul, los cuales llevaron 215 y 262 días, respectivamente, para publicar el documento (figura 3). En ese período, los y las estudiantes se quedaron sin actividades lectivas.

La divulgación del plan de contingencia estaba vinculada a la continuidad de las actividades escolares, es decir, el período de tiempo sin este documento se reflejó en la implementación de la enseñanza remota y en la conservación del vínculo de los estudiantes con la escuela y el conocimiento. Los institutos federales permanecieron, en promedio, 117 días sin actividades remotas después del cierre de sus *campi*. Apenas dos empezaron sus actividades inmediatamente, y otros cuatro en cerca de 50 días. En los 100 primeros días después del cierre de los *campi*, solo 14 de los 38 institutos habían iniciado la enseñanza remota, 20 requirieron entre 100 y 200 días, y tres de ellos pasaron más de 206 días sin ofrecer clases a sus estudiantes (figura 4).

Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota

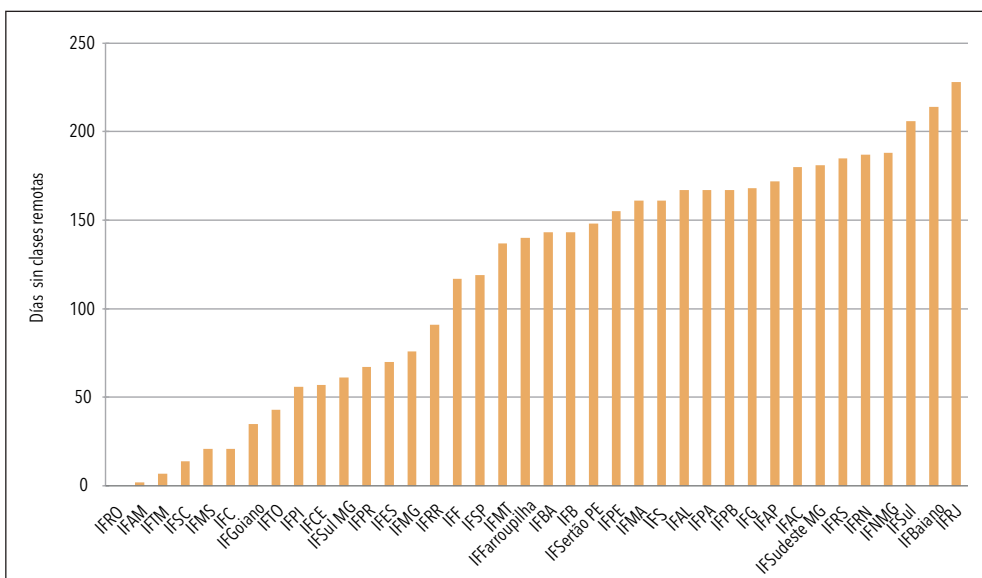
Figura 3. Intervalo de días entre la divulgación del plan de contingencia y la fecha del cierre de los *campi* (institutos federales, 2020)



Elaboración propia con base en la investigación documental.

Nota: Información recabada de resoluciones e instrucciones normativas de los 38 institutos federales que divulgaron la fecha de cierre de los *campi* y el plan de contingencia.

Figura 4. Días sin clases remotas después del cierre de los *campi* por la covid-19 (institutos federales, 2020)



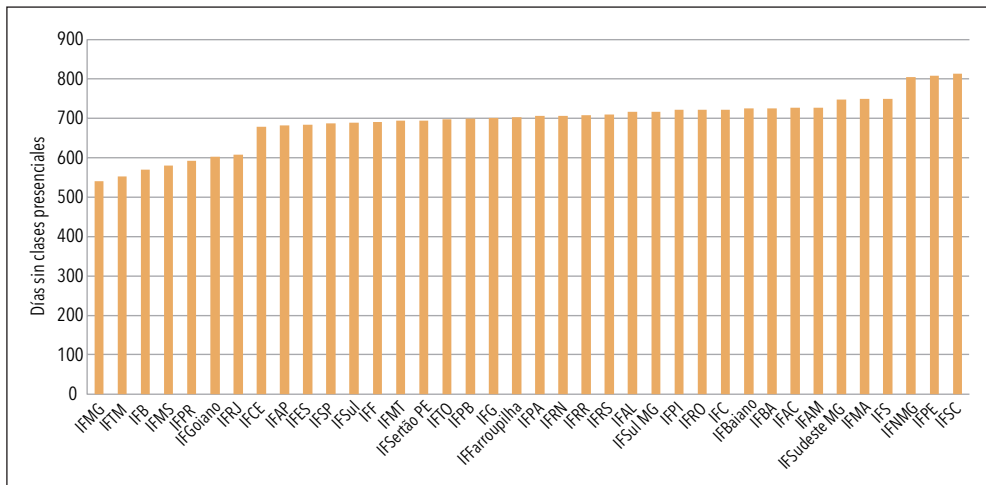
Elaboración propia con base en la investigación documental.

Nota: Información recabada de resoluciones e instrucciones normativas de los 38 institutos federales que divulgaron la fecha de cierre de los *campi* y el inicio de la enseñanza remota.



El retorno a las actividades en los institutos federales también ocurrió de manera desigual. En promedio, se quedaron 693 días sin clases presenciales desde que sus rectores decidieron la suspensión de las clases. Ahora bien, mientras el Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG) permaneció 540 días en dicha condición, el Instituto Federal del Norte de Minas (IFNMG), el Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) y el Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) pasaron más de 800 sin clases presenciales (figura 5).

Figura 5. Días sin clases remotas después del cierre de los *campi* por la covid-19 (institutos federales, 2020 a 2022)



Elaboración propia con base en la investigación documental.

Nota: Información recabada de resoluciones e instrucciones normativas de los 38 institutos federales que divulgaron la fecha de cierre de los *campi* y la vuelta a las clases presenciales.

Los datos sistematizados no apuntan hacia la existencia de un patrón de respuesta de los institutos federales, aunque sea entre aquellos que están en el mismo estado. En el caso del estado de Minas Gerais, el tiempo sin clases presenciales en las cinco instituciones federales llegó a tener una diferencia de 265 días. En Pernambuco la diferencia fue de 114 días, en Goiás de 98 días, mientras en Santa Catarina y en Río de Janeiro fue de 92 y 84 días, respectivamente. Hubo, sin embargo, excepciones; por ejemplo, en Bahia, cuyos institutos –IFBaiano e IFBA– se quedaron ambos 724 días sin clases presenciales, y en Rio Grande do Sul, donde no hubo tanta discrepancia: el IFSul pasó 689 días sin clases presenciales, el IFFarroupilha, 702 días y el IFRS, 710 días.

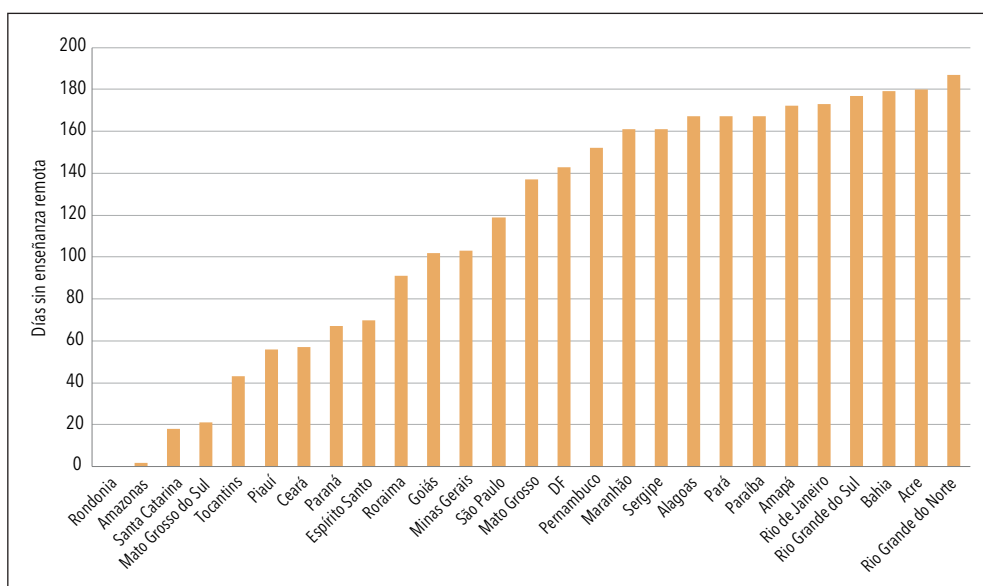
*Los institutos federales en comparación con las redes públicas estatales de enseñanza*

Por cuestiones históricas, políticas y administrativas, algunos estados de la federación recibieron más de un Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología. El caso más

significativo es Minas Gerais, que posee cinco: IFMG, IF Sudeste de Minas, IF Sul de Minas, IFNMG e IFTM. Cada una de esas instituciones posee autonomía política y administrativa, evidenciada en la toma de decisiones durante la pandemia. Minas Gerais, sin embargo, no es el único caso; esa multiplicidad de instituciones también existe en Bahia, Goiás, Santa Catarina, Pernambuco, Río de Janeiro y Rio Grande do Sul. Para la comparación con las redes estatales públicas de enseñanza, tales instituciones fueron agrupadas y se definió un promedio con el fin de establecer una métrica por estado. Así, se pudo verificar que, en promedio, los institutos federales fueron más ágiles para presentar respuestas ante el cierre de sus dependencias (figura 6) y contrastar estas informaciones con los estados de la federación (figuras 7 y 8).

Según la figura 6, los institutos federales instalados en Rondônia, Amazonas, Santa Catarina y Mato Grosso do Sul, en promedio, comenzaron la enseñanza remota en hasta tres semanas después del cierre de los *campi*. Mientras los ubicados en Bahia, Acre y Rio Grande do Norte tardaron, en promedio, seis meses.

Figura 6. Días sin actividades remotas en los *campi* por la covid-19 (institutos federales, 2020 a 2022)



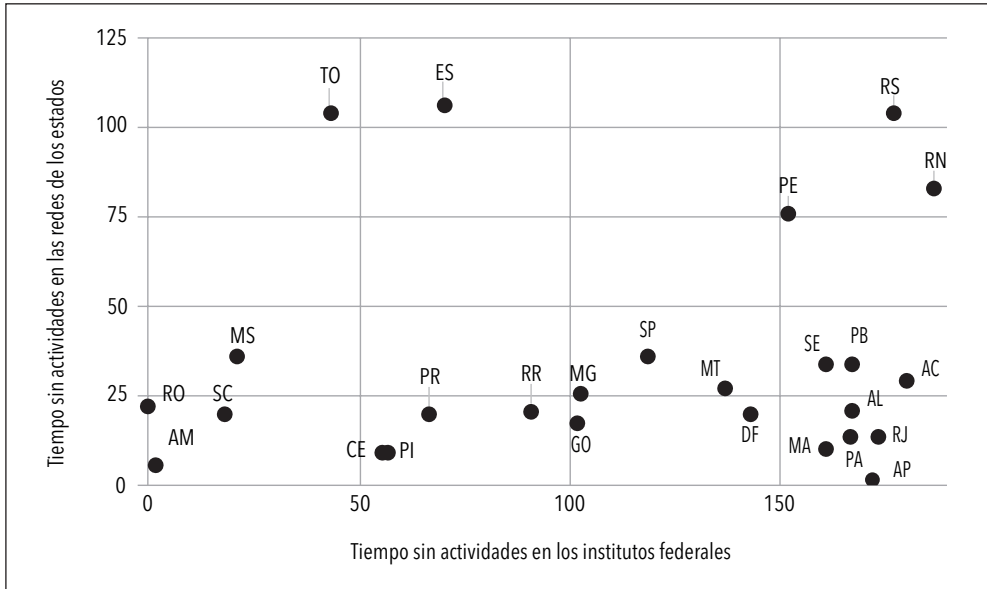
Elaboración propia con base en la investigación documental.

*Nota:* Promedio de días sin actividades remotas en los 38 institutos federales agrupados por estado. Información recabada de resoluciones e instrucciones normativas que divulgaron la fecha de cierre de los *campi* y de la implementación de la enseñanza remota.

En solo seis estados los institutos federales fueron más rápidos que las redes estatales públicas de enseñanza para divulgar sus programas de enseñanza remota: en Amazonas, Roraima, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Tocantins y Espírito Santo (figura 7). En los demás 19 estados y en el Distrito Federal, las redes estatales de educación

implementaron actividades remotas antes que los institutos federales. Como ya se mencionó, el estado de Bahia optó por no usar la enseñanza remota en su red estatal, razón por la cual no está registrado en el gráfico.

Figura 7. Correlación entre los días sin actividades en las escuelas estatales y en los institutos federales agrupados por estado durante la covid-19 (Brasil, 2020 a 2022)

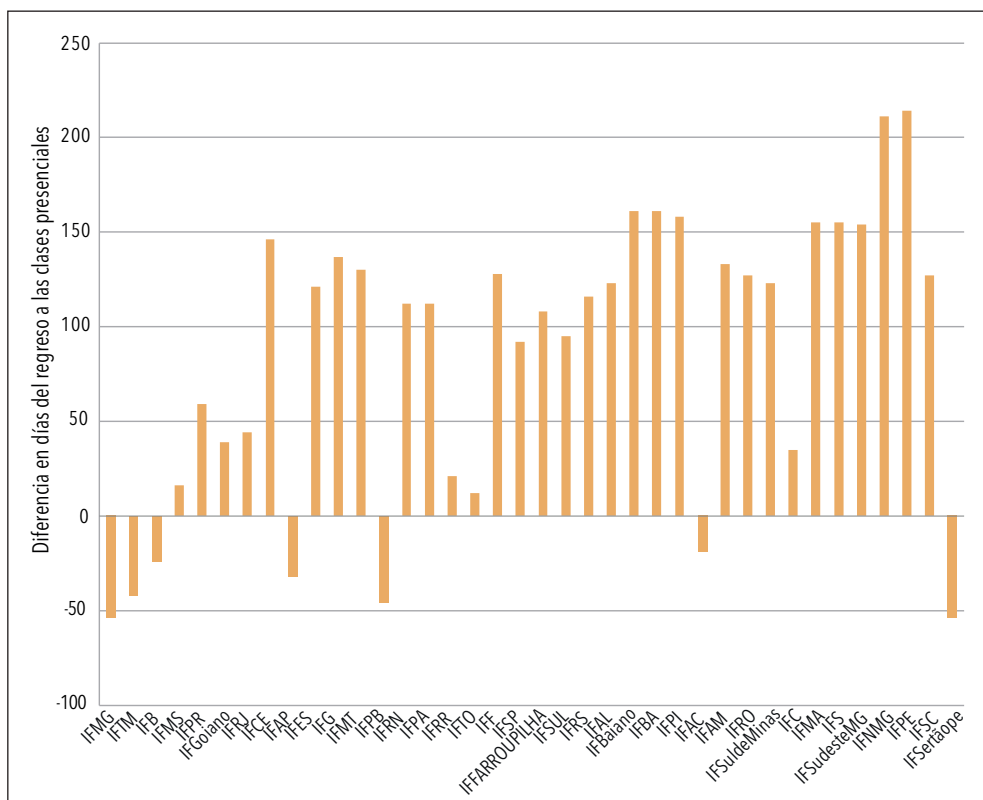


Elaboración propia con base en los datos de CGRT-BRFED (2020) y en la investigación documental.

*Nota:* Información recabada de resoluciones e instrucciones normativas que divulgaron la fecha de cierre de los *campi* de los institutos federales y de la implementación de la enseñanza remota. Los datos de las redes estatales fueron compilados de CGRT-BRFED (2020).

En términos del regreso a las actividades presenciales, de los 38 institutos federales, apenas siete se quedaron menos tiempo sin actividades presenciales que las redes estatales de enseñanza de las unidades federativas donde estaban ubicados, de acuerdo con la representación de la figura 8. Fueron IFMG e IFTM en Minas Gerais, IFPB en Paraíba, IFB en Brasilia y el IFAC en Acre. En promedio, los institutos federales se quedaron sin la presencia de estudiantes en el aula de clases por 86 días más que las redes públicas estatales. El IFPE, en Pernambuco, y IFNMG en Minas Gerais pasaron, respectivamente, 214 y 211 días más sin clases presenciales que las redes públicas en los estados donde están ubicados (figura 8).

Figura 8. Comparación entre institutos federales y redes estatales: regreso a actividades presenciales (Brasil, 2020 a 2022)



Elaboración propia con base en los datos de CGRT-BRFED (2020) y en investigación documental.

*Nota:* Diferencia en días del regreso a las actividades presenciales de los institutos federales en comparación con las redes estatales, de acuerdo con los estados donde están ubicados. Información recabada de resoluciones e instrucciones normativas de los institutos federales. Los datos de las redes estatales fueron compilados de CGRT-BRFED (2020).

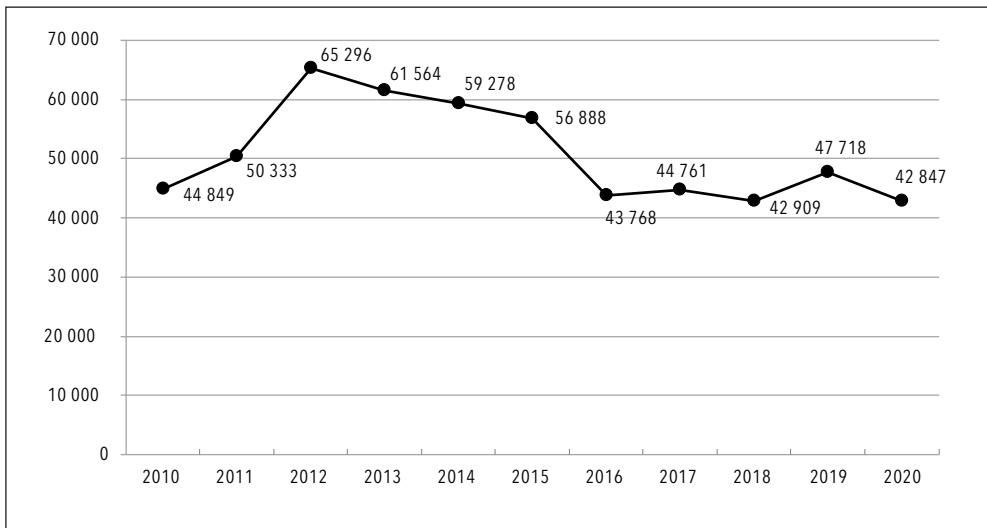
Para interpretar estos datos es necesario subrayar que, a pesar de estar vinculados al Gobierno federal por medio del Ministerio de Educación, los institutos federales tienen autonomía con relación a la gestión. La temática de la autonomía de las instituciones de enseñanza atraviesa los principios establecidos en la Ley 9.394/1996 acerca de las directrices y bases de la educación nacional en cuanto a la igualdad, libertad y pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas. Tal principio de gestión democrática de la enseñanza pública (Ley 9.394/1996) se convirtió en crucial para el establecimiento de estrategias educacionales durante la pandemia de la covid-19. Sin embargo, dada la complejidad de los sistemas educacionales brasileños, se hace necesario comprender que la cuestión de la autonomía de las instituciones educacionales está vinculada a andamiajes jurídicos y normativos diferenciados, y que las instituciones públicas estatales, así como las municipales, forman parte de

la administración pública directa. Dicho de otra manera, estas tienen autonomía política, administrativa y financiera limitadas.

Esa no es la situación de la red federal, pues los 38 Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología figuran como autarquías.<sup>6</sup> La ley que los creó les aseguró autonomía administrativa, patrimonial, financiera, didáctico-pedagógica y disciplinar (Ley 11.892/2008). El concepto de autonomía, sin embargo, es un ideal relacional en la medida en que se es autónomo de alguien o de alguna cosa, con sus decisiones y acciones, al darse un contexto de interdependencia (Barroso 1996), insertado en un sistema de relaciones políticas, económicas y sociales. En el caso analizado, se trata de la autonomía de los institutos frente al Ministerio de Educación y, en última instancia, al Gobierno federal. En ese sentido, no se puede analizar la toma de decisiones en los institutos federales desconectada del contexto de polarización política, económica y social en el que estaba inmersa la red desde la toma de posesión de Jair Bolsonaro el 1 de enero de 2019, situación que fue gradualmente agravándose hasta la llegada de la pandemia de covid-19 a inicios de 2020.

En términos económicos y financieros, desde la crisis política que resultó en la controvertida destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016 (Braz 2017), el presupuesto destinado a los institutos federales fue objeto de sucesivos recortes, a tal punto que en 2020 la ejecución presupuestal llegó a su menor nivel desde 2010 (figura 9).

Figura 9. Histórico de la ejecución presupuestal en la educación básica (Brasil, 2010-2020)



Fuente: Contraloría General de la Unión (2021).

Nota: Ejecución presupuestal del Ministerio de Educación en la educación básica en millones de reales (valores del IPCA en 2020).

6 El concepto de autarquía puede ser encontrado en el artículo 5.º, inciso I, del Decreto Ley 200/1967, que la define como servicio autónomo, creado por ley, con personalidad jurídica, patrimonio y receta propia, para ejecutar actividades típicas de la administración pública, que requieran para su mejor funcionamiento gestión administrativa y financiera descentralizada.

Más allá de la grave cuestión presupuestal que frenó el proceso de expansión de los institutos federales (reduciendo los concursos públicos y las inversiones en construcción de nuevos edificios), estos, al igual que las universidades públicas, pasaron a soportar un fuerte discurso de desprestigio de la vida académica por parte del Gobierno. El propio ministro de Educación, entre abril de 2019 y junio de 2020, Abraham Weintraub, orquestó una serie de ataques que desacreditaban a las instituciones de enseñanza e investigación frente a la población brasileña. Weintraub llegó a afirmar que “determinadas universidades, en lugar de buscar mejorar el desempeño académico, estuvieron haciendo alboroto y que hay plantaciones de marihuana en las universidades y que laboratorios de química de las instituciones son usados para producir drogas sintéticas” (Accioly, Nascimento y Costa 2022, 2 [la traducción es nuestra]).

El discurso negacionista y anticientífico, que ya estaba siendo adoptado por Jair Bolsonaro desde la campaña electoral de 2018, también se profundizó con el inicio de la pandemia. El jefe del poder ejecutivo desacreditó la gravedad de la situación sanitaria del país, promovió intervenciones sin validación científica (como el uso de la cloroquina), defendió estrategias contrarias a la posición de la OMS y llegó al límite de cuestionar la eficacia de las vacunas y de las campañas públicas de vacunación (Caponi 2020). Más allá de eso, se posicionaba contrario a la suspensión de las clases presenciales y las demás estrategias de distanciamiento físico (Pozzer y Neuhold 2021), postura que reforzó la polarización que estaba en curso con la comunidad académica, incluso con los institutos federales. En este contexto, la toma de decisión en tales centros se vio afectada por este ámbito político, económico y social, lo cual involucró varias de las medidas tomadas, como el cierre de las dependencias para las actividades académicas, el período de no adopción de la enseñanza remota (desconectándose de políticas que fortalecieran el acceso universal a aparatos digitales y a internet de banda ancha) y la deliberación sobre el regreso a la enseñanza presencial.

Finalmente, cabe señalar que los *campi* de los institutos federales, así como cualquier institución educacional, poseen vínculos con sus comunidades y, de manera dialéctica, se relacionan con las instituciones locales y regionales, influyendo y siendo influenciados por ellas. De esa manera, el sistema de relaciones políticas, económicas y sociales en el que están insertados va más allá de las relaciones con el Gobierno federal. En ese sentido, se puede presuponer que la toma de decisión por parte de las redes municipales y, sobre todo estatales, a las que pertenecen también tienden a ejercer influencia sobre los gestores y tomadores de decisión.

#### 4. Conclusiones

Las medidas de distanciamiento físico y social –con sus variaciones: el aislamiento social, la cuarentena y los bloqueos– se implementaron como medidas recomendadas

por las autoridades de la salud para inhibir la velocidad de propagación del nuevo coronavirus o para interrumpir cadenas de transmisión. Durante los dos primeros años de la pandemia de la covid-19, en las instituciones escolares y académicas, esas medidas se tradujeron, entre otros aspectos, en la suspensión total o parcial de las clases presenciales. Por tratarse de una disposición extrema, los cierres de las escuelas demandarían un elevado grado de coordinación intergubernamental, así como entre los Gobiernos, las escuelas y sus respectivas comunidades. Todo esto con la finalidad de mitigar las consecuencias de la ausencia estudiantil prolongada de las escuelas en un escenario de emergencia de la salud pública, sin mencionar las crisis económicas, políticas y sociales existentes. Sin embargo, muchos Estados con menor capacidad para dar respuestas a la pandemia, por múltiples razones, acabaron transformando esa medida transitoria en condición permanente y, en general, desarticulada de otras políticas públicas capaces de asegurar el derecho a la educación.

El presente artículo se concentró en el caso brasileño y en la propuesta de mapear los tiempos de respuesta ante la suspensión de las clases presenciales por parte del sistema público educacional y la formulación y puesta en práctica de los planes para reactivar la enseñanza. La atención se centró en la red federal de educación y en los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, comparando su actuación con las 27 redes estatales (incluido el Distrito Federal). Se indagó, específicamente, sobre cuál había sido el tiempo y la eficacia de las respuestas de los institutos federales frente a la suspensión de las clases presenciales a partir de la pandemia.

En general, el estudio evidenció la falta de coordinación gubernamental del presidente Jair Bolsonaro. El diagnóstico sobre la covid-19 realizado durante su gobierno se presentó cuando la pandemia aún no había terminado, por lo que las cuestiones sanitarias, de salud pública y las sociales, entre ellas las educacionales, seguían siendo afectadas por esta. La comprensión de las consecuencias de ese largo proceso en Brasil, que se llevó más de 685 000 vidas hasta septiembre de 2022, demandará esfuerzos de los sectores políticos y académicos. En ese sentido, los datos aquí presentados configuran un esfuerzo inicial que necesitará y deberá seguir profundizándose.

De cualquier manera, se evidenció que las dinámicas locales o regionales no fueron determinantes para la toma de decisiones de los gestores de los institutos federales respecto a la suspensión de las clases presenciales. Estos, en general, presentaron tiempos de respuesta considerablemente más lentos comparados con las redes estatales públicas de educación. Evidentemente, eso sucedió debido a la autonomía de las instituciones federales con relación al Gobierno nacional, por el hecho de organizarse como autarquías. Aunque no es posible verificar qué tanto fueron impactadas las respuestas institucionales por la polarización política, económico-financiera y social de los institutos federales y sus rectorados con el Gobierno federal, lo cierto es que los datos presentan fuertes indicios de que esa polarización fue si no determinante, muy importante.



Las consecuencias de las decisiones institucionales necesitarán ser evaluadas a lo largo de los próximos años. Algunas son de difícil identificación, como la cantidad de estudiantes afectados por la pandemia en términos académicos, la inserción en el mundo laboral o los niveles de sociabilidad. Otras son más factibles de establecer, por ejemplo: a) cuántos estudiantes migraron de una red a otra por la existencia de actividades remotas, en un primer momento, y de clases presenciales en un segundo momento; b) en términos comparativos, cómo se verá afectado el desempeño estudiantil de las diferentes redes en las evaluaciones externas de gran escala, como el SAEB y el PISA; y c) si las estrategias de las redes afectaron diferencialmente a sus estudiantes en términos de permanencia y éxito en las clases o evasión de ellas.

Con esto será posible avanzar en el análisis del impacto de la pandemia en la educación, en especial con relación a los límites de la enseñanza híbrida y las insuficiencias institucionales respecto al federalismo brasileño y las políticas educacionales. Finalmente, dichas cuestiones propiciarán una mayor comprensión de las responsabilidades del Gobierno del expresidente Jair Bolsonaro a la hora de sopesar la garantía de los derechos fundamentales durante el período pandémico.

## Apoyos

73

Este estudio recibió el apoyo del Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Rio Grande do Sul (IFRS), Brasil.

## Referencias

- Abrucio, Fernando Luiz, Eduardo José Gin, Cibele Franzese, Catarina Ianni Segatto y Cláudio Gonçalves Couto. 2020. “Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental”. *Revista de Administração Pública* 54 (4): 663-677. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>
- Accioly, Inny, Luciane da Silva Nascimento y Kleyton Vieira Sales da Costa. 2022. “O ‘estranho casamento’ entre ultraneoliberalismo e ultraconservadorismo e os ataques à universidade pública”. *Trabalho Necessário* 20 (42): 1-33. <https://doi.org/10.22409/tn.v20i42.53425>
- Ayuso, Silvia, y Regiane Oliveira. 2020. “Coronavírus fecha escolas e já afeta 300 milhões de alunos no mundo”. *El País*, 6 de marzo. <https://bit.ly/3JwLwn2>
- Barberia, Lorena, Luiz Cantarelli y Pedro Henrique Schmalz. 2021. “Uma avaliação dos programas de educação pública remota dos estados e capitais brasileiros durante a pandemia do COVID-19”. <https://bit.ly/3FnfTLv>
- Barroso, João. 1996. *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Borkowski, Artur, Javier Ortiz, Donald A. P. Bundy, Carmen Burbano, Chika Hayashi, Edward Lloyd-Evans, Jutta Neitzel y Nicolas Reuge. 2021. “Covid-19: missing more than a classroom.

- The impact of school closures on children's nutrition". Working Papers, UNICEF. <https://bit.ly/42t9jji>
- Braz, Marcelo. 2017. "O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário". *Serviço Social & Sociedade* 128: 85-103. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.095>
- Caponi, Sandra. 2020. "Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal". *Estudos Avançados* 34 (99): 209-224. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.013>
- Cauchemez, Simon, Christl Donnelly, Carrie Reed, Azra Ghani, Christophe Fraser, Charlotte Kent, Lyn Finelli y Neil Ferguson. 2009. "Household Transmission of 2009 Pandemic Influenza A (H1N1) Virus in the United States". *The New England Journal of Medicine* 361: 2619-2627. <https://doi.org/10.1056/NEJMoa0905498>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2020. "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del covid-19". Informe Especial covid-19, ONU. <https://bit.ly/3LEkv3C>
- CGRT-BRFED (COVID-19 Government Response Tracker for the Brazilian Federation). 2020. "Covid-19 Government response tracker for the Brazilian Federation (CGRT-BRFED)". <https://bit.ly/42PYvcc>
- Contraloría General de la Unión. 2021. "Portal da Transparência do Governo Federal". Acceso el 1 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/42rysbh>
- Decreto Ley 200/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. Brasília, 25 de febrero. <https://bit.ly/3JY2Cfd>
- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). 2022. *Relatório de resultados do Saeb 2019: 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e séries finais do Ensino Médio*. Brasília: INEP / Ministério da Educação. <https://bit.ly/3lsiugt>
- Leher, Roberto. 2021. "Universidade pública federal brasileira: future-se e 'guerra cultural' como expressões da autocracia burguesa". *Educação & Sociedade* 42: 1-19. <https://doi.org/10.1590/ES.241425>
- Ley 11.195/2005. Nueva redacción del capítulo 50 del art. 3 de la Ley 8948, del 8 de diciembre de 1994. Brasília, 18 de noviembre. <https://bit.ly/3JTENFd>
- Ley 11.892/2008. Establece la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica, Crea los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, y Dicta otras Disposiciones. Brasília, 29 de diciembre. <https://bit.ly/2Nzcyj6>
- Ley 9.394/1996. Establece las Directrices y Bases de la Educación Nacional. Brasília, 20 de diciembre. <https://bit.ly/3JTyqBE>
- Ministério da Educação. 2022. "Plataforma Nilo Peçanha". Acceso el 15 agosto de 2022. <https://bit.ly/40moia7>
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2021. *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. París: OECD. <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2020. "Covid-19 tem impacto negativo na educação de mais de 70% dos jovens". *ONU News*, 11 de agosto. <https://bit.ly/3TirJvX>
- Pozzer, Márcio Rogério Olivato, y Roberta dos Reis Neuhold. 2021. "A descoordenação inter-governamental durante a pandemia da covid-19 no Brasil: o caso do adiamento do exame nacional do ensino médio (ENEM)". *Revista Aurora* 14 (1): 9-32. <https://doi.org/10.36311/1982-8004.2021.v14n1.p9-32>

## Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota

- Sampaio, Lucas. 2021. “Como o Brasil se compara a outros países em mortes por Covid, casos confirmados e vacinas aplicadas”. *G1*, 8 de octubre. <http://glo.bo/3JW3z7x>
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2022. *Cuando las escuelas cierran: el impacto de género del cierre de las escuelas por el COVID-19*. París: UNESCO. <https://bit.ly/40pRHA2>
- UNESCO. 2021a. “La UNESCO revela una pérdida aproximada de dos tercios de un año académico en todo el mundo debido a los cierres de la COVID-19”, 25 de enero. <https://bit.ly/40pwC9a>
- UNESCO. 2021b. “UNESCO warns 117 million students around the world are still out of school”, 16 de septiembre. <https://bit.ly/3lswJ4M>
- UNESCO. 2020. “Education: from school closure to recovery”. Acceso el 15 de agosto de 2022, <https://bit.ly/3YVStE4>
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2022. “COVID:19 Scale of education loss ‘nearly insurmountable’, warns UNICEF”, 23 de enero. <https://uni.cf/3JhvwoT>
- World Bank Group. 2020. “Políticas educacionais na pandemia da Covid-19: o que o Brasil pode aprender com o resto do mundo?”, 2 de abril. <https://bit.ly/3YYkj2k>
- World Health Organization. 2020a. “WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19”, 11 de marzo. <https://bit.ly/3lskyVL>
- World Health Organization. 2020b. “Overview of public health and social measures in the context of COVID-19: interim guidance”, 18 de mayo. <https://bit.ly/3LFpCAQ>

## Cómo citar este artículo:

Neuhold, Roberta dos Reis, y Márcio Rogério Olivato Pozzer. 2023. “Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota: el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 55-75. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5719>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



La desigualdad a domicilio:

---

el trabajo remunerado del hogar

---

en el Ecuador contemporáneo

---

Erynn Masi de Casanova

---

Traducido por Irma Guzmán Calderón

---

Editorial FLACSO Ecuador

---

253 páginas

En *La desigualdad a domicilio*, Erynn Masi de Casanova enriquece con nuevas facetas los estudios de género en el Ecuador del siglo XXI. Anclándose en el concepto de reproducción social y combinándolo con otros dos –el empleo informal urbano y la clase social–, la autora ilumina las formas particulares de explotación económica a las trabajadoras del hogar y explica por qué este trabajo remunerado es un mal trabajo.

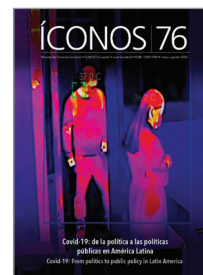
Las tareas de cuidado y el trabajo doméstico están a cargo principalmente de las mujeres. Cuando son remuneradas, quienes las realizan comparten con sus empleadores el espacio íntimo del hogar, invariablemente cruzado por los afectos. En este contexto, las formas de dominación se personalizan y se desdibujan los rasgos propios de los empleos en el ámbito productivo.



La autora se alimenta de las perspectivas y problemas planteados por las propias trabajadoras del hogar, con el objetivo de ofrecer información tanto a quienes defienden sus derechos como a quienes diseñan las políticas de empleo. Simultáneamente, a través de un diálogo con la comunidad académica de América Latina, inserta el caso de Ecuador en la reflexión sobre el trabajo remunerado del hogar en la región.

En este libro se demuestra que la condición de las trabajadoras del hogar no cambiará mientras la reproducción social esté devaluada frente a la producción de bienes, los arreglos laborales informales prevalezcan y se mantenga una tajante división de clase entre las trabajadoras y quienes las contratan.

# La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

*The diversity of local political agendas during COVID-19:  
A comparison of Mexican states*



-  Dr. Enrique García-Tejeda. Profesor-investigador invitado. División de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (México).  
(enrique.garciatejeda@cide.edu) (<https://orcid.org/0000-0003-0240-3295>)
-  Dr. Juan Guillermo Vieira-Silva. Profesor asistente II. Universidad EAFIT (Colombia).  
(jgvieiras@eafit.edu.co) (<https://orcid.org/0000-0002-7613-3729>)

Recibido: 12/09/2022 • Revisado: 14/11/2022  
Aceptado: 17/02/2023 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

La covid-19, en cuanto evento que interrumpió las actividades económicas en el mundo, afectó las agendas de las políticas gubernamentales. En Latinoamérica, la mayor parte de las respuestas fueron centralizadas por los Gobiernos nacionales, sin embargo, en México, las 32 entidades federativas desarrollaron políticas económicas propias frente a la pandemia. El caso mexicano nos permite analizar recientes hipótesis de los estudios comparados sobre esta temática en cuyas propuestas se plantea que el tamaño de la población y la escala y la estructura socioeconómica de las administraciones pueden ser factores que explican el alcance y la diversidad de las agendas locales. Se emplea una metodología cuantitativa con base en la estimación del índice de entropía de Shannon y la realización de pruebas no paramétricas. Contrario a lo esperado, encontramos que el alcance y la diversidad de las respuestas no se relaciona significativamente con los factores propuestos en la literatura. Al menos para el caso de la covid-19 en el corto plazo, el tamaño y la diversidad de las agendas locales en México parecen basarse en factores institucionales como el procesamiento de la información conforme a la racionalidad limitada, las soluciones incrementales y el etiquetado funcional de los Gobiernos locales. Así, la variedad de las agendas se sustenta en los intereses directos de las comunidades.

*Descriptores:* agendas locales de políticas; covid-19; establecimiento de la agenda; Gobiernos locales; política mexicana; política subnacional.

## Abstract

COVID-19, as an event that disrupted economic activities around the world, affected government policy agendas. In Latin America, most of the responses were centralized by national governments; however, in Mexico, the 32 states developed their own economic policies in response to the pandemic. The Mexican case allows us to analyze recent hypotheses of comparative studies on this issue, which propose that the size of the population and the scale and socioeconomic structure of the administrations may be factors that explain the scope and diversity of local agendas. A quantitative methodology based on the estimation of Shannon's entropy index and non-parametric tests is used. Contrary to expectations, we find that the scope and diversity of the responses are not significantly related to the factors proposed in the literature. At least for the case of COVID-19 in the short run, the size and diversity of local agendas in Mexico seem to be based on institutional factors, such as information processing according to bounded rationality, incremental solutions, and the functional labeling of local governments. Thus, the variety of agendas is based on the direct interests of communities.

*Keywords:* local policy agendas; COVID-19; agenda setting; local governments; Mexican policies; subnational policies.

## 1. Introducción

La pandemia por la covid-19 generó respuestas gubernamentales inmediatas para atender los problemas sanitarios, sociales y económicos que surgieron por la crisis que ocasionó. Entre marzo y mayo de 2020, 171 países introdujeron o adaptaron políticas públicas para atender los efectos del confinamiento (Gentilini et al. 2020; Onyeaka et al. 2021). En el ámbito económico, las medidas de distancia social, el cierre de negocios, oficinas y empresas, y la política de “quédate en casa” afectaron el ingreso de las personas y paralizaron la actividad en diversos mercados mundiales (Bagchi et al. 2020; Ozili y Arun 2020; Priya, Cuce y Sudhakar 2021; Abdelkafi, Loukil y Romdhane 2022).

En Latinoamérica, los diferentes Gobiernos nacionales anunciaron medidas sanitarias y económicas para reducir los daños provocados por la pandemia (García et al. 2020; Yeyati y Valdés 2020). El Gobierno argentino promulgó varios decretos de necesidad y urgencia para la atención sanitaria y transferencias económicas de emergencia a sectores vulnerables (Decreto 260/2020; Decreto 310/2020; Decreto 241/2021). En Ecuador, el Gobierno emitió una declaración de estado de emergencia sanitaria en el sistema nacional de salud (Ministerio de Salud Pública 2020) y posteriormente decretó el estado de excepción para controlar los contagios, ello incidió en derechos como la libertad de tránsito y de asociación y reunión (Decreto Ejecutivo 1052/2020).

En el caso del Gobierno de Colombia, este declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio (Decreto 417), y acotó el poder de las autoridades regionales y municipales para asegurar el cumplimiento de medidas a nivel nacional (García et al. 2020). En contraste, el Gobierno federal de Brasil y los Gobiernos locales se enfrentaron judicialmente por las medidas contradictorias dictadas por el primero y los entes federados (Leite-Sampaio y Costa-Assis 2020). La Corte Suprema Federal de Brasil resolvió que el Gobierno federal no podía afectar unilateralmente las medidas de los niveles de gobierno estatales y distritales (Acción Directa de Inconstitucionalidad 6341/2020; Leite-Sampaio y Costa-Assis 2020) y determinó que las decisiones sobre el confinamiento recayeran sobre los Gobiernos locales (García et al. 2020).

En México, las autoridades federales coordinaron las intervenciones de preparación y respuesta sanitarias a través del Consejo de Salubridad General mediante diversos acuerdos administrativos (Acuerdo 23/03/2020; Acuerdo 26/03/2020; Acuerdo 31/03/2020; Acuerdo 21/04/2020; Acuerdo 22/04/2020; Acuerdo 30/04/2020; Acuerdo 29/05/2020). Sin embargo, a diferencia de otros países en Latinoamérica, el Gobierno federal no centralizó una agenda nacional de políticas económicas para hacer frente a la pandemia (LNPP 2020; García-Tejeda 2020). Al respecto, la respuesta mantuvo las prioridades de su agenda y no se integró en la concepción de las

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

políticas subnacionales, por ejemplo, no modificó los recursos presupuestados para los Gobiernos locales (Provencio 2020, 271).

Sin embargo, México es un estado federal donde los Gobiernos subnacionales tienen facultades constitucionales para establecer sus propias agendas en materias no reservadas al Gobierno federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1916, 146), por lo que una parte de la responsabilidad recayó también sobre las entidades federativas para paliar los efectos económicos de la pandemia. En este artículo se compara cuantitativamente las respuestas inmediatas ante la covid-19 de los 32 ejecutivos estatales usando el enfoque de las agendas políticas, ya que son poco conocidos el alcance y la diversidad de las agendas locales ante la pandemia y los factores asociados a su establecimiento. Esto puede contribuir al entendimiento de los elementos más importantes en la definición de agenda de los Gobiernos subnacionales.

Para el análisis se utiliza un marco teórico, conceptual y metodológico novedoso en la región sobre estudios comparativos de agendas locales (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022). Tomamos aportes de las dos teorías del proceso de las políticas públicas más importantes para explicar el establecimiento de la agenda: la teoría del equilibrio interrumpido y del procesamiento de información (Baumgartner y Jones 1993, 2002; Jones y Baumgartner 2005), y el enfoque de las corrientes múltiples (Kingdon 1984). Asimismo, se tienen en cuenta los aportes metodológicos del sistema de medición de agendas por indicadores de atención política, en el marco del Comparative Agendas Project (CAP),<sup>1</sup> desarrollado por los mismos creadores de la teoría del equilibrio interrumpido.

El caso de México que aquí examinamos resulta útil para probar diferentes hipótesis en la literatura, por ejemplo, si la diversidad de las agendas está relacionada con el tamaño de las entidades federativas (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022), la escala administrativa y la estructura socioeconómica de dichos gobiernos (Breeman, Scholten y Timmermans 2015). Para ello realizamos un análisis estadístico sobre 553 políticas económicas organizadas en 32 agendas locales entre marzo y junio de 2020 (LNPP 2020) y a partir de una clasificación propia basada en Peters (2015, 103).

Contrario a las investigaciones recientes de Mortensen, Loftis y Seeberg (2022) sobre Dinamarca, los hallazgos muestran que las variaciones entre entidades federativas en México no están correlacionadas significativamente con su tamaño, además que la diversidad de las agendas tampoco parece estar asociada a la escala administrativa de los Gobiernos locales o la estructura socioeconómica de sus recursos presupuestales, materiales y humanos que Breeman, Scholten y Timmermans (2015) proponen poner a prueba. En cambio, hallamos que las agendas locales posiblemente fueron establecidas incrementando políticas previamente utilizadas en las dependencias que conforman la administración pública local. El 59 % de los subtemas de las agendas

<sup>1</sup> Puede revisarse en <https://www.comparativeagendas.net/>



fueron tópicos de política fiscal (25 %), subsidios (17 %) y créditos empresariales (17 %), los cuales existían antes de la pandemia. Si los ejecutivos locales recurrieron a los ministerios que conforman su administración pública para obtener insumos para la agenda, estas instituciones probablemente recurrieron al encuadre tradicional del problema en sus dependencias (Peters 2015) para sugerir temas y subtemas, y reducir las opciones ante la racionalidad limitada de los ejecutivos estatales. Esta explicación se refuerza con la limitante presupuestal de quienes gobernaron en el período analizado (mayo-junio 2022), ya que el presupuesto se discute y aprueba en diciembre de cada año y se ejecuta a partir del 1 de enero, por lo que el establecimiento de las nuevas agendas estuvo limitado por la falta de recursos en el corto plazo.

El artículo prosigue con la revisión de la literatura sobre establecimiento de la agenda con el fin de aportar a las discusiones más amplias sobre el fenómeno y proponer el paso de los estudios nacionales a los locales y revisar –dentro de estos– las variables más utilizadas y las formas de análisis de las agendas políticas. Luego presentamos la metodología, en la cual resaltamos el origen de los datos y las formas de medición de las variables. Posteriormente, constan los resultados, la discusión y las conclusiones.

## 2. El estudio de las agendas de política pública

Todos los gobiernos tienen agendas de políticas. Su conformación es en esencia un asunto de poder, inseparable de la política en términos amplios. Cualquier asunto problemático de interés público debe pasar por estas si ha de ser atendido, en especial un evento disruptivo como la pandemia de la covid-19. Las agendas explican gran parte de quién gana y quién pierde en la política, entendida en sentido lasswelliano (Lasswell 1936): indican cómo se asigna el recurso escaso y altamente demandado de la atención por parte de los actores políticos. En este sentido, hablan los autores clave en materia de agendas políticas.

Jones y Baumgartner definen el establecimiento de la agenda como el “proceso por el cual la información es priorizada para la acción y la atención asignada a algunos problemas” (2005, viii), “proceso por el cual un sistema político procesa diversos flujos de información entrante” (Jones y Baumgartner 2005, viii-ix). En torno al análisis de la política de la atención se ha desarrollado la investigación de las agendas políticas, particularmente centrada en los niveles nacionales, sin una agenda similar para los Gobiernos locales (Eissler, Mortensen y Russell 2016), pero con avances recientes (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022).

De Cobb y Elder (1971) destacamos que es el primer estudio relevante de la etapa predecisional del proceso de las políticas, y su aporte a la sistematización y el desarrollo de la noción de agenda (Jones 2016). Su texto provee nuevos conceptos

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

como los de agenda sistémica y agenda institucional. No obstante, su aporte es fundamentalmente narrativo, conceptual y, tal vez, de generación de hipótesis, pero no desarrolla un enfoque metodológico, como lo reconocen los mismos autores: hace falta “investigación empírica rigurosa” (Cobb y Elder 1972, viii).

Por su parte, Kingdon (1984) busca responder varias inquietudes: ¿qué hace que llegue el momento de una idea?, ¿qué hace que gente dentro del gobierno y de su entorno preste atención, en un momento dado, a unos temas y a otros no?, ¿cómo cambian las agendas en el tiempo? Y ¿cómo se reducen las alternativas de un número amplio a pocas opciones? Kingdon analizó en profundidad dos sectores –salud y transporte– a nivel del Gobierno federal estadounidense y aplicó 247 entrevistas de élite en un período de cuatro años, con esta información elaboró 23 estudios de caso de iniciación y no iniciación de políticas.

Si bien la pandemia de la covid-19 comparte algunas características de la definición de Kingdon de eventos focales que abren ventanas de políticas, ni fue súbita ni se concentró geográficamente, porque fue de alcance global. Tampoco fue de conocimiento simultáneo para formuladores de política y ciudadanía en general (DeLeo et al. 2021). Sin embargo, sí fue un evento que concentró la atención, y esta es una precondition para el cambio de políticas. DeLeo et al. (2021, 16) muestran que entre marzo de 2020 y el último trimestre del mismo año el Congreso norteamericano aprobó 11 leyes de gran alcance como respuesta a la pandemia, en sectores como salud pública, economía, educación, bienestar social y aplicación de la legislación.

El libro de Baumgartner y Jones (1993) pasa de un análisis de cuatro años a uno de décadas y de un análisis de dos sectores a uno de muchos. En materia teórica proponen el equilibrio interrumpido con el fin de explicar en un solo marco su observación de partida: que el proceso de las políticas públicas, además de incluir las fuerzas que lo hacen sumamente estable, también incluye otros eventos menos comunes que interrumpen el equilibrio establecido, en la mayoría de las ocasiones, de forma brusca (Vieira-Silva 2020; Baumgartner, Jones y Mortensen 2017).

En este marco teórico, las dinámicas de la estabilidad y el cambio se explican por diversos factores. Las políticas son procesadas a nivel subsistémico entre actores de racionalidad limitada que comparten una imagen de política pública similar en la mayor parte de los casos. Los cambios en la dinámica de interacción del nivel subsistémico con el macropolítico pueden ser detonantes de la transformación, especialmente aquellas que impliquen variaciones en la atención de este último sobre el primero, por diversas razones. Los giros en la atención pueden deberse a nuevas ideas por descubrimientos científicos, o al involucramiento de nuevas personas con ideologías diferentes, pero también a eventos focales, o nuevos gobiernos, entre otras causas. Desde la perspectiva del procesamiento de información la teoría propone que los gobiernos no responden proporcionalmente a la magnitud de los problemas.

*La comparación y medición de agendas de políticas*

Además de los aportes teóricos, a continuación, destacamos las contribuciones metodológicas ligadas al CAP. En esta revisión conectamos con los trabajos empíricos sobre las agendas locales, de los que retomamos la operacionalización y las hipótesis que guían este artículo. La cuestión principal es medir las agendas y poder determinar qué tanta atención se asigna a los asuntos y subtemas. En esto, Baumgartner y Jones (1993, 2002) fueron revolucionarios: su propuesta fue recoger diversos indicadores de atención de múltiples actores y entidades políticas y organizarlos de acuerdo con un sistema de codificación según temas y subtemas.

John y Jennings (2010), por ejemplo, se preguntan qué tan estable es la agenda en el Reino Unido; para ello, utilizan los discursos del Trono de 1940 a 2005 como indicadores de priorización gubernamental. También en Reino Unido, Jennings et. al (2011) amplían la base para estudiar los discursos de 1911 a 2008 y analizar cómo el Ejecutivo y el Legislativo británicos los usaron para definir sus agendas. Otros estudios se dedican solo a una variable, es el caso de la diversidad de las agendas ejecutivas (Jennings et al. 2011), o a qué tan responsiva es la agenda gubernamental a la opinión pública en perspectiva comparada (Hobolt y Klemmensen 2005). Por otra parte, Chaqués Bonafont y Palau (2011) analizan las variaciones de atención a nivel nacional y entre cuatro gobiernos regionales de España: Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco; entre los hallazgos destaca que las agendas legislativas se han diversificado desde los años 90, lo que explican por las preferencias partidarias y el tipo de gobierno.

La diversidad se define como “qué tan estrecha o ampliamente se distribuye la atención entre los ítems” de la agenda (Boydstun, Bevan y Thomas 2014, 173), teniendo en cuenta que concentrar la atención en un tema afecta a todos los asuntos agendados y no solo al tema atendido. Al respecto, también se entiende la diversidad de la agenda como su grado de fragmentación (Borghetto, Visconti y Michieli 2017). Aunque hay diversas formas de medir la diversidad, el enfoque más utilizado en el marco del CAP privilegia el índice de Shannon –lo presentamos con más detalle en la metodología–.

La volatilidad, por su parte, se ha definido como “una medida de la tendencia de un sistema a cambiar rápida e imprevisiblemente” (Camargo et al. 2021, 494) y se ha utilizado en el marco del CAP para saber “hasta qué punto la agenda cambia su contenido temático entre dos períodos” o “para evaluar el solapamiento de dos agendas en un mismo momento” (Chaqués Bonafont, Green-Pedersen y Seeberg 2020, 98). La explicación de las variaciones entre las medidas mencionadas suele hacerse desde las preferencias de los hacedores de política pública, la importancia de los problemas, las reglas institucionales y su papel en el moldeamiento de la agenda.

*El estudio de las agendas de políticas a nivel subnacional*

Eissler, Mortensen y Russell (2016) abordan los orígenes y la situación actual de los estudios de fijación de la agenda en el ámbito local. Estos autores se enfocan en dos tendencias recientes: la de los estudios urbanos y la aplicación local de teorías de alcance nacional (corrientes múltiples y equilibrio interrumpido). Sin embargo, concluyen que es difícil identificar una literatura distintiva del establecimiento de la agenda a nivel local, que los estudios son escasos, las preguntas diversas y los enfoques teóricos y metodológicos tan variados que no se puede hablar de la existencia de un campo de estudios delimitado, y que para su consolidación se requieren unos acuerdos mínimos. Al respecto, puede estarse gestando alrededor del CAP una agenda de investigación para los estudios de agendas locales: sostenemos esta posición por la reciente publicación del libro *Explaining Local Policy Agendas: Institutions, Problems, Elections and Actors* (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022) que, a nuestro modo de ver, sienta las bases para la agenda faltante. Antes de este libro de ruptura, fueron publicados un par de artículos sobre agendas locales dentro del CAP, los cuales referenciamos a continuación.

El primero es sobre la asignación de atención a problemas públicos en seis municipios holandeses y muestra la existencia del “factor local” distintivo en el proceso de fijación de la agenda (Breeman, Scholten y Timmermans 2015), es decir, que en el caso holandés no se replican a nivel subnacional las agendas nacionales, indicando en cierto modo la existencia de una división del trabajo entre niveles gubernamentales. El trabajo evidencia que a nivel local se privilegian asuntos de interés directo para las comunidades. Desde el punto de vista explicativo, con este trabajo los autores comprueban su hipótesis sobre el papel relevante que juegan, en las diferencias de agendas entre niveles de gobierno, los arreglos institucionales, particularmente en términos de competencias y descentralización, destacando las variaciones en la atención entre asuntos “propios” y asuntos compartidos entre los dos niveles. Este trabajo, en particular, reconoce la necesidad de avanzar en otros frentes, por ejemplo, en “el tamaño y escala administrativa de los municipios y su estructura socioeconómica” (Breeman, Scholten y Timmermans 2015, 40).

El segundo pertenece a Mortensen y Seeberg (2016), quienes se hacen la pregunta sobre por qué hay unas agendas más grandes que otras en los 98 municipios daneses, la cual buscan responder en relación con tres variables: el efecto de los problemas sobre la agenda, el efecto de la posición partidaria de los decisores y el papel de la estructura institucional de los comités dentro de los consejos municipales. Los autores sostienen que problemas más severos llevan a agendas más grandes, lo cual se intensifica si el líder político es de izquierda y si el número de comités políticos es relativamente grande (Mortensen y Seeberg 2016, 157). Su hallazgo principal es que efectivamente las agendas no son fijas, que se expanden y agrandan, y se contraen.

Finalmente, cerramos con la presentación del “primer estudio a gran escala de las agendas locales de política pública” (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022). En el libro buscan responder una interrogante histórica en la tradición de estudios sobre la agenda: ¿qué determina la agenda de políticas? Sus autores contestan agregando la variable de actores a las tres variables tradicionales de instituciones, elecciones y problemas. Dentro de las instituciones dedican un capítulo a la idea de que el tamaño de la jurisdicción importa y resaltan que el contenido, la complejidad y el tamaño de las agendas varía según la dimensión de las entidades analizadas. El sistema de medida permite analizar las diferencias entre las agendas de municipios grandes y pequeños, los arreglos institucionales locales, su adecuación a la severidad de los problemas locales, y las transformaciones cuando cambian los gobiernos y las mayorías políticas.

De la revisión anterior extraemos para nuestro diseño varios elementos. En primer lugar, las categorías de tamaño y diversidad de las agendas, como suelen medirse en la literatura. En segundo lugar, probamos varias hipótesis para explicar las variaciones entre las agendas estatales mexicanas. Y, en tercer lugar, tenemos en cuenta el papel de los arreglos institucionales para encontrar explicaciones alternativas de la diversidad de las agendas.

### 3. Materiales y métodos

Los datos de las agendas locales fueron recopilados de los comunicados y periódicos oficiales, así como de las gacetas locales durante mayo y junio de 2020 de los 31 estados y la Ciudad de México, por el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP 2020). La base de datos registra 553 propuestas locales con la dependencia responsable, el objetivo de la intervención y una clasificación sobre la naturaleza del instrumento en cuatro rubros: asistencia social, fiscales y financieras, mercado laboral y seguridad social, y el tipo de instrumento en cinco campos: apoyo alimentario, apoyo económico, créditos, estímulos fiscales y administrativos y otros, además de otras variables analizadas en estudios previos (LNPP 2022).

Con base en la clasificación de Guy Peters de instrumentos de política pública (2015, 103) y con la información del campo “objetivo” de la base de datos, nosotros reclasificamos las políticas públicas locales en 12 campos desagregados: subsidios, política fiscal, gastos, créditos, apoyo en alimentación, apoyo en especie, capacitación, economía digital, educación, empleo, incremento de recursos a políticas previas y entrega de kits de salud. Esta reclasificación más amplia tuvo como objeto captar la diversidad de instrumentos y medidas, y localizar las más innovadoras que eran difíciles de distinguir en las clasificaciones originales. La estadística descriptiva de los datos

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos con su clasificación original está disponible como parte del proyecto “Federalismo en COVID”<sup>2</sup> (LNPP 2020; Cejudo et al. 2020).

Los datos para estimar el tamaño, la escala y la estructura administrativa entre los Gobiernos locales fueron obtenidos del Censo Nacional de Gobiernos Estatales (INEGI 2021), que contiene la información sobre la estructura organizacional y los recursos para los 32 Gobiernos locales durante 2020. Las variables utilizadas fueron el número de personas que son parte de las instituciones de la administración pública (recursos humanos), el presupuesto aprobado por los Congresos Estatales (recursos presupuestales) y el equipo informático disponible y en funcionamiento de las instituciones de la administración pública (recursos materiales). Estos datos fueron ajustados por la población de cada estado. Además, incluimos el tamaño de las entidades federativas –jurisdicciones estatales, como lo conceptualizan Mortensen, Loftis y Seeberg (2022)– mediante las cifras sobre población del censo y con el objetivo de medir su asociación con el tamaño de las agendas locales (INEGI 2021).

### *Metodología*

Las frecuencias relativas de las políticas de cada agenda local fueron utilizadas para estimar el índice de entropía de Shannon para cada uno de los 32 gobiernos. La escala y estructura socioeconómica de dichos gobiernos fue estimada mediante el promedio normalizado de sus recursos presupuestales, materiales y humanos. En ambos casos, los estadísticos resultantes sirvieron para ordenar los Gobiernos locales por rangos del 1 al 32, de mayor a menor siguiendo la estructura y diversidad de las agendas de políticas.

#### *a. El índice de Shannon y la estandarización minimax*

En el análisis de la diversidad de las agendas de políticas fue utilizado el índice de Shannon para comparar y contrastar las 32 agendas locales de acuerdo con la fórmula 1. El índice usa la frecuencia relativa de las políticas en cada categoría definida para estimar su valor. En ese sentido, es una medida del grado de dispersión de las políticas de un gobierno local frente a otros: a mayor valor del índice, mayor diversidad de la agenda (Boydston, Bevan y Thomas 2014). La diversidad de la cobertura mediática del Gobierno de España en periódicos nacionales y la diversidad de plataformas de partidos políticos europeos son algunos ejemplos de sus aplicaciones en política pública (Baumgartner y Chaqués Bonafont 2015; Greene 2016).

<sup>2</sup> Puede revisarse el proyecto en <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/PoliticaseconomicasCovid19/>

**Fórmula 1. Cálculo del índice de entropía de Shannon**

$$S_i = - \sum_{i=1}^n ((p(x_i) * \log (p(x_i)))$$

El índice de Shannon ( $S_i$ ) es igual al negativo de la sumatoria de la  $i$ -ésima ( $x_i$ ) proporción ( $p$ ) multiplicado por su logaritmo natural ( $\log$ ). La proporción es el número de políticas en un tema o subtema dividido por el total de políticas por agenda. La proporción es una ponderación del peso de los temas o subtemas en las agendas locales de los Gobiernos subnacionales.

La obtención de un promedio de los recursos presupuestales, materiales y humanos incorporando la variable de tamaño de la población requirió estandarizar la escala de los datos, ya que las unidades corresponden a pesos mexicanos, número de equipos informáticos y personal adscrito a las instituciones estatales respectivamente. Fue elegida la normalización por puntajes basada en la unidad (estandarización minimax) de acuerdo con la fórmula 2, para posteriormente obtener el promedio de los recursos (Kendall y Buckland 1971, 106).

**Fórmula 2. Estandarización minimax de los recursos locales**

$$X'_i = \frac{X_i - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

La estandarización estima un puntaje ( $X'_i$ ) por recurso para cada gobierno local en el rango de 0 a 1, al restar el valor mínimo ( $X_{min}$ ) de cada observación dividido entre la sustracción del valor máximo ( $X_{max}$ ) y mínimo ( $X_{min}$ ) de los recursos. Una vez estandarizada cada categoría, se obtiene su promedio. Esta transformación preserva las características y la relación entre los valores originales, por lo que no altera la ordenación posterior de los 32 Gobiernos locales de mayor a menor tamaño promedio (Akanbi, Amiri y Fazeldehkordi 2015, 45).

Del cálculo del índice de Shannon y la estandarización minimax, se obtienen puntajes que conservan las características y diferencias entre los estados, sin embargo, los estadísticos no necesariamente cumplen con la característica de normalidad. En el caso de la escala y la estructura, la prueba Kolmogorov-Smirnov rechazó el supuesto de normalidad de los recursos en un nivel de confianza mayor al 99 % (valor de  $p < 0,00001$ ). Por esta razón, elegimos pruebas de libre distribución o no paramétricas para probar las hipótesis enunciadas (Siegel y Castellan 2015).

*b. Pruebas no paramétricas de asociación e independencia*

Utilizamos la prueba de asociación de Spearman para probar si los Gobiernos locales se posicionan en los mismos rangos ordenados al medir su tamaño y alcance de la



La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

agenda, y el índice de diversidad y el promedio de sus recursos, como medida de su escala y estructura. En otras palabras, el test prueba si  $(S_i) = (X'_i)$ , promediado para cada  $i$  al estimar las fórmulas 1 y 2. La magnitud de las diferencias entre los rangos construyen un estadístico *rho* que se interpreta de manera semejante al estadístico de correlación de Pearson y cuantifica la asociación entre tamaño y diversidad.

Utilizamos la prueba exacta de Fisher para analizar la independencia de las políticas de cada agenda local y estimar la probabilidad de obtener la tabla de frecuencias observada (Sheskin 2004). El nivel de confianza para las pruebas fue fijado en 95 % por convención estadística. El manejo de los datos y las pruebas utilizadas fueron implementados en R. De esta manera, las pruebas de hipótesis ( $H$ ) analizadas fueron las siguientes:

*H1: Existe una asociación entre el tamaño del gobierno local y el alcance de su agenda.*

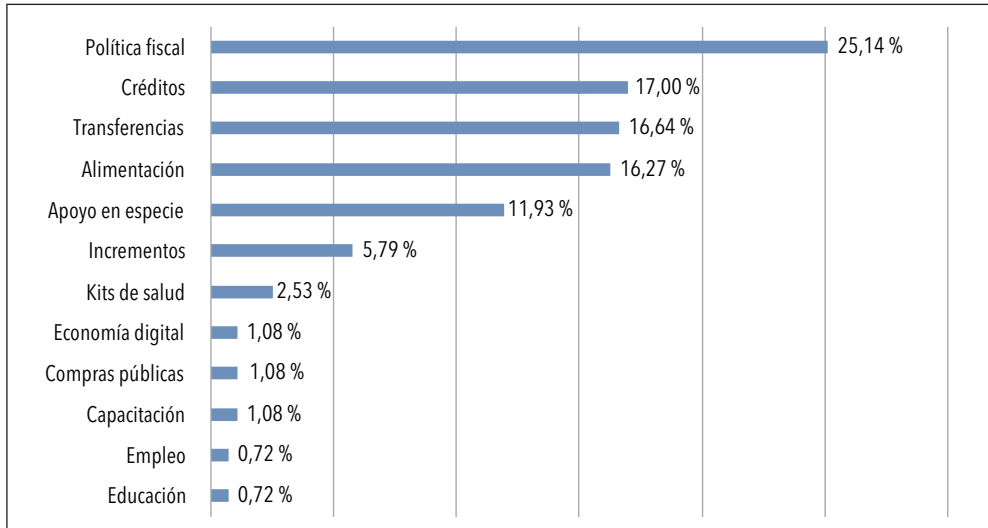
*H2: Existe una asociación entre la escala y estructura socioeconómica del gobierno local y la diversidad de su agenda.*

*H3: Existe una diferencia significativa entre el contenido de las agendas locales por gobierno local.*

#### 4. Análisis y resultados

Las 32 agendas políticas están concentradas en intervenciones de política fiscal (25,14 %), como condonaciones o descuentos en el pago de impuestos y otras obligaciones fiscales; en créditos empresariales (17 %) con bajas tasas de interés o descuentos en los pagos; y en transferencias (16,64 %), a través de entregas monetarias directas a personas en situación de vulnerabilidad (figura 1). Otras intervenciones relevantes consisten en la provisión de alimentos (16,27 %) y otros apoyos en especie (11,93 %), dirigidas especialmente al sector agropecuario y de pesca. El 5,79 % está constituido por incrementos a programas ya existentes donde aumentan el número de beneficiarios o el monto de los apoyos. Finalmente, aunque son pocas las intervenciones en el campo de la “economía digital” (1,08 %), seis estados diseñaron políticas novedosas que utilizan plataformas digitales destinadas a vincular pequeños negocios con entrega de alimentos a domicilio y a personas en busca de empleo que ofertan sus servicios.

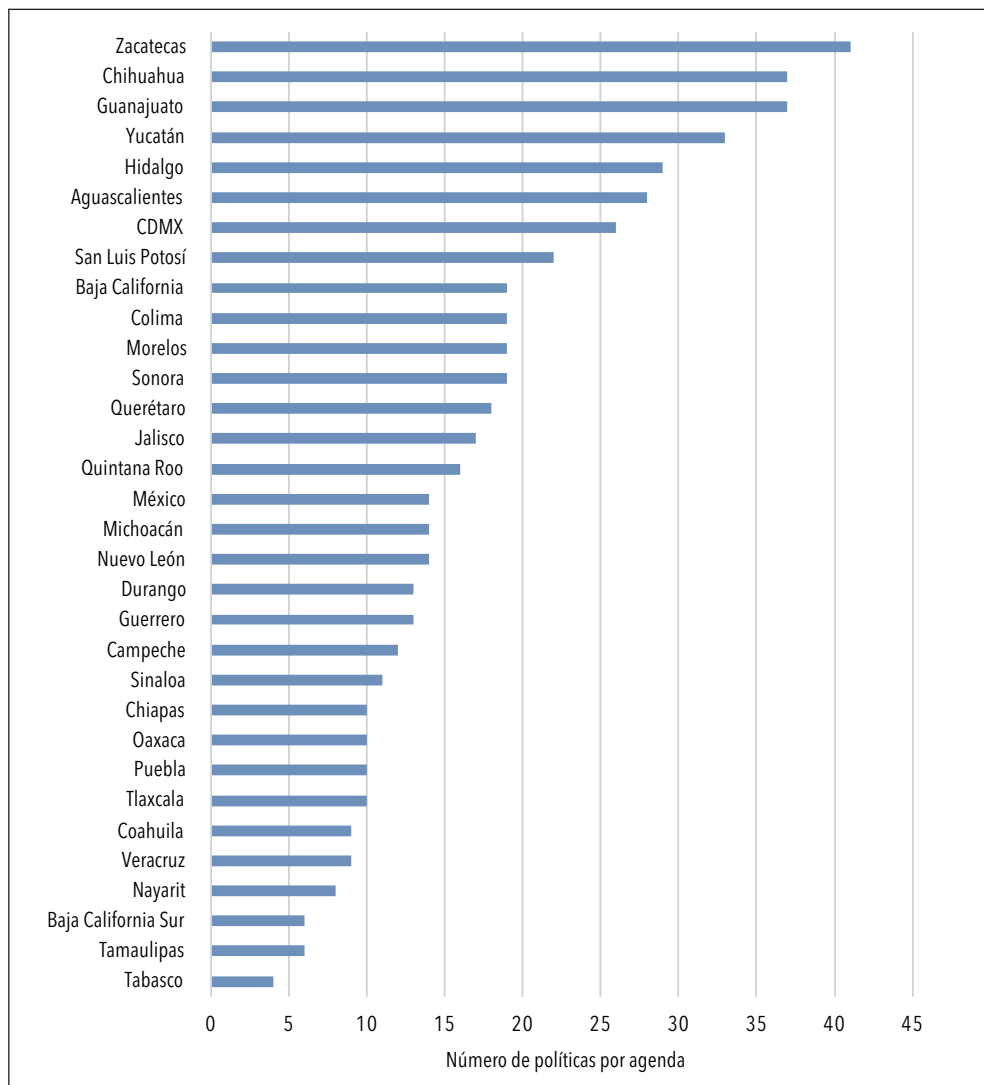
Figura 1. Categorías de las 32 agendas locales



Elaborada con base en una clasificación propia y con datos de LNPP (2020).

En los resultados destaca la variación en el tamaño de las agendas. Hay estados como Tabasco, Tamaulipas y Baja California Sur que únicamente formularon 5,33 políticas en promedio. En contraste, Zacatecas, Chihuahua y Guanajuato establecieron 38,33 políticas en su agenda local (figura 2). Sin embargo, los resultados del índice de Shannon muestran que los estados con agendas más diversas no corresponden a aquellos que formularon un mayor número de políticas (columna de diversidad en la tabla 1). Es el caso de Guerrero con 13 políticas, pero en ocho diferentes campos, al igual que Yucatán, con 33 políticas en ocho rubros diferentes. En cambio, Zacatecas limita sus 41 políticas a apoyos en alimentación y transferencias monetarias, las cuales representan 51,21 % de su agenda local. De manera semejante sucede en Chihuahua con 37 políticas: el 48,64 % de dichas intervenciones están centradas en esos apoyos en alimentación y en transferencias monetarias, por lo que la diversidad de su agenda resulta limitada.

Figura 2. Tamaño de las agendas locales



Elaboración propia con datos de LNPP (2020).

La clasificación de los estados por escala y estructura de las administraciones locales y la diversidad de su agenda tampoco se corresponde entre sí. Los estados ordenados por el tamaño de sus recursos presupuestales, humanos y materiales no ocupan la misma posición en la diversidad de sus agendas (tabla 1). El estadístico *rho* de Spearman revela que existe una asociación cercana a cero entre ambas variables (-0,0256) y una relación no significativa que no permite rechazar la hipótesis nula de falta de asociación ( $p = 0,5562$ ) (tabla 2). Al igual que la relación entre el tamaño de las

Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva

entidades federativas y el tamaño de la agenda local, donde  $rho$  es 0,1260 y tampoco es significativo ( $p = 0,2459$ ) (tabla 2).

Tabla 1. Orden de los Gobiernos locales según recursos y diversidad de las agendas

Posición	Escala y estructura	Diversidad
1	Tabasco	Guerrero
2	Baja California Sur	Yucatán
3	Campeche	Nuevo León
4	Durango	Chihuahua
5	Zacatecas	Guanajuato
6	Aguascalientes	Sonora
7	Nayarit	Oaxaca
8	Sonora	Coahuila
9	Ciudad de México	Veracruz
10	Tlaxcala	Baja California
11	San Luis Potosí	Zacatecas
12	Querétaro	Morelos
13	Chihuahua	San Luis Potosí
14	Estado de México	Campeche
15	Yucatán	Tamaulipas
16	Guanajuato	Ciudad de México
17	Guerrero	Hidalgo
18	Hidalgo	Nayarit
19	Baja California	Aguascalientes
20	Quintana Roo	Tlaxcala
21	Coahuila	Querétaro
22	Colima	Colima
23	Veracruz	Tabasco
24	Nuevo León	Estado de México
25	Oaxaca	Puebla
26	Morelos	Durango
27	Michoacán	Michoacán
28	Chiapas	Jalisco
29	Jalisco	Sinaloa
30	Sinaloa	Baja California Sur
31	Tamaulipas	Quintana Roo
32	Puebla	Chiapas

Elaboración propia.

*Nota:* Los Gobiernos locales se han organizado en orden descendente.

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

Por otra parte, la prueba exacta de Fisher revela que las agendas son distintas al 95 % nivel de confianza (tabla 2). Esto significa que las políticas públicas analizadas difieren por estado. En el caso de Zacatecas, Chiapas y Chihuahua dieron prioridad a apoyos en alimentación; en contraste, en Yucatán, Guanajuato y San Luis Potosí priorizaron las políticas de créditos. Finalmente, estados como Aguascalientes, Quintana Roo y Chihuahua formularon políticas fiscales consistentes en reducción de impuestos y otorgaron mayores plazos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Tabla 2. Resultados de las pruebas de significancia

Pruebas no paramétricas de asociación e independencia		
1) Prueba de asociación de Spearman (estructura y diversidad)		
	<i>rho</i>	-0,0256
	<i>p</i> estimado	0,5562
2) Prueba de asociación de Spearman (tamaño y alcance)		
	<i>rho</i>	0,1260
	<i>p</i> estimado	0,2459
3) Prueba exacta de Fisher con simulaciones de <i>p</i>		
	Muestras replicadas	2000
	<i>p</i> estimado	0,0004998***

Elaboración propia.

Nota: \*\*\* < 0,005.

En resumen, hallamos que las agendas son amplias, diversas y distintas entre sí: existen entidades federativas con un mayor número de políticas, algunos tienen mayor diversidad en varios subtemas y las políticas son significativamente distintas ( $p = 0,00049$ ). No obstante, no encontramos evidencia de la relación entre un mayor tamaño de los Gobiernos locales y el tamaño de su agenda ( $p = 0,2459$ ), tampoco encontramos una asociación significativa entre la escala y la estructura socioeconómica de los Gobiernos locales y la diversidad de su agenda ( $p = 0,5562$ ).

## 5. Discusión

No hallamos una asociación entre el alcance y la diversidad de las agendas locales con el tamaño de la entidad federativa, la escala y la estructura socioeconómica de los Gobiernos subnacionales, respectivamente. En consecuencia, para el caso mexicano es difícil atribuir el tamaño y la diversidad de las agendas locales frente a la covid-19 a los factores de tamaño de los estados, de escala y de estructuras administrativas que se propone en la literatura. Este hallazgo contrasta con las recientes investigaciones de Mortensen, Loftis y Seeberg (2022) para el caso de Dinamarca. Sin embargo, la

diversidad y las diferencias significativas detectadas por las pruebas de inferencias estadística muestran que las agendas incluyen subtemas acordes a los intereses directos de las comunidades, como lo sostienen Breeman, Scholten y Timmermans (2015). Por ejemplo, el 11,93 % de las 553 políticas están dirigidas especialmente a apoyos en especie al sector agropecuario y de pesca, donde las entidades federativas tienen esa vocación productiva. Esto plantea una discusión más amplia sobre los factores que pueden influir en la diversidad y diferencia de las agendas locales que analizamos.

Una posible explicación proviene de los factores institucionales y de la racionalidad limitada involucrados en la estabilidad y los cambios en las agendas de políticas (Vieira-Silva 2020; Baumgartner, Jones y Mortensen 2017). Cada gobierno local en México posee ministerios facultados legalmente para atender temas específicos en sus leyes orgánicas administrativas. Si los Ejecutivos solicitan insumos a las dependencias estatales para configurar su agenda de política debido a su racionalidad limitada para analizar los alcances de un evento como la pandemia, los ministerios locales pudieron recurrir al “etiquetado funcional” para encuadrar el problema público y propusieron únicamente los instrumentos disponibles para su solución, sin analizar e innovar nuevas respuestas: “la selección de instrumentos se hace más por hábito y rutina que por una decisión racional de cálculo” (Peters 2015, 108).

Esto puede explicar la razón de que una cuarta parte del contenido de las agendas (25,13 %) involucre la política fiscal (dejar de cobrar impuestos o diferir su pago) o la segunda y tercera alternativas más socorridas: aumentar el número de personas beneficiarias de créditos empresariales (16,99 %) y el monto de políticas de transferencia (16,63 %). De esta manera, los Ejecutivos locales posiblemente establecieron una agenda basada en soluciones incrementales (Lindblom 1959; Cairney 2019), pero que conservan la diversidad de sus agendas de políticas de origen volcada a los intereses de su comunidad, como lo sostienen Breeman, Scholten y Timmermans (2015).

En otras palabras, la diversidad de las agendas locales en México refleja la diversidad de las agendas de política previas a la covid-19. No obstante, a pesar de la diversidad detectada, la falta de innovación en las agendas contrasta con temas discutidos en otros países, como el uso del teletrabajo o el uso de la tecnología para el acceso a servicios públicos. Aunque existieron demandas ciudadanas para organizar una deliberación pública sobre una agenda más amplia (Provencio 2020, 272) y juicios constitucionales para exigir nuevos programas, como la existencia de un ingreso mínimo vital (García-Tejeda y Checa 2021, 168), en nuestra investigación no hallamos evidencia sobre la adopción de estas políticas en las agendas locales, salvo el caso de políticas que trataron de incentivar el uso de la tecnología y vincular la oferta con la demanda en mercados locales (1,08 % de las políticas).

Una limitación del trabajo es que los resultados corresponden a los primeros meses de la pandemia, por lo que en el corto plazo puede ser difícil captar los cambios que postula la teoría del equilibrio interrumpido. En ese sentido, es necesario reco-

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

pilar información de un rango más amplio de tiempo y que involucre el estudio de cambios en los presupuestos locales para estimar mejor el impacto de la pandemia en las agendas de políticas públicas. Una limitante adicional es que no se estudia la implementación o impacto de las políticas analizadas, por lo que la evaluación de dichas intervenciones queda fuera del alcance de este artículo. Además, el enfoque del texto también está limitado a una perspectiva comparativa y general entre agendas, por lo que con un estudio cualitativo sobre una selección de casos típicos se podría profundizar en otros factores políticos. Esta es una línea de investigación promisoría que puede atenderse en futuras pesquisas.

Finalmente, estos resultados tienen implicaciones para la incipiente agenda de investigación sobre los estudios comparativos de las agendas locales, ya que pueden existir factores institucionales que tengan mayor peso que el tamaño de las administraciones locales (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022). En particular, es posible rescatar las preguntas de investigación con relación a las agendas nacionales que propone Kingdon (1984) sobre cómo se reducen las alternativas de un número amplio de opciones a pocos subtemas y tal vez incluir la discusión de la selección de instrumentos de políticas al establecimiento de agendas locales.

93

## 6. Conclusiones

En México, las agendas locales difieren significativamente en tamaño y diversidad entre los 32 Ejecutivos estatales para enfrentar las consecuencias económicas de la covid-19 en el corto plazo (marzo-junio de 2022). Sin embargo, a diferencia de lo sostenido por Mortensen, Loftis y Seeberg (2022), no encontramos una asociación estadísticamente significativa entre el tamaño de las entidades y el alcance de la agenda local. Además, no hallamos una correlación significativa entre la escala y estructura de las administraciones locales con la diversidad de las agendas como sugieren probar Breeman, Scholten y Timmermans (2015).

Una explicación para las diferencias de las agendas locales mexicanas puede basarse en los factores institucionales. Es posible que quienes gobiernan las entidades federativas recurrieran a los ministerios locales que encabezan para afrontar la racionalidad limitada ante un evento focal como la pandemia. Los insumos para las agendas posiblemente surgieron del etiquetado funcional del problema público (Peters 2015), por ello, más del 59 % de las políticas está centrado en tres subtemas dentro de las agendas (política fiscal, créditos empresariales y transferencias). Además, las limitaciones para reasignar los presupuestos locales pudieron reforzar estas soluciones incrementales, ya que el presupuesto público se aprobó el año anterior a la pandemia, lo cual dificultó su reasignación. Sin embargo, la investigación en la que se basa este texto está centrada en las agendas políticas de corto plazo (marzo-junio 2020), por lo



que es necesario observar períodos más amplios de tiempo para detectar cambios en las agendas, como se propone en la teoría del equilibrio interrumpido.

No obstante, estos hallazgos pueden mostrarnos las dificultades que enfrentarán los Gobiernos locales en el futuro para reaccionar en el corto plazo y enfrentar otros problemas intratables (Peters 2017). Un ejemplo puede ser el caso del cambio climático, pues las soluciones innovadoras en las agendas locales posiblemente serán necesarias para atenuar las peores consecuencias de este tipo de problemas en los primeros meses de su surgimiento.

## Referencias

- Abdelkafi, Ines, Sahar Loukil y YossraBen Romdhane. 2022. "Economic uncertainty during COVID-19 pandemic in Latin America and Asia". *Journal of the Knowledge Economy*: 1-20. <https://doi.org/10.1007/s13132-021-00889-5>
- Akanbi, Oluwatobi Ayodeji, Iraj Sadegh Amiri y Elahe Fazeldehkordi. 2015. "Feature Extraction". En *A Machine-Learning Approach to Phishing Detection and Defense*, 45-54. Rockland: Syn-gress. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-802927-5.00004-6>
- Bagchi, Bhaskar, Susmita Chatterjee, Raktim Ghosh y Dhrubaranjan Dandapat. 2020. "Impact of COVID-19 on global economy". En *Coronavirus Outbreak and the Great Lockdown*, 15-26. Singapur: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-7782-6\\_3](https://doi.org/10.1007/978-981-15-7782-6_3)
- Baumgartner, Frank, y Bryan Jones. 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press. <https://bit.ly/3qvHvpN>
- Baumgartner, Frank, y Bryan Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. <https://bit.ly/3REgQDg>
- Baumgartner, Frank, Bryan Jones y Peter Mortensen. 2017. "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking". En *Theories of the Policy Process*, editado por Frank Baumgartner, Bryan Jones y Peter Mortensen, 55-104. Nueva York: Routledge.
- Baumgartner, Frank, y Laura Chaqués Bonafont. 2015. "All news is bad news: Newspaper coverage of political parties in Spain". *Political Communication* 32 (2): 268-291. <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.919974>
- Borghetto, Enrico, Francesco Visconti y Marco Michieli. 2017. "Government Agenda-Setting in Italian Coalitions. Testing the 'Partisan Hypothesis' Using Italian Investiture Speeches 1979-2014". *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche* 2: 193-220. <https://bit.ly/3lPuoRv>
- Boydston, Amber, Shaun Bevan y Herschel Thomas. 2014. "The Importance of Attention Diversity and How to Measure It: Measuring Attention Diversity". *Policy Studies Journal* 42 (2): 173-196. <https://doi.org/10.1111/psj.12055>
- Breeman, Gerard, Peter Scholten y Arco Timmermans. 2015. "Analysing Local Policy Agendas: How Dutch Municipal Executive Coalitions Allocate Attention". *Local Government Studies* 41 (1): 20-43. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.930024>
- Camargo, Chico, Peter John, Helen Margetts y Scott Hale. 2021. "Measuring the Volatility of the Political Agenda in Public Opinion and News Media". *Public Opinion Quarterly* 85 (2): 493-516. <https://doi.org/10.1093/poq/nfab032>

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

- Cairney, Paul. 2019. *Understanding public policy: theories and issues*. Londres: Bloomsbury Publishing. <https://bit.ly/3L5NHyt>
- Cejudo, Guillermo, David Gómez-Álvarez, Cynthia Michel, Damián Lugo, Humberto Trujillo, Calep Pimienta y Juvenal Campos. 2020. "Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?". *Laboratorio Nacional de Políticas Públicas*, 27 de agosto. <https://bit.ly/3d6tyvp>
- Chaqués Bonafont, Laura, y Anna Palau. 2011. "Comparing Law-Making Activities in a Quasi-Federal System of Government: The Case of Spain". *Comparative Political Studies* 44 (8): 1089-1119. <https://doi.org/10.1177/0010414011405171>
- Chaqués Bonafont, Laura, Christoffer Green-Pedersen y Henrik Bech Seeberg. 2020. "Comparing Agenda-Settings: The Comparative Agendas Project". En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 90-112. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788111195.00012>
- Cobb, Roger, y Charles Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cobb, Roger, y Charles Elder. 1971. "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory". *The Journal of Politics* 33 (4): 892-915. <https://doi.org/10.2307/2128415>
- DeLeo, Rob, Kristin Taylor, Deserai Crow y Thomas Birkland. 2021. "During Disaster: Refining the Concept of Focusing Events to Better Explain Long-Duration Crises". *International Review of Public Policy* 3 (1): 5-28. <https://doi.org/10.4000/irpp.1868>
- Eissler, Rebecca, Peter Mortensen y Annelise Russell. 2016. "Local Government Agenda Setting". En *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, editado por Nikolaos Zahariadis, 297-313. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00026>
- García, Patricia, Alex Alarcón, Angela Bayer, Paulo Buss, German Guerra, Helena Ribeiro y Karol Rojas. 2020. "COVID-19 response in Latin America". *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 103 (5): 1775-1762. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-0765>
- García-Tejeda, Enrique. 2020. "Las políticas económicas frente al covid-19 en México". *GIGAPP Estudios* 7 (185): 553-568. <https://bit.ly/3IatJ4t>
- García-Tejeda, Enrique, y Daniel Checa. 2021. "La judicialización de la política de la salud en México: ¿cuál es el papel de los jueces ante la pandemia por covid-19?". *Juridica Ibero* 11: 153-182. <https://doi.org/10.31219/osf.io/a75kc>
- Gentilini, Ugo, Mohamed Bubaker Alsafi Almenfi, Pamela Dale, Robert Palacios, Harish Nataraajan, Guillermo Alfonso Galicia Rabadan y Yuko Okamura. 2020. "Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures". *World Bank Group*, 18 de septiembre. <https://bit.ly/3BCcbMI>
- Greene, Zachary. 2016. "Competing on the issues: How experience in government and economic conditions influence the scope of parties' policy messages". *Party Politics* 22 (6): 809-822. <https://doi.org/10.1177/1354068814567026>
- Hobolt, Sara Binzer, y Robert Klemmensen. 2005. "Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark". *Political Studies* 53 (2): 379-402. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00534.x>

- Jennings, Will, Shaun Bevan, Arco Timmermans, Gerard Breeman, Sylvain Brouard, Laura Chaqués Bonafont, Christoffer Green-Pedersen, Peter John, Peter Mortensen y Anna M. Palau. 2011. "Effects of the Core Functions of Government on the Diversity of Executive Agendas". *Comparative Political Studies* 44 (8): 1001-1030. <https://doi.org/10.1177/0010414011405165>
- John, Peter, y Will Jennings. 2010. "Punctuations and Turning Points in British Politics: The Policy Agenda of the Queen's Speech, 1940-2005". *British Journal of Political Science* 40 (3): 561-586. <https://doi.org/10.1017/S0007123409990068>
- Jones, Bryan. 2016. "A Radical Idea Tamed: The Work of Roger Cobb and Charles Elder". En *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, editado por Nikolaos Zahariadis, 25-34. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00009>.
- Jones, Bryan, y Frank Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press. <https://doi.org/10.1080/10584600802197624>
- Kendall, Maurice George, y William Buckland. 1971. *A dictionary of statistical terms*. Nueva York: Hafner Publishing Company, INC.
- Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Lasswell, Harold. 1936. *Politics: Who Gets What, When, how*. Nueva York. Whittlesey House.
- Leite-Sampaio, José Adércio, y Christiane Costa-Assis. 2020. "Emergency and Restrictions of Constitutional Rights in Brazil and the World". *Opinión Jurídica* 19 (40): 187-205. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a9>
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review* 19 (2): 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Mortensen, Peter, Matt Loftis y Henrik Seeberg. 2022. *Explaining Local Policy Agendas: Institutions, Problems, Elections and Actors*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-90932-1>
- Mortensen, Peter, y Henrik Seeberg. 2016. "Why Are Some Policy Agendas Larger than Others?: Why Are Some Policy Agendas Larger than Others?". *Policy Studies Journal* 44 (2): 156-175. <https://doi.org/10.1111/psj.12134>
- Onyeaka, Helen, Christian Anumudu, Zainab Al-Sharify, Esther Egele-Godswill y Paul Mbaegbu. 2021. "COVID-19 pandemic: A review of the global lockdown and its far-reaching effects". *Science Progress* 104 (2): 1-18. <https://doi.org/10.1177/00368504211019854>
- Ozili, Peterson, y Thankom Arun. 2020. "Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy". *SSRN*, 27 de marzo. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3562570>
- Peters, Guy. 2017. "What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program". *Policy and Society* 36 (3): 385-396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Peters, Guy. 2015. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Priya, Shanmuga, Erdem Cuce y Sudhakar Kumarasamy. 2021. "A perspective of COVID 19 impact on global economy, energy and environment". *International Journal of Sustainable Engineering* 14 (6): 1290-1305. <https://doi.org/10.1080/19397038.2021.1964634>
- Provencio, Enrique. 2020. "Política económica y covid-19 en México en 2020". *Economía UNAM* 17 (51): 263-281. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.51.563>
- Sheskin, David. 2004. *Handbook of parametric and nonparametric statistical procedures*. Londres: Chapman and Hall / CRC Press.

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

- Siegel, Sidney, y John Castellan. 2015. *Estadística no paramétrica: aplicada a las ciencias de la conducta*. Ciudad de México: Trillas. <https://bit.ly/3S0GjGy>
- Vieira-Silva, Juan Guillermo. 2020. “La teoría del equilibrio interrumpido”. En *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, editado por Gloria del Castillo Alemán y Mauricio Dussauge Laguna, 147-178. Ciudad de México: FLACSO México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18pghf4.8>
- Yeyati, Eduardo Levy, y Rodrigo Valdés. 2020. “COVID-19 in Latin America: How is it different than in advanced economies”. En *COVID-19 in developing economies*, editado por Simeon Djankov y Ugo Panizza, 100-111. Londres: Centre for Economic Policy Research.

## Documentos legales y públicos

- Acción Directa de Inconstitucionalidad 6341. 2020. Supremo Tribunal Federal de Brasil. Acceso el 29 de julio de 2022. <https://bit.ly/3ZsXVy9>
- Acuerdo 23/03/2020. Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3IIKnIH>
- Acuerdo 26/03/2020. Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General señala los días inhábiles del 26 de marzo al 19 de abril de 2020, para efectos de la realización de trámites administrativos. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3SHrTgc>
- Acuerdo 31/03/2020. Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3KQpqy9>
- Acuerdo 21/04/2020. Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3ZdhHyl>
- Acuerdo 22/04/2020. Acuerdo por el que se adiciona un artículo Noveno al similar por el que se establece como obligatorio, a partir del 1 de enero de 2012, el requisito de certificación del Consejo de Salubridad General a los servicios médicos hospitalarios y de hemodiálisis privados, que celebren contratos de prestación de servicios con las dependencias y entidades de las administraciones públicas de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, publicado el 29 de diciembre de 2011. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3Ziadu8>
- Acuerdo 30/04/2020. Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se señalan días inhábiles para efectos de la realización de trámites administrativos a cargo del Consejo de Salubridad General, publicado el 21 de abril de 2020. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3YeKuBq>
- Acuerdo 29/05/2020. Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se señalan días inhábiles para efectos de la realización de trámites administrativos a cargo del Consejo de Salubridad General, publicado el 21 de abril de 2020. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3IGVpy1>

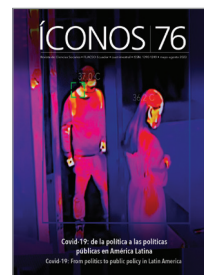
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1916. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. Última reforma, 18 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3Z4X4UC>
- Decreto 241. 2021. Medidas generales de prevención. Boletín Oficial de la República Argentina, 16 de abril. <https://bit.ly/3xyIIFJ>
- Decreto 260. 2020. Coronavirus (COVID-19). Disposiciones. Boletín Oficial de la República Argentina, 13 de marzo. <https://bit.ly/3xF4OAY>
- Decreto 310. 2020. Ingreso familiar de emergencia. Boletín Oficial de la República Argentina, 24 de marzo. <https://bit.ly/3XIQPos>
- Decreto 417. 2020. Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Bogotá, 17 de marzo. <https://bit.ly/3IHrL3P>
- Decreto Ejecutivo 1052. 2020. Renovación del estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional. Tercer Suplemento 209, 22 de mayo. <https://bit.ly/3I7Ys22>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2021. “Censo de Población y Vivienda 2020”, 16 de marzo. <https://bit.ly/3BCcxmw>
- LNPP (Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE). 2020. “Mapa de las medidas económicas ante la pandemia de COVID-19”. Acceso el 24 de julio de 2020. <https://bit.ly/3qzZRGq>
- Ministerio de Salud Pública. 2020. Acuerdo 126. Declárese el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios de médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa por la inminente posibilidad del efecto provocado por el coronavirus covid-19, y prevenir un posible contagio masivo en la población. Registro Oficial Suplemento 160, 12 de marzo. <https://bit.ly/3YVDdre>








#### Cómo citar este artículo:

García-Tejeda, Enrique, y Juan Guillermo Vieira-Silva. 2023. “La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 77-98. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5692>

# “Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

“Sobre llovido, mojado”. *Problems, strategies, and demands of the Argentine popular, social, and solidarity economy during the pandemic*



-  Dra. María Victoria Deux-Marzi. Investigadora asistente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). (mvictoriadeux@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-6070-9351>)
-  Lcda. Cecilia Cavigliasso. Becaria doctoral. Unidad Ejecutora Investigaciones Socio Históricas Regionales (ISHIR/ CONICET) (Argentina). (cavigliassocecilia@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-6359-7228>)
-  Mgr. María Sol Fransoi. Becaria doctoral. Unidad Ejecutora Investigaciones Socio Históricas Regionales (ISHIR/ CONICET) (Argentina). (msolfransoi@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-2349-4608>)
-  Lcda. Florencia Pisaroni. Investigadora. Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS), Universidad Nacional de Rosario (Argentina). (florenciapisaroni@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-2103-5504>)
-  Lcdo. Diego Nicolás Rach. Investigador. Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS), Universidad Nacional de Rosario (Argentina). (diegonicolasrach@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-2021-5696>)
-  Lcdo. Carlos Alfredo Vignolo. Investigador. Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPEPSS), Universidad Nacional de Rosario (Argentina). (cachivignocor@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4968-9825>)
-  Dra. Sofía Magalí Vitali-Bernardi. Investigadora asistente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). (sofiamvitali@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-6179-9336>)

Recibido: 13/09/2022 • Revisado: 22/12/2022  
Aceptado: 02/03/2023 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

La emergencia provocada por la pandemia de la covid-19 reactualizó numerosos debates sobre las protecciones sociales requeridas para los diferentes grupos laborales y la necesidad de garantizar el trabajo y los ingresos de la población. Este artículo se centra en la experiencia de personas que trabajan sin vínculos con un patrón y que se autoidentifican como parte de la economía popular, social y solidaria (EPSS) en Argentina. Se propone abonar al debate académico al respecto identificando aquellas condiciones que favorecieron la sostenibilidad y la organización de sus labores más allá del contexto de la emergencia. En particular, se busca reconocer si la situación abierta por la pandemia devino en nuevos procesos de reconocimiento, institucionalización y protección para estos colectivos laborales. Se desarrolló un trabajo de investigación cualitativo basado en entrevistas a referentes de 14 organizaciones de EPSS del Gran Rosario (fuentes primarias) y la revisión de las medidas de emergencia y los programas implementados por los tres niveles de Gobierno –nacional, provincial y local– desde la declaración de la emergencia sanitaria hasta diciembre de 2021 (fuentes secundarias). En las reflexiones finales se recuperan los principales resultados fundamentando que las respuestas del Estado no dieron lugar a nuevas instituciones, derechos y protecciones, sino que “organizaron” y “administraron” la institucionalidad que ya existía.

*Descriptores:* economía popular; social y solidaria; institucionalización; organizaciones sociales; pandemia; políticas públicas; trabajo.

## Abstract

The emergency caused by the COVID-19 pandemic reactivated numerous debates on the social protections required for distinct labor groups and the need to guarantee work and income for the population. This article focuses on the experiences of people who work without ties to an employer and who self-identify as part of the popular, social, and solidarity economy (EPSS) in Argentina. It aims to contribute to the academic debate by identifying the conditions that favored the sustainability and organization of their work beyond the context of the emergency. In particular, we seek to examine whether the situation opened up by the pandemic led to new processes of recognition, institutionalization, and protection for these labor groups or not. A qualitative research process was developed based on interviews with representatives of 14 organizations of EPSS of Greater Rosario (primary sources) and the review of emergency measures and programs implemented by the three levels of government –national, provincial, and local– beginning with the declaration of the health emergency until December 2021 (secondary sources). In the final reflections, the main results are highlighted, positing that the state’s responses did not give rise to new institutions, rights, and protections, but rather “organized” and “administered” the institutionality that already existed.

*Keywords:* popular, social, and solidarity economy; institutionalization; social organizations; pandemic; public policies; labor.





## 1. Introducción

La emergencia provocada por la covid-19 mostró el carácter esencial de muchas actividades socialmente poco valoradas, así como el rol de las personas y organizaciones sociales que las realizan. Dentro de ellas, se encuentran las de la economía popular, social y solidaria (EPSS) en Argentina, noción construida inductivamente a partir de la autoidentificación de sus integrantes y de quienes les representan. Constituye un agregado diverso —en muchos casos contradictorio—, con dificultades para encontrar un proyecto común, pero aunado por su condición de trabajo sin salario y sin patrón. Sobre este tipo de actividad versa el presente artículo.

La economía popular se compone en gran medida por quienes trabajan individualmente, aunque en muchos casos estas personas se integran a organizaciones sociales que las representan. Las cooperativas y mutuales, por su parte, son los componentes históricos de la economía social reconocidos e institucionalizados por la Ley 20.337/1973 y la Ley 20.321/1973. Al mismo tiempo, la denominación de economía social y solidaria, que se ha difundido desde el inicio del siglo XXI en América Latina, abarca diversas modalidades asociativas como empresas recuperadas, emprendimientos mercantiles y no mercantiles, agricultura familiar, redes de consumidores y consumidoras, mercados y ferias autogestivas, finanzas solidarias, entre muchas otras variantes (Hintze y Deux Marzi 2020).

Más allá de estas múltiples formas de identificación y denominación, en todos los casos se trata de iniciativas surgidas a partir de la autogestión de las necesidades comunes y, especialmente, del trabajo y la generación de ingresos. Por ello, siguiendo la línea de investigaciones anteriores, reunimos en la denominación EPSS a aquellas personas y organizaciones que se basan en la autogestión de las capacidades de trabajo para reproducir las condiciones de existencia cotidiana, ya sea en el marco de las instituciones propias de la economía social histórica o de las prácticas e instituciones de la economía solidaria o popular.

En este artículo nos centramos en el período abierto por la emergencia sanitaria, económica y social que provocó la pandemia de la covid-19. La investigación que lo sustenta estuvo motivada por la constatación de que el Gobierno nacional y los respectivos Gobiernos subnacionales implementaron diversas políticas para aliviar los efectos de la misma (Deux Marzi, Hintze y Vázquez 2020), pero en lo que respecta específicamente a la EPSS, aunque las medidas de emergencia buscaron proteger tanto a trabajadores y trabajadoras como a sus unidades productivas, lo hicieron con alcances más restringidos que las políticas y protecciones para el empleo en relación de dependencia (Hintze y Deux Marzi 2020; Hopp y Maldovan Bonelli 2020; Herrero 2021).

Coincidimos con Fernández Álvarez, Pacífico y Señorans (2020) cuando plantean que el Estado tuvo un rol fundamental para contrarrestar los efectos recesivos del aislamiento garantizando ingresos económicos para quienes estaban impedidos de



desarrollar su actividad laboral. Sin embargo –y tal como lo documenta la bibliografía sobre el tema–, estas medidas habrían acentuado desigualdades preexistentes y reforzado las consecuencias del aislamiento obligatorio en las condiciones de producción y reproducción de la vida de los sectores populares (Hopp y Maldovan Bonelli 2020). Así mismo, las transferencias monetarias que se implementaron en Argentina bajo la figura del ingreso familiar de emergencia (IFE)<sup>1</sup> dejaron en evidencia la dimensión cuantitativa de aquella porción del mundo del trabajo que no cuenta con empleos formales ni con ingresos suficientes para la subsistencia, a su vez desnudaron la ausencia de estadísticas oficiales sobre estos colectivos laborales y evidenciaron la crisis de la forma en que los dispositivos estatales captan a este sector (Fernández Álvarez et al. 2020; Vezza 2021; UNTFSSE 2020).

Estas constataciones suscitaron debates –aún vigentes en la literatura especializada– respecto de las proyecciones del sector luego de superada la pandemia. En una de las posiciones más difundidas se destaca la necesidad de ampliar y sostener en el tiempo las medidas de contención en cuanto complemento del desarrollo de la empleabilidad (Vezza 2021). En otras se proponen abordajes que trasciendan la intervención individualizada y asistencial –que apenas permite la supervivencia–, a fin de fortalecer el trabajo y los lazos comunitarios (Grassi 2021).

En este artículo nos proponemos abonar a tales debates identificando aquellas condiciones que favorecieron la sostenibilidad de las experiencias de EPSS más allá de la pandemia y las que se requieren para potenciar o ampliar su reproducción. Para ello, asumimos un enfoque relacional y procesual centrado en el estudio de los vínculos entre el Estado y las organizaciones de EPSS. Retomando a Thompson ([1963] 1989), con esta perspectiva analizamos de manera articulada las prácticas políticas de los sectores populares y las acciones estatales, problematizando aquellas nociones de Estado y sociedad civil entendidas como esferas escindidas y autónomas. Este abordaje nos permite reflexionar sobre los modos complejos en que las prácticas y formas organizativas se encuentran permeadas y reguladas por las políticas públicas en un tejido de oposiciones, complementariedades e interdependencias y, al mismo tiempo, considerar cómo los procesos de demanda, organización y movilización configuran espacios de disputa desde los que se redefinen o reorientan las acciones estatales (Grimberg, Fernández Álvarez y Carvalho Rosa 2009; Hopp 2017).

En esta dirección, con los interrogantes que orientaron este artículo buscamos reconocer si las medidas estatales implementadas durante la pandemia y en el contexto inmediato posterior lograron institucionalizarse como un nuevo tipo de políticas socioeconómicas con incidencia real en la generación de trabajo e ingresos y, por ende, en la sostenibilidad de las organizaciones de EPSS. Al mismo tiempo, indagamos si las estrategias de las organizaciones para enfrentar la pandemia generaron nuevos

1 Se trató de una de las medidas de emergencia más importantes implementadas por el Gobierno nacional para hacer frente al impacto de la emergencia sanitaria sobre la economía de las familias argentinas más afectadas. Más información en Ministerio de Economía (2023).

espacios de interacción con el Estado y si, a su vez, esto se tradujo en un mayor reconocimiento del sector y en nuevos derechos y garantías para estos colectivos laborales.

Inscribimos tales interrogantes en la extensa trayectoria recorrida por el Estado, las organizaciones de la EPSS y los vínculos entre ellos en la gestión de políticas públicas para la economía social, solidaria y popular en Argentina. Un breve repaso por los hitos más significativos nos lleva a destacar que si bien las primeras cooperativas se crearon a comienzos de siglo XX, de la mano de inmigrantes de Europa, fue a fines de ese mismo siglo cuando se convirtieron en estrategias ampliamente difundidas entre colectivos laborales que buscaban un refugio frente al desempleo. Sin embargo, las políticas estatales respondieron a estas estrategias laborales con un apreciable retraso (Arcidiácono y Bermúdez 2015).

Las nuevas políticas en la agenda nacional recién pueden fecharse luego del estallido de 2001-2002. En ese contexto, a las tradicionales políticas del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), dedicadas a la capacitación y formación cooperativa y mutual, y a su fiscalización y control, se sumó una nueva generación de políticas sociales que promovían la conformación de cooperativas en cuanto instrumento para asistir y organizar a personas desocupadas (Deux Marzi 2018). Durante la gestión del Gobierno de Néstor Kirchner, entre 2003 y 2007, la economía social y solidaria, primero, y la economía popular, después, aparecieron en los discursos oficiales como uno de los ejes centrales para reorientar las políticas sociales y generar inclusión social. Los programas orientados a estas nuevas formas de trabajo e inclusión se caracterizaron por la articulación entre el Estado y los movimientos y organizaciones sociales para su implementación, la intervención territorializada de sus dispositivos y el otorgamiento de transferencias condicionadas (Hudson 2018; Hopp 2017; Deux Marzi y Pisaroni 2020).

Estos procesos derivaron en nutridos debates en el campo académico acerca de la reconfiguración y ampliación del entramado estatal y su gravitación en las dinámicas organizativas de los propios agrupamientos populares. Parte de la literatura subrayó que dicho acercamiento se generó en el marco de procesos de “cooptación” y “control” sobre estos últimos, que devino en la reducción del poder disruptivo de las organizaciones (Masseti 2011; Gómez y Massetti 2009; Svampa 2017). En otros estudios se destacó la vinculación entre este nuevo tipo de políticas sociales y las recomendaciones de organismos internacionales que, desde la década de los 90, promovían la participación de la sociedad civil –principalmente de las organizaciones no gubernamentales (ONG)– en la implementación de políticas públicas, para propiciar la descentralización, tercerización y privatización de los programas sociales (Aguilar et al. 2006; Ciolli 2017).

Desde otra perspectiva, más afín a la planteada en este artículo, la relación entre el Estado y las organizaciones fue analizada en el marco de procesos de apropiación, condicionamiento y constitución, pues los agrupamientos populares gravitan en la

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

construcción, el funcionamiento y la disputa de las fronteras estatales (Manzano 2013; Gradín, Rofman y Rosa 2021; Fernández Álvarez 2016, 2018). En esta línea, las investigaciones reconstruyeron, mediante indagaciones etnográficas, los sentidos que militantes sociales elaboran cuando ingresan a trabajar en la gestión pública o territorial de los programas, a partir de lo cual el propio Estado se constituye en un objeto de esa militancia, en tanto “militar la gestión” o “militar el barrio” son expresiones que ilustran la manera en que se resignifican –o ensanchan– las fronteras y los sentidos del activismo y de la política en la gestión pública (Perelmiter 2010, 2011; Abons y Pacífico 2013; Vázquez 2014; Natalucci et al. 2021).

Dos conceptos centrales ordenan las dimensiones de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales analizadas en este artículo. El primero se refiere a la sostenibilidad de las experiencias de EPSS, concebida como el “conjunto complejo de estrategias, políticas y recursos que confluyen para la reproducción de estas organizaciones y de los/as trabajadores/as que las integran” (Vázquez 2016, 52). El segundo fue construido en trabajos anteriores (Deux Marzi et al. 2020) para caracterizar el proceso de institucionalización de la EPSS, entendiéndolo no como reflejo de las intervenciones estatales, sino como un entramado complejo en el que las políticas públicas y los sectores populares se interrelacionan y van estructurando reglas y sentidos en el marco de los cuales el trabajo, los trabajadores y las trabajadoras de la EPSS y sus organizaciones se definen, reconocen y protegen (o desprotegen).

103

### *Materiales y métodos*

Sin desconocer las dificultades que entraña analizar procesos mientras ocurren (Zemelman [1989] 2007),<sup>2</sup> consideramos importante estudiar el espacio de interacción entre el Estado y las organizaciones de la EPSS, abierto a partir de la emergencia provocada por la pandemia. En este punto, resulta central explicitar el carácter extraordinario que le asignamos a la pandemia (y el período inmediato posterior) ya que, lejos de asumirla como una situación anormal y aislada, supuso la emergencia de políticas inéditas (la principal en Argentina fue el IFE) y alteró las estrategias de supervivencia de las organizaciones y su relación con el Estado. Entendemos que la pospandemia no implicó una vuelta a la “normalidad”, sino una situación en la que los problemas, las estrategias y los vínculos entre el Estado y las organizaciones de EPSS (y de ellas entre sí), es decir, en la institucionalización de la EPSS, podría haberse modificado sustantivamente afectando su sostenibilidad en un sentido que buscamos dilucidar.

Por lo tanto, desestimamos el análisis de las medidas de emergencia y los programas para la EPSS respecto de los objetivos que ellas mismas se trazaron, a fin de

2 Zemelman ([1989] 2007) desarrolla una reflexión y una sistematización epistemológica y metodológica sobre las condiciones bajo las cuales es posible anticipar teóricamente los resultados de procesos en los que diversos proyectos pugnan por ser viables; ello tiene también, sin duda, consecuencias metodológicas.

centrarnos en identificar si en este contexto se gestaron mejores condiciones en función de la sostenibilidad de las experiencias. En esta dirección, con los interrogantes planteados pretendemos reconocer si la situación abierta por la pandemia devino en nuevos procesos de reconocimiento, institucionalización y protección de estos colectivos laborales.

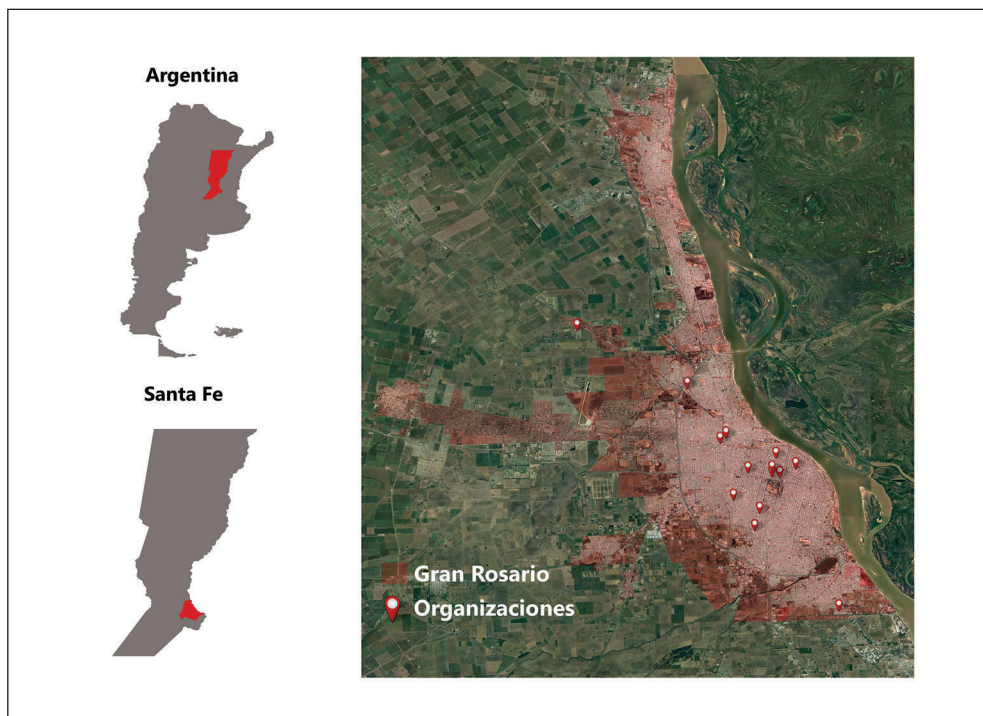
Para ello, asumimos un enfoque cualitativo e identificamos dos tipos de unidades de estudio. Por un lado, las organizaciones de la EPSS y sus integrantes; entre las que diferenciamos las de primer grado (cooperativas de trabajo, organizaciones sociocomunitarias y unidades productivas tanto de economía popular como de agricultura familiar) y las de segundo grado, denominadas entidades de apoyo a la EPSS (federaciones y confederaciones). Por otro lado, las intervenciones estatales; entre las que incluimos las medidas de emergencia, los convenios específicos y los programas estables e institucionalizados dedicados a la promoción de la EPSS. El período de estudio comprendió el lapso que va desde el comienzo del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio en Argentina (cuarentena estricta) –en marzo de 2020– hasta la finalización del segundo año de pandemia –en diciembre de 2021–.

Situamos el trabajo en el aglomerado urbano del Gran Rosario, ubicado en la zona sur de la provincia argentina de Santa Fe. Justificamos dicho recorte espacial por tratarse de la zona de influencia de la universidad en la que se desarrolló la investigación en la que se basa este texto y por su importancia poblacional –se trata del aglomerado con mayor concentración demográfica de la provincia y el tercero del país– y sus características políticas. La provincia de Santa Fe estuvo gobernada desde 2007 por una alianza con predominio del Partido Socialista, situación que en el caso de Rosario se remonta a 1989. Eso ha incidido en el desarrollo de iniciativas de EPSS y en la creación temprana –en comparación con otros aglomerados del país– de organismos de promoción de este sector: en la ciudad existen desde 2003 y en la provincia desde 2007. En este marco, y retomando el trabajo de investigación de Beckmann y Cardozo (2019), es posible conjeturar que tales organismos habrían desempeñado un papel destacado para el apoyo de la EPSS durante la emergencia sanitaria.

Entre las fuentes de información diferenciamos las primarias –las entrevistas realizadas a referentes de organizaciones sociales– y las secundarias –con las que revelamos las intervenciones estatales–. Las entrevistas fueron desarrolladas de manera virtual o telefónica entre los meses de agosto y septiembre de 2020 y reiteradas en el mismo período en 2021. Comprendieron a referentes de 14 organizaciones de EPSS del Gran Rosario distribuidas del siguiente modo: cuatro de economía popular (EP) –entre las que incluimos a tres organizaciones sociocomunitarias dedicadas a atender las necesidades y problemáticas de sus territorios–; cuatro de trabajo asociado, identificadas como de economía social y solidaria (ESS); dos unidades de agricultura familiar (AF); y cuatro entidades de apoyo (EA) –que acompañan, promueven y representan a las formas de organización anteriores–.

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

Figura 1. Localización de las organizaciones de EPSS donde se efectuaron las entrevistas



Elaborada por Carlos Vignolo en el sistema de información geográfica QGIS, con base en entrevistas realizadas a integrantes de organizaciones de EPSS del Gran Rosario en los meses de agosto y septiembre de 2020 y 2021.

El relevamiento de políticas públicas nacionales y subnacionales se desarrolló a partir de fuentes secundarias entre las que se incluyen decretos, leyes y normativa en general; sitios web oficiales; y redes sociales de organismos públicos. Registramos dos tipos de intervenciones estatales: por una parte, medidas de emergencia implementadas a partir de la pandemia –material recopilado desde el inicio de la crisis sanitaria (abril de 2020) y actualizado mensualmente hasta diciembre de 2021–, y convenios específicos con organizaciones sociales concretados con ese fin; y, por otra, programas estables para el sector –información que veníamos acopiando desde 2017 y hasta su última actualización en diciembre de 2021– (OPPEPSS 2021, 2023a).

En el siguiente apartado exponemos los problemas y las estrategias de las organizaciones de EPSS ante la pandemia identificando continuidades y cambios entre 2020 y 2021. Luego revisamos las herramientas estatales a las que efectivamente accedieron las organizaciones con las que trabajamos y su correspondencia (o no) con las necesidades del sector. En el cuarto apartado constan los obstáculos persistentes más allá de la pandemia y las demandas de políticas expresadas en

las entrevistas; de ello resulta el reconocimiento de los desafíos que enfrentan las áreas estatales que formulan e implementan políticas para el sector y posibles alternativas para promover mejores condiciones en la sostenibilidad de estas experiencias. En la última sección recogemos las principales reflexiones, en particular sobre las cuestiones socialmente problematizadas y, a la vez, sujetas a controversias y discusiones.

## 2. Problemas y estrategias de las organizaciones de EPSS ante la pandemia

La emergencia sanitaria y las consecuentes medidas de aislamiento y distanciamiento social provocaron un cambio drástico en las dinámicas de trabajo y de vida de toda la población. En particular para trabajadores y trabajadoras de la EPSS implicó el recrudecimiento de algunas dificultades preexistentes que se gestaron durante el gobierno anterior, además de la emergencia de nuevos problemas propios de esa coyuntura. Para hacerles frente, desarrollaron estrategias diversas, muchas de ellas articuladas con otras organizaciones del campo. A continuación, reconstruimos tales problemas y estrategias, según fueron identificadas por las personas entrevistadas.

### *Nuevos y viejos problemas durante la pandemia de la covid-19*

Durante el primer año de la pandemia, las organizaciones de la EPSS se enfrentaron a una serie de problemas derivados tanto de la crisis sanitaria como de la implementación de medidas restrictivas a la circulación. Dentro del heterogéneo universo de dificultades que emergieron en esta coyuntura, los y las referentes de las organizaciones mencionaron los siguientes: 1) la suspensión parcial o total de las actividades laborales, que incluyeron la paralización de la producción y la suspensión de servicios a la comunidad; 2) las dificultades para reorganizar las actividades laborales –productivas o de servicios– y organizativas –asambleas, reuniones, mesas de trabajo, etc.– y de adaptarlas a los protocolos y medidas sanitarias; 3) las dificultades en el acceso a insumos para la producción, en parte por los problemas logísticos de transporte y abastecimiento y en parte por el encarecimiento provocado por la inflación; y 4) la reducción de los ingresos de trabajadores y trabajadoras de la EPSS por el cierre de ferias y otros espacios de comercialización, intercambio y atención al público y por la prohibición de circular en espacios públicos donde se realizan otras actividades de las que dependen sus ingresos.

A este primer conjunto de dificultades, que consideramos de tipo coyuntural, se sumaron aquellas que se referían a la agudización de situaciones preexistentes. Se trató de problemas estructurales que ya venían deteriorándose antes del inicio de la



“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

pandemia como consecuencia de las políticas neoliberales y las medidas de ajuste estructural del período 2015-2019. Entre este tipo de problemas, los y las referentes señalaron dos cuestiones principales. La primera, relacionada con las dificultades en el acceso a la tierra y el aumento incesante en los costos de producción debido a su dolarización y a la especulación de los proveedores, lo que pone en vilo la reproducción de las familias agricultoras que integran la rama rural de la EPSS. La segunda: la profundización de la desigualdad social y, con ello, de las problemáticas existentes en los barrios populares, lo cual desafía de manera constante las capacidades de respuesta de las organizaciones de la rama sociocomunitaria de la EPSS. Como consecuencia de estas últimas, también mencionaron la ampliación de la crisis alimentaria, de la violencia policial y de la violencia doméstica como tres de los problemas estructurales que se profundizaron en el transcurso del 2020.

Durante el segundo año de pandemia, las situaciones problemáticas que enfrentaban las organizaciones de la EPSS adquirieron otras características. En primer lugar, porque las medidas de aislamiento ya no resultaban tan restrictivas ni tan extendidas en el tiempo. En segundo lugar, porque encontró a las organizaciones mejor preparadas y con diversas estrategias en funcionamiento para sostener su dinámica laboral y organizativa. En relación con las dificultades registradas en 2020, durante las entrevistas indicaron que hacia mediados de 2021 se encontraban bajo tres situaciones diferentes: mientras que algunas se resolvieron total o parcialmente, otras persistieron e incluso se agravaron durante el segundo año de pandemia. En la tabla 1 recopilamos los problemas mencionados en el primer año de pandemia y su situación comparativa en 2021.

Como se observa en la tabla 1, aquellos problemas que se resolvieron total o parcialmente forman parte del conjunto de dificultades que hemos denominado coyunturales. Los mismos fueron perdiendo relevancia al tiempo que se reducían las medidas de confinamiento y restricción a la circulación, y se veían los resultados de las estrategias elaboradas por las propias organizaciones. Las problemáticas que aquí caracterizamos como estructurales exhibieron otro devenir, en tanto –lejos de resolverse– persistieron e incluso –en algunos casos– se profundizaron para el segundo año de pandemia. Integrantes de las organizaciones de la agricultura familiar indicaron que la cuestión del acceso a la tierra y del aumento en los costos de producción era todavía más preocupante para mediados del 2021 debido al aumento del precio de la tierra, de los alquileres y de los insumos agrícolas, todo ello empujado por el proceso inflacionario y la especulación inmobiliaria. A esto, se agregaba como agravante el lugar subordinado en las cadenas de valor que ocupaban y ocupan estos eslabones de la agricultura familiar.

Por su parte, desde las organizaciones sociocomunitarias se señaló la continuidad de las problemáticas barriales vinculadas con la profundización de la desigualdad social durante la covid-19. La demanda alimentaria persistió como resultado del desempleo y la erosión de los ingresos luego del primer año de la pandemia.



María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi

Tabla 1. Evolución de los problemas de las organizaciones de EPSS, 2020-2021

Problemas en 2020	Alcance	¿Se resolvió?	Situación en 2021
Suspensión (parcial o total) de la actividad	Coyuntural	Totalmente	Reanudación de actividades a partir del relajamiento de las restricciones a la circulación y la adaptación de la dinámica y modalidad de trabajo
Dificultades para reorganizar el trabajo	Coyuntural	Totalmente	Adopción de protocolos sanitarios e instancias de trabajo virtual para determinadas actividades
Disminución de ingresos por cierre de espacios de comercialización	Coyuntural	Parcialmente	Habilitación de circulación en espacios públicos y reactivación de la comercialización en algunos ámbitos, pero persistieron dificultades para recuperar el nivel de ingresos
Dificultad en el acceso a insumos	Coyuntural	Parcialmente	Resolución de problemas de logística y abastecimiento, pero su acceso siguió siendo limitado por sus costos elevados
Profundización de la crisis alimentaria	Estructural	Parcialmente	Persistencia de estas problemáticas, aunque disminuyeron en relación con lo acontecido durante el año 2020
Aumento de la violencia policial	Estructural	Parcialmente	
Aumento de la violencia doméstica	Estructural	Parcialmente	
Dificultad en el acceso a la tierra	Estructural	Se agravó	Aumento del precio de la tierra producto de la especulación inmobiliaria y de la revalorización del suelo generada por el agronegocio
Aumento de los costos de producción agrícola	Estructural	Se agravó	Aumento de los costos de producción por incremento del precio de los alquileres e insumos agrícolas atados al dólar

Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a integrantes de organizaciones de EPSS del Gran Rosario durante los meses de agosto y septiembre de 2020 y 2021.

A pesar de esto, sus referentes destacaron que, en relación con el 2020, la demanda se estabilizó y que lograron organizarse para dar respuesta a esta necesidad. Las situaciones de violencia policial y violencia doméstica –que habían escalado a niveles alarmantes durante el aislamiento más estricto cuando, tal como lo relata uno de los entrevistados, “el solo hecho de estar en la calle era motivo suficiente para cometer abusos” por parte de las fuerzas policiales (entrevista a referente de la organización social Causa, Rosario, agosto de 2020)– bajaron su intensidad en el segundo año. Sin embargo, persistieron las prácticas de hostigamiento policial ligadas a estereotipos, fisonomía y vestimenta.

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

Para mediados de 2021, también se identificaron un conjunto de nuevas problemáticas que empezaron a emerger una vez superadas las fases más restrictivas en la circulación y la actividad económica. En primer lugar, casi todas las personas entrevistadas en representación de las organizaciones aludieron a que sus ingresos y los de quienes las integran habían sufrido pérdidas en términos reales. Como se señaló con anterioridad, la reactivación de la producción y los circuitos de comercialización permitió una recuperación relativa de los ingresos, aunque todavía muy por detrás de los niveles del período prepandémico. Entre las causas fundantes de esta problemática, incluyeron a la disminución de la demanda de sus productos o servicios; el aumento del costo de vida en general empujado por la devaluación y la inflación; y la necesidad de compartir el trabajo o el mercado con nuevos trabajadores y trabajadoras que se sumaban a la EPSS como una alternativa laboral frente a la crisis.

En segundo lugar, esta reducción en los ingresos y las demoras en los tiempos de cobro –que se prolongaron aún más de lo habitual en las compras o contrataciones estatales– derivó en un creciente endeudamiento tanto de algunas organizaciones como de manera individual por sus trabajadores y trabajadoras. El período de análisis comprendido en este estudio solo nos permite conjeturar que las condiciones de trabajo y producción que se configuraron desde la pandemia significaron pérdidas sustantivas en los niveles de ingresos, poniendo en cuestión la subsistencia de los y las integrantes y de la propia organización. Para hacerle frente a esta situación, no bastaron las numerosas estrategias a las que venían apelando desde la irrupción de la emergencia –que analizaremos en el apartado siguiente–. Por el contrario, en algunos casos debieron recurrir al mercado financiero, comprometiendo los posibles ingresos futuros en pos de garantizarlos en el presente. Si bien lo planteado en las entrevistas no nos permite conocer con mayor detalle las condiciones de dichas deudas ni las entidades prestatarias, sí advertimos que se trató de una estrategia diferente a las anteriormente identificadas que merece ser analizada a futuro.

109

### *Tejer la trama. Nuevas actividades y estrategias frente a la crisis*

Las dificultades productivas y organizativas desencadenadas tras la irrupción de la pandemia y la disposición del aislamiento preventivo, lejos de paralizar a las organizaciones de las EPSS, motivaron el despliegue de una densa trama de actividades y estrategias que posibilitaron su sostenimiento productivo y organizativo.

Tabla 2. Estrategias de las organizaciones de EPSS durante la pandemia, 2020-2021

Estrategias	Acciones
Transformación de la modalidad de trabajo	Adopción de protocolos de seguridad
	Adopción de modalidad de trabajo virtual
Reconversión y cambio de sus actividades	Reorientación de actividades para atender necesidades más apremiantes
	Incorporación de nuevas líneas de producción
Ampliación de los canales de comercialización	Incorporación de ventas por encargo y envíos a domicilio, facilitados por el uso de redes sociales
	Apertura de nuevos nodos de comercialización
Articulación con otras organizaciones	Conformación de redes de comercialización, creación de espacios multisectoriales por la cultura, intercambio de información y gestiones conjuntas para acceder a recursos

Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a integrantes de organizaciones de EPSS del Gran Rosario durante los meses de agosto y septiembre de 2020 y 2021.

Como exponemos en la tabla 2, prácticamente la totalidad de las organizaciones transformaron las modalidades de trabajo con el propósito de sostener sus actividades. La principal modificación implementada fue la adopción de protocolos de seguridad para prevenir contagios. A pesar de que la provisión de elementos de seguridad e higiene fue promovida como una de las acciones estatales, los entrevistados y las entrevistadas que se dedicaban a actividades sociocomunitarias y de reciclado urbano coincidieron en la lentitud o la ausencia de respuesta por parte del Estado ante la demanda de elementos de protección. En 2021 no hubo cambios significativos, tal como lo relataba una de las entrevistadas cuando señalaba que “la situación es casi la misma, el reconocimiento solo existe en la letra” (entrevista a referente de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores, Rosario, agosto de 2021). En estas circunstancias, los elementos de seguridad fueron provistos por las propias organizaciones.

A su vez, algunas adoptaron el trabajo virtual para actividades organizativas y de gestión, como reuniones, asambleas y encuentros. También lo hicieron para las actividades productivas que, por sus características intrínsecas, así lo permitían. Si bien para algunas organizaciones la virtualidad ya formaba parte de la dinámica de trabajo, para la gran mayoría representó una modalidad nueva y desconocida. Esto se tradujo en ciertas dificultades iniciales, las cuales se fueron resolviendo –total o parcialmente– con la continuidad de la práctica. Las percepciones de las personas entrevistadas en torno a esta modalidad de trabajo fueron muy heterogéneas. Mientras que algunas de ellas construyeron una visión positiva en función de “lo que facilitó”, otras enfatizaron en el desgaste y las dificultades para su implementación. Esto último debido a que modificó las condiciones de trabajo individual de sus integrantes y alteró las fronteras entre los ámbitos laborales y los de la vida fuera de este.

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

Adicionalmente, algunas organizaciones reconvirtieron o cambiaron la actividad productiva en diferentes sentidos. Aquellas de la rama alimentaria incorporaron nuevas líneas de producción para ofrecer otros productos que se ajustaran a la situación, tales como viandas congeladas, panificados, etc. Al mismo tiempo, algunas de ellas diversificaron y ampliaron los canales de comercialización por medio de dos vías principales: las ventas por encargo y a domicilio, facilitadas por el uso de las redes sociales y canales de comunicación virtual (WhatsApp, Facebook, Instagram, correo electrónico, etc.); y la apertura de nuevos nodos de comercialización.

Las organizaciones sociocomunitarias y con trabajo territorial se abocaron a atender una de las necesidades más apremiantes configuradas en el contexto de la crisis sanitaria: la demanda alimentaria en los barrios populares. Con este fin, reorientaron sus actividades hacia el armado de ollas populares y merenderos, contribuyendo con la provisión de alimentos, insumos, materiales de trabajo o espacios para la preparación de las raciones. Reforzaron o construyeron nuevos vínculos con las instituciones estatales de los barrios (escuelas y centros de salud) y con otras entidades de la sociedad civil (comedores y clubes de barrios). Uno de los entrevistados subrayó que estos vínculos también se orientaron a acompañar o facilitar ciertos trámites —en especial para solicitar el IFE o gestionar la vacunación— y hacia las demandas socioeducativas generadas por la falta de conectividad de las familias (entrevista a referente del comedor comunitario Mi Refugio, Rosario, agosto de 2021).

En esta misma línea, más de la mitad de las organizaciones destacaron, durante las entrevistas, el grado de articulación y coordinación que desplegaron entre diferentes organizaciones de la EPSS para poder sobrellevar y responder colectivamente a las problemáticas particulares de su sector. En tal sentido, la mayoría reconoció haber construido articulaciones durante este período con diversos propósitos, entre los que se destacaron consolidar redes de comercialización; intercambiar información sobre las restricciones, las habilitaciones y generar protocolos; y articular esfuerzos para presentarse a convocatorias y gestionar conjuntamente recursos estatales. También señalaron que se fortaleció el vínculo con organizaciones de segundo y tercer grado —como movimientos y federaciones— y se crearon nuevos enlaces para atender necesidades alimentarias, tal como se señaló anteriormente.

### 3. La relación con el Estado y su capacidad de (des)protección ante la emergencia

Otro de los interrogantes de este trabajo se orientó a conocer las políticas a las que efectivamente accedieron durante la pandemia las organizaciones incluidas en este estudio. Para ello, identificamos, por un lado, las intervenciones estatales de las que recibieron algún tipo de beneficio y, por otro, la cantidad de organizaciones a las

que llegó cada una de ellas. A los fines de este artículo, nos referiremos –en términos generales– a intervenciones estatales para aludir tanto a las medidas de emergencia implementadas en respuesta a la pandemia y a los convenios específicos concretados con ese fin como a los programas estables para el sector.<sup>3</sup>

Durante las entrevistas realizadas en 2020, se pudo observar que las organizaciones accedieron –en conjunto– a un total de 16 intervenciones estatales: 12 del nivel nacional, dos del provincial y dos del local. En 2021 la intervención estatal creció, especialmente la del nivel provincial (con siete menciones de un total de 24). Sin embargo, este aumento de la presencia estatal no se produjo con base en programas institucionalizados –que sostuvieron su cantidad previa– sino en intervenciones puntuales resultantes de acuerdos específicos o convenios entre organismos estatales y organizaciones de EPSS. En este sentido, durante el segundo año de pandemia la presencia estatal aumentó solo a través de estas medidas puntuales destinadas a atender necesidades y situaciones específicas gestionadas por las propias organizaciones.

En ambos períodos, de acuerdo con las entrevistas, las organizaciones tuvieron beneficios de al menos una intervención de alguno de los tres niveles estatales. Ahora bien, si comparamos las políticas a las que efectivamente accedieron con las que se implementaron en los dos años analizados, llama la atención la baja incidencia de la acción estatal entre las organizaciones seleccionadas. En otras palabras: en conjunto accedieron solo al 20 % de las intervenciones estatales implementadas: 16 de 77 en 2020 y 24 de 122 en 2021.<sup>4</sup> En referencia al nivel de gobierno, fueron preponderantes las intervenciones nacionales a lo largo de todo el período estudiado. Durante el primer año representaron el 75 % del total, además de que todas las organizaciones habían tenido algún tipo de apoyo de este nivel. En 2021 el Gobierno nacional sostuvo su presencia mayoritaria –aunque con menor preponderancia (60 %)–, sin embargo, las intervenciones provinciales ganaron participación tanto en su cantidad como en las organizaciones alcanzadas. Por su parte, la presencia municipal fue marginal en ambos períodos: solo fueron mencionadas dos intervenciones de este nivel en cada año, a las que accedieron dos organizaciones en 2020 y una en 2021.

Otro abordaje posible para caracterizar la vinculación entre el Estado y las organizaciones de EPSS durante la pandemia resulta de analizar la cobertura horizontal de las políticas que efectivamente llegaron al territorio analizado, esto es, la cantidad de organizaciones a las que alcanzó cada una de las intervenciones mencionadas. Este análisis de la cobertura –restringido a nuestra selección de organizaciones– nos permitió observar que, en 2020, la política con mayor alcance fue el IFE (mencionado en 11 de las 14 entrevistas a referentes) a pesar de no haber sido diseñada específicamente para la EPSS, sino para trabajadores y trabajadoras informales, con

3 Para un análisis detallado por tipo de intervención, véase Deux Marzi, Hintze y Vásquez (2020) y Hintze y Deux Marzi (2020).

4 Para más detalle sobre las intervenciones estatales a las que accedieron las organizaciones que se incluyen en este artículo, véase OPPEPSS (2023b) y sobre las intervenciones estatales en general se sugiere consultar Hintze y Deux Marzi (2020).

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

bajos o nulos ingresos en general –dato que replica la extendida cobertura que tuvo esta política a nivel nacional–. Le siguió el Programa Trabajo Autogestionado-Línea 1 (PTA) (al cual accedieron cinco organizaciones) y el bono de refuerzo para titulares de Potenciar Trabajo (PT) (que llegó a cuatro organizaciones). El resto de las intervenciones tuvo una cobertura puntual, alcanzando solo a una organización o –en pocos casos– a dos.

En 2021 la cobertura no cambió significativamente, aunque la desaparición del IFE fue parcialmente reemplazada por el programa PT (que amplió su alcance a seis de las 14 organizaciones) mientras que el PTA mantuvo su anterior alcance. Asimismo, dentro del repertorio de políticas provinciales, en este segundo año de pandemia ganó visibilidad el programa Santa Fe Más (al que accedieron cuatro organizaciones). Resulta oportuno señalar que, según las entrevistas, se trató de una política fuertemente demandada por las organizaciones en 2020 en tanto se presentaba como continuidad del anterior programa Nueva Oportunidad, del que muchas ya participaban. Sin embargo, su aparición fue tardía y con una baja cobertura horizontal. Al igual que en el año anterior, el resto de las intervenciones estatales tuvo una cobertura muy puntual, alcanzando solo a una organización cada una.

A modo de síntesis, observamos que, durante los dos primeros años de pandemia, la cobertura horizontal de las intervenciones estatales a las que efectivamente accedieron las organizaciones fue muy baja, mostrando una alta particularización de las políticas y programas. Hubo pocas excepciones; el caso del IFE –durante el primer año– y del PT –en el segundo– fueron las más significativas. Agrupadas según su objeto, esto es, las necesidades que se orientaron a cubrir, identificamos cuatro tipos de intervenciones estatales: las orientadas a la protección social y cuidados<sup>5</sup> para población en condiciones de vulnerabilidad social; las de apoyo al trabajo y sus ingresos; las destinadas a la producción; y, finalmente, las dirigidas a la comercialización.<sup>6</sup> Desde esta perspectiva, advertimos que estos agrupamientos sufrieron cambios significativos entre el primero y el segundo año de pandemia, tanto por la cantidad de intervenciones que reunían como por su cobertura horizontal.

En 2020, las dirigidas a la protección social y los cuidados alcanzaron a casi el 80 % de las 14 organizaciones incluidas en el estudio (el IFE tuvo un rol central), seguidas por las de apoyo al trabajo y sus ingresos que llegaron al 50 % (encabezadas por el PTA). Muy pocas organizaciones recibieron intervenciones estatales orientadas a la producción y solo una accedió a la única medida orientada a la comercialización (Mercados de Cercanía, del nivel nacional). Este último dato es muy llamativo, especialmente considerando que se trató de un año con fuertes restricciones a la circulación que afectaron la comercialización y la distribución, tal como analizamos en el apartado anterior.

5 Acerca de la relación entre protección social y cuidados, nos basamos en la Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2012) y en otros documentos del organismo (Lupica 2014, por ejemplo) en los que se incorporan los cuidados como un componente del sistema de protección social.

6 En artículos anteriores ordenamos las intervenciones estatales ante la emergencia siguiendo este criterio (Hintze y Deux Marzi 2020).

En 2021, la cobertura de estos grupos se invirtió. Las dirigidas a la protección social y cuidados fueron las más numerosas y diversas, pero llegaron a una menor cantidad de organizaciones (menos del 30 %). Por su parte, las orientadas al trabajo y sus ingresos pasaron a ser las de mayor cobertura, llegando casi al 90 %. Estos movimientos se correspondieron con la desaparición del IFE y la mayor presencia de los programas PT y Santa Fe Más. Las intervenciones relacionadas con el apoyo a la producción duplicaron su cobertura, llegando a más del 40 % de las organizaciones. Al igual que en el año anterior, las medidas enfocadas en el apoyo a la comercialización fueron marginales, ya que solo hubo una mención (el Plan Federal de Ferias, del Gobierno nacional).

En la tabla 3 se resume lo que acabamos de comentar sobre la cantidad y cobertura de las políticas según su orientación.

Tabla 3. Acceso y cobertura de intervenciones estatales según su objeto, 2020-2021

Objeto de intervención	2020		2021	
	Intervenciones estatales	Cobertura (número de organizaciones)	Intervenciones estatales	Cobertura (número de organizaciones)
Protección social y cuidados para población en condiciones de vulnerabilidad social	4	11	11	4
Apoyo al trabajo y sus ingresos	5	7	5	12
Apoyo a la producción	6	3	7	6
Apoyo a la comercialización	1	1	1	1

Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a integrantes de organizaciones de EPSS del Gran Rosario durante los meses de agosto y septiembre de 2020 y 2021.

Situando el análisis en los tipos de organizaciones destinatarias, en 2020 las EA tuvieron un rol protagónico, puesto que recibieron 10 de las 16 intervenciones mencionadas en las entrevistas (más del 60 %), que estuvieron orientadas principalmente al apoyo al trabajo y sus ingresos y al apoyo a la producción; las EA fueron intermediarias entre la repartición estatal y quienes percibieron los beneficios. En 2021, esta función de mediadoras en la implementación de las políticas estuvo, en su mayoría, a cargo de las organizaciones de EP, canalizando 17 de las 24 intervenciones mencionadas en las entrevistas (más del 70 %), vinculadas por lo general a la protección social y los cuidados.



En las entrevistas observamos que las organizaciones de EP tuvieron acceso a una mayor cantidad y diversidad de intervenciones en comparación con el resto. Su protagonismo fue particularmente notorio en 2021, cuando triplicaron la cantidad de intervenciones a las que accedieron con respecto a 2020. Se trataron, en gran medida, de convenios y acuerdos específicos orientados a la protección social y los cuidados y, en menor medida, al apoyo al trabajo y sus ingresos. En esta dirección, advertimos que, durante el segundo año de pandemia, las políticas de protección social y cuidados dejaron de llegar principalmente a las organizaciones analizadas como programas institucionalizados para pasar a gestionarse a través de convenios específicos con organizaciones puntuales, con predominio entre las organizaciones de EP y Gobiernos subnacionales. Asimismo, observamos que este tipo de organizaciones fueron el medio principal a través del que se canalizaron los recursos estatales destinados a proveer cuidados, reconociendo "de facto" su capacidad para articular demandas populares y recursos estatales en sus respectivos territorios de pertenencia.

También indagamos en las entrevistas acerca de la correspondencia (o no) de la acción estatal con respecto a las necesidades y demandas de las organizaciones de EPSS. En este sentido, las intervenciones estatales fueron cuestionadas por su insuficiencia para resolver los problemas y atender las necesidades que emergieron durante la pandemia. Si bien todas consideraron a las intervenciones necesarias, señalaron varios aspectos en los que demostraron no ser suficientes: sus beneficios y prestaciones no alcanzaron a compensar la merma del trabajo y la falta de ingresos producidos por la reducción en el nivel de actividad; no lograron equiparar las protecciones otorgadas al trabajo asalariado formal; y los tiempos de implementación fueron más lentos que la urgencia de las necesidades a cubrir.

Por otra parte, los cuestionamientos se enfocaron también en la invisibilización de su rol en la implementación de las políticas, a pesar de que descansaron en ellas para la efectiva apropiación de sus beneficios. Es decir, las organizaciones no fueron convocadas a diseñar las intervenciones, pero sí se las incluyó "de facto" en la puesta en práctica de ciertas políticas en las que cumplieron un papel fundamental. Nuestros hallazgos coinciden con los de otros estudios (Hopp y Maldovan Bonelli 2020; Fernández Álvarez et al. 2020) cuando señalan que sin el trabajo de las organizaciones de EPSS, tanto el IFE como las campañas sanitarias y de vacunación en barrios populares no habrían tenido el alcance que efectivamente lograron.

#### 4. La sostenibilidad amenazada. Obstáculos persistentes más allá de la pandemia

Hasta aquí hemos revisado las condiciones de trabajo durante la pandemia y las vinculaciones con intervenciones estatales para el apoyo y promoción de la EPSS. En este apartado nos interrogamos acerca de las condiciones para la sostenibilidad de las

organizaciones de EPSS y por aquellos obstáculos que amenazan su continuidad en el tiempo. Al respecto coincidimos con Vázquez (2016) cuando argumenta que la potencialidad de reproducción de la EPSS requiere –de modo general– tanto el fortalecimiento de las capacidades para insertarse en los mercados cuanto el desarrollo de un andamiaje institucional y político que la promueva y proteja.

En esta clave analítica observamos que, si bien desde los diferentes niveles del Estado se implementaron políticas de apoyo al trabajo y las organizaciones de EPSS, estas fueron insuficientes, en muchos casos llegaron tardíamente y acentuaron la desigualdad entre estos colectivos laborales y el de las personas asalariadas formales, como detallamos anteriormente. En tal escenario, la crisis sanitaria y social no solo generó nuevos problemas, también profundizó aquellos obstáculos estructurales que ya dificultaban la sostenibilidad de las organizaciones de EPSS antes de que la crisis sobreviniera. Al respecto, en las entrevistas se identificaron tres cuestiones principales que amenazaban su sostenibilidad:

- a) dificultades para escalar la producción, especialmente aquellas originadas por las brechas tecnológicas en relación con la bancarización y digitalización de los procesos;
- b) desvalorización (o subvaloración) del trabajo y de los bienes y servicios que producen, lo que las lleva a ocupar un lugar subordinado en las cadenas de valor en las que actúan; y
- c) limitaciones del Estado para reconocer las especificidades del sector de la EPSS, en particular por la ausencia de marcos institucionales y protectorios acordes a sus condiciones de trabajo, la falta de políticas de apoyo a la producción y las trabas e incompatibilidades burocráticas para acceder a las mismas.

En conjunto, estos obstáculos redundan en “cuellos de botella” que condicionan el crecimiento y la sostenibilidad de las organizaciones y, por tanto, son objeto de demandas hacia el Estado.

Durante 2020, las demandas de políticas de las organizaciones de EPSS se focalizaron en la transferencia de ingresos a sus integrantes mientras que, en 2021, el énfasis estuvo en la necesidad de políticas estables y de largo plazo para la reactivación del sector. En este sentido, se desplazó el foco de las demandas desde la supervivencia hacia la producción, el trabajo y sus protecciones. Resumimos las demandas relevadas en 2021 en cuatro temáticas principales:

- a) políticas de apoyo a la producción; dentro de este grupo se encuentran pedidos de financiamiento a tasas subsidiadas, aportes no reembolsables, tarifas diferenciales, acceso a tierras y entrega directa de maquinarias;
- b) políticas de apoyo al trabajo y sus ingresos, entre las que se mencionan demandas por un ingreso universal y la contratación de trabajo cooperativo en obras públicas;

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

- c) legislaciones específicas para el sector: incluyen desde reclamos por el reconocimiento de las especificidades de la EPSS y su personal laboral hasta reformas impositivas con tratamientos diferenciales y habilitaciones; y
- d) reconocimiento de la EPSS y su incidencia en la reproducción de la vida de una parte importante de la población vulnerada.

También es destacable la reiterada referencia a los problemas macroeconómicos derivados de la crisis sanitaria global y la consecuente demanda de políticas que reactiven y estabilicen la economía nacional. Si bien no se trataría de políticas específicas para el sector, son necesarias para que la actividad y las fuentes de trabajo generadas por las organizaciones de EPSS puedan sostenerse.

## 5. Conclusiones

Uno de los interrogantes planteados en este trabajo fue reconocer si la situación abierta por la pandemia devino en nuevos procesos de reconocimiento, institucionalización y protección de los colectivos laborales incluidos en la EPSS que contribuyeran a mejorar las condiciones para su sostenibilidad. En lo referido al análisis de las políticas públicas implementadas, constatamos que, durante el año 2020, el Gobierno nacional tuvo presencia en todas las organizaciones analizadas con políticas mayoritariamente de cuidados (el IFE ocupó un lugar protagónico). En el segundo año, el acceso a este tipo de intervenciones fue principalmente a través de convenios específicos con organizaciones puntuales, principalmente de EP. En 2021 hubo una mayor presencia de las políticas dirigidas al apoyo del trabajo y sus ingresos, a las que accedieron casi todas las organizaciones.

No obstante, no fueron de intervenciones diseñadas para la reactivación económica del sector en la pospandemia, sino de programas de transferencia condicionada de ingresos. Hasta aquí la evidencia reunida en este trabajo nos permite sostener que, de acuerdo con quienes integran las organizaciones abordadas, la presencia del Estado nacional durante la pandemia cambió su eje de intervención desde la protección y los cuidados hacia la promoción del trabajo, pero lo hizo a partir de intervenciones focalizadas y puntuales. Estas constataciones son contrarias a las dos propuestas recogidas de los debates académicos (Veza 2021; Grassi 2021), pues no se sostuvieron las medidas de contención de manera complementaria a las orientadas a mejorar la empleabilidad ni se superaron los abordajes focales y asistenciales.

Por otra parte, la información relevada en el trabajo de campo permite señalar con contundencia la escasa referencia a programas provinciales y la casi nula presencia del Gobierno local, rechazando la conjetura formulada inicialmente acerca del lugar protagónico de los Gobiernos subnacionales durante la pandemia, fundada en su

trayectoria en la promoción de iniciativas de EPSS. Todo ello pareciera indicar que las intervenciones que se orientaron a la emergencia y la reactivación económica en la pospandemia alcanzaron a organizaciones puntuales y no lograron institucionalizarse como un nuevo tipo de políticas socioeconómicas con impacto sustantivo en las condiciones de trabajo y la sostenibilidad del sector.

En este sentido, entendemos que, antes que desencadenar un proceso de reconocimiento de nuevos derechos y garantías para quienes laboran en la EPSS –tal como conjeturábamos en el inicio del trabajo de campo–, la pandemia implicó un recrudescimiento de las condiciones neoliberales de empleo y de vida. Esto se refleja en el aumento de la incertidumbre y la dependencia del mercado para garantizar su propia subsistencia. Como ejemplo, se puede mencionar el hecho de que la mayoría de las entidades incluidas en el estudio –y sus integrantes, de manera individual– recurrieron al endeudamiento en el sector financiero (bancario y no bancario) para solventar la falta de ingresos corrientes generada por la caída en las ventas y la actividad en general.

Ante el otro conjunto de interrogantes con el que buscamos reconocer si las estrategias de las organizaciones para enfrentar la pandemia generaron nuevos espacios de interacción con el Estado y de ellas entre sí, observamos que las organizaciones de EPSS –primero las EA y luego las de EP– actuaron como intermediarias entre los recursos estatales y las demandas y necesidades del territorio, asumiendo bajo su responsabilidad parte de la acción estatal. Sin embargo, no fueron convocadas a diseñar las intervenciones ni a evaluar su implementación. Solo fueron incluidas “de facto” en la implementación de ciertas políticas, en las cuales terminaron cumpliendo un papel fundamental. Este trabajo no fue visibilizado ni valorado por las intervenciones estatales ni tampoco devino en un mayor reconocimiento del sector y sus aportes ante la crisis, tal como nos preguntamos inicialmente.

A modo de síntesis, el escenario abierto por la pandemia devino en un conjunto de intervenciones que se orientaron principalmente a gestionar la institucionalidad preexistente antes que al reconocimiento, la institucionalización y la protección del trabajo de quienes forman parte de la EPSS. Asimismo, la creciente particularización de destinatarios y destinatarias de las intervenciones estatales, lejos de articular un campo de prácticas ya heterogéneo, podría aumentar la fragmentación no solo de los beneficios sino de las reivindicaciones y luchas de la clase trabajadora. Aún no se registran intenciones de igualar los derechos y protecciones de quienes trabajan como parte de la autogestión con respecto a quienes son asalariados y asalariadas formales; tampoco se vislumbran avances en la valorización de los trabajos de cuidados desplegados principalmente por mujeres de la EP y sus organizaciones. Ambas cuestiones seguirán encabezando las agendas de los proyectos populares.

“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

## Apoyos

El trabajo en el que se basa este artículo fue desarrollado en el marco de dos proyectos de investigación. El primero estuvo financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación de Argentina y el segundo (continuidad del anterior) por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, perteneciente al mismo ministerio (PICT-2020-SERIEA-02760).

## Referencias

- Abons, Florencia, y Florencia Pacífico. 2013. “Economía social e inclusión desde el estado. Un abordaje antropológico acerca de distintas formas de hacer política pública”. Ponencia presentada en VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Buenos Aires, 27, 28 y 29 de noviembre. <https://bit.ly/3ZDZOZr>
- Aguilar, Paula, Mariano Alú, Sabina Dimarco, Ana Grondona y Ana Montero. 2006. “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividad. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial”. En *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, coordinado por Susana Murillo, 55-78. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.
- Arcidiácono, Pilar, y Ángeles Bermúdez. 2015. “Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja”. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* 7: 3-36. <https://bit.ly/3knnd2v>
- Beckmann, Erika, y Lucas Cardozo. 2019. “Las políticas de promoción de la economía social y solidaria en Santa Fe”. Documento de trabajo, Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria. <https://bit.ly/41rl8mT>
- Ciulli, Vanesa. 2017. “Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009”. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño* 1 (1): 80-108. <https://bit.ly/3XUTLi7>
- Deux Marzi, María Victoria. 2018. “Las políticas de promoción de la economía popular y solidaria en el gobierno nacional”. Documento de trabajo, Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria. <https://bit.ly/3Ir293a>
- Deux Marzi, María Victoria, y Florencia Pisaroni. 2020. “Las protecciones sociales en disputa. Debates en torno a las problemáticas y desafíos para la construcción de nuevos entramados de protecciones para la economía popular y solidaria”. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* 6: 1-34. <https://bit.ly/3KAOB1d>
- Deux Marzi, María Victoria, Florencia Pisaroni, Federico Di Vito, Diego Rach, Gino Svegliati, Carlos Vignolo y Alejandro Castagno. 2020. “La economía popular, social y solidaria en la emergencia. Acceso a políticas, necesidades persistentes y demandas de nuevas intervenciones estatales en el Gran Rosario, septiembre de 2020”. Documento de trabajo, Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria. <https://bit.ly/3RRnvtu>

- Deux Marzi, María Victoria, Susana Hintze y Gonzalo Vázquez. 2020. "Argentina: políticas y organizaciones de economía social y solidaria en la pandemia". *Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria* 13 (24): 201-215. <https://bit.ly/3EzFD78>
- Fernández Álvarez, María Inés. 2018. "Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular Argentina". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 62: 21-38. <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3243>
- Fernández Álvarez, María Inés. 2016. "Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular". *Ensamblajes en Sociedad, Política y Cultura* 4-5: 72-89. <https://bit.ly/3EwgERW>
- Fernández Álvarez, María Inés, Florencia Pacífico y Dolores Señorans. 2020. "Parar la olla durante la pandemia. Economía popular y cuidados colectivos". *Anfibia*, 2 de abril. <https://bit.ly/3QzJMej>
- Fernández Álvarez, María Inés, María Paz Laurens, Florencia Pacífico, Carmina Pederiva, Dolores Señorans, Santiago Sorroche y Camila Stefanetti. 2020. *La economía popular durante la cuarentena. Relevamiento realizado en el marco del proyecto monitor laboral covid-19*. Buenos Aires: Centro de Innovación de los Trabajadores. <https://bit.ly/3L463j6>
- Gómez, Marcelo, y Astor Massetti. 2009. *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Gradin, Agustina, Adriana Rofman y Paula Rosa. 2021. "Organizaciones sociales en tiempos de pandemia. Aportes desde el mapeo colaborativo de Territorios en Acción". En *Experiencias de colaboración en primera voz. Gestión del covid-19 en América Latina*, editado por Antonella Perini e Ignacio Lara, 36-53. Buenos Aires: Asuntos del Sur. <https://bit.ly/3d42dKv>
- Grassi, Estela. 2021. "Necesidades sociales y trabajos para la vida. Una política social pospandemia". *ConCienciaSocial. Revista Digital de Trabajo Social* 4 (8): 135-155. <https://bit.ly/3TYzlns>
- Grimberg, Mable, María Inés Fernández Álvarez y Marcelo Carvalho Rosa. 2009. *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Herrero, Vanesa. 2021. "Pandemia y economía popular: desafíos y estrategias en tiempos de aislamiento social". *Escenarios. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales* 33: 8-18. <https://bit.ly/3L2Ulp7>
- Hintze, Susana, y María Victoria Deux Marzi. 2020. "La economía popular, social y solidaria en la encrucijada COVID-19". En *2da serie especial covid-19. AMBA resiste. Actores territoriales y políticas públicas*, coordinado por el Observatorio del Conurbano Bonaerense, 24-31. Buenos Aires: Los Polvorines / Universidad Nacional de General Sarmiento. <https://bit.ly/3RZL8jL>
- Hopp, Malena Victoria. 2017. "Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual". *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Arte y Tecnología* 6: 19-40. <https://doi.org/10.35428/cds.vi6.86>
- Hopp, Malena Victoria, y Johanna Maldovan Bonelli. 2020. "La economía popular frente a la pandemia COVID-19. Informe sobre la situación de vendedores/as callejeros en la Ciudad de Buenos Aires". Informe, Observatorio de Economía Popular, Social y Solidaria. <https://bit.ly/3AZPvEs>
- Hudson, Juan Pablo. 2018. "Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos". *Revista Perspectiva de Políticas Públicas* 8 (15): 173-205. <https://doi.org/10.18294/rppp.2018.2085>
- Ley 20.337/1973. Ley de Cooperativas. Boletín Oficial, 15 de mayo. <https://bit.ly/3ETD6Va>



“Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

- Ley 20.321/1973. Ley Orgánica para las Asociaciones Mutuales. Boletín Nacional, 10 de mayo. <https://bit.ly/3mnAfh8>
- Lupica, Carina. 2014. “Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina”. Documento de trabajo n.º 5, Organización Internacional del Trabajo. <https://bit.ly/3KqI0wF>
- Manzano, Virginia. 2013. *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Massetti, Astor. 2011. “Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)”. *Entramados y Perspectivas* 1 (1): 9-36. <https://bit.ly/3kjvdRU>
- Ministerio de Economía. 2023. “Ingreso familiar de emergencia”. Acceso el 24 de febrero de 2023. <https://bit.ly/3KQKftn>
- Natalucci, Ana, María Inés Fernández Álvarez, Ana Paula Di Giovambattista, Lucio Fernández Mouján, Ernesto Mate y Santiago Sorroche. 2021. *Los números de la economía popular durante la pandemia. Dinámica entre 4T-20 y 2T-21*. Buenos Aires: CITRA. <https://bit.ly/3B9J4i1>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2012. “Recomendación sobre los pisos de protección social”. <https://bit.ly/3SrkwJE>
- OPPEPSS (Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria). 2023a. “Programas”. Acceso en febrero de 2023 <https://bit.ly/3KU4xlG>
- OPPEPSS. 2023b. “Sistematización de intervenciones estatales 2020-2021”, 22 de febrero. <https://bit.ly/3ERBhrW>
- OPPEPSS. 2021. “Medidas del gobierno nacional para la EPSS durante la pandemia covid-19, las de promoción del sector y las orientadas a la situación socioeconómica general”, 22 de diciembre. <https://bit.ly/3k5QJti>
- Perelmiter, Luisina. 2011. “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”. En *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*, compilado por Sergio Morresi y Gabriel Vommaro, 135-170. Buenos Aires: Prometeo.
- Perelmiter, Luisina. 2010. “Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)”. En *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del bicentenario*, compilado por Astor Massetti, Ernesto Villanueva y Marcelo Gómez, 133-152. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Svampa, Maristella. 2017. *Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Thompson, Edward Palmer. (1963) 1989. *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Barcelona: Crítica.
- UNTFSSSE (Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria). 2020. “¿Qué papel para la economía social y solidaria en la recuperación de la crisis después de la covid-19?”. Acceso el 24 de febrero de 2023. <https://bit.ly/3eGHzk6>
- Vázquez, Gonzalo. 2016. “La viabilidad y sostenibilidad de las experiencias de trabajo asociativo y autogestionario desde una perspectiva plural”. *Revista de la Academia* 21: 31-55. <https://doi.org/10.25074/0196318.0.59>
- Vázquez, Melina. 2014. “Militar la gestión’: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner



María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi

- en Argentina”. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales* 41 (74): 71-102.  
<https://doi.org/10.21678/apuntes.74.703>
- Veza, Evelyn. 2021. “Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de covid-19”. Documentos de proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/3DdEW3r>
- Zemelman, Hugo. (1989) 2007. *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.

## Entrevistas

- Entrevista a referente de la organización social Causa, Rosario, agosto de 2020.
- Entrevista a referente del comedor comunitario Mi Refugio, Rosario, agosto de 2021.
- Entrevista a referente de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores, Rosario, agosto de 2021.

### Cómo citar este artículo:

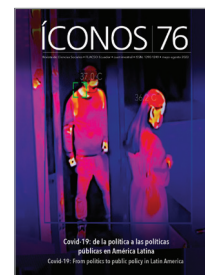
Deux-Marzi, María Victoria, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi. 2023. “‘Sobre llovido, mojado’. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 99-122.  
<https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5693>




t  
temas



# Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia

*City, cholera, and COVID: A reading mediated by religiosity and science*



-  Dr. Carlos E. Flores-Rodríguez. Profesor-investigador. Universidad Autónoma de Nayarit (México). (carlos.flores@uan.edu.mx) (<https://orcid.org/0000-0003-0456-5378>)
-  Mgtr. Luis Fajardo-Velázquez. Doctorando. Universidad Autónoma de Nayarit (México). (luisefeve@hotmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-5522-607X>)
-  Mgtr. Rosa María López-Nanco. Doctoranda. Universidad Autónoma de Nayarit (México). (rosa.nanco@uan.edu.mx) (<https://orcid.org/0000-0003-3471-2287>)

Recibido: 01/05/2022 • Revisado: 03/10/2022  
Aceptado: 26/01/2023 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

Por el tránsito al liberalismo, pero sobre todo por la actuación ante las calamidades que caracterizaron al siglo XIX, este resultó determinante en la configuración de las sociedades de las urbes mexicanas y en particular de sus barrios periféricos. Desde una postura fenomenológica-hermenéutica, y con herramientas tanto etnográficas como historiográficas, en este artículo se discute sobre ello. Tomando como referentes los barrios virreinales de Analco y La Luz, en la barroca ciudad de Puebla, se descubre los elementos históricos que condicionan su proceder ante una emergencia sanitaria. Se muestra también que la cotidianidad de sus habitantes tuvo un carácter dual, puesto que estaba mediada por la religiosidad y la ciencia. Así, la calle funcionaba y funciona como centralidad barrial, lugar simbólico de este sincretismo y sitio para las tácticas vecinales en la búsqueda protectora de su sentido identitario. También en la calle se encuentran lo eventual y lo permanente; deviene espacio donde se es y se habita, símbolo del arraigo y la pertenencia. La relevancia del texto estriba en que se está ante la inmejorable posición testimonial para comprender lo que se realizó y lo que significó, desde la óptica social o colectiva, un evento disruptivo como la covid-19; asimismo, este texto contribuye a documentar el origen de nuevos elementos que se suman al patrimonio inmaterial existente.

*Descriptores:* barrialidad; barrio; ciencia; creencia; cotidianidad; disrupción.

## Abstract

On its way to liberalism and, above all, in relation to the difficulties that characterized this moment, the 19th century was fundamental in the configuration of the societies of Mexican cities and, in particular, of peripheral neighborhoods. This process is discussed in this article from a phenomenological and hermeneutic position and with ethnographic and historiographic tools. It considers the cases of the vice-royal neighborhoods of Analco and La Luz in the baroque city of Puebla. Historical factors are described that shaped its processes during a public health emergency. It is shown that the everyday life of its inhabitants had a dual character, mediated by religiosity and science. Thus, the streets functioned and still do function as the neighborhood center, the symbolic site of this syncretism and the site for neighborhood tactics in the protective search for a sense of identity. Also, the eventual and the permanent are found in the streets, where space becomes where one is and lives, as the symbol of attachment and belonging. The relevance of the text lies in the fact that it offers a privileged testimonial position for understanding what was done and what was understood during a disruptive event like COVID-19 from a social and collective lens. In addition, this text contributes to documenting the origin of new elements that add to existing immaterial heritage.

*Keywords:* barriality; neighborhood; science; belief; daily life; disruption.



## 1. Introducción

Donde está el peligro, florece también lo que nos salva.

—F. Hölderlin

La historia de las ciudades es la historia de sus sociedades. En cualquiera de sus estadios físicos o fases temporales, habría una regularidad que las caracteriza y las precisa: la dependencia que ha tenido con otras sociedades y con todo tipo de conocimientos y bienes en los que se incluyen los simbólicos (Asher 2012). Esta interacción también ha influido en la manera de responder a las transformaciones o crisis suscitadas en cada una de estas fases y estadios. La historia de las urbes es también la historia de sus calamidades. Un evento puede ser el mismo para muchas ciudades, sin embargo, aún en los extremadamente graves o amenazantes, como la destrucción o las enfermedades, las múltiples circunstancias que las envuelven harían que se responda de modo diferente. Si bien en todas ellas estaría implícita la gestión o, si fuera el caso, el surgimiento de instituciones e instrucciones desde el estamento público, a la ciudadanía común tocó crear sus propias y variadas reacciones, sobre todo si quien produce tal afectación es la esfera gubernamental o si esta manifiesta un comportamiento errático o ambiguo.

La sociedad civil, o propiamente los colectivos afectados, y solo ante cierto tipo de eventualidades, es la que adopta una actitud natural de resistencia. Esta tendría que presentarse bajo una pretensión de cambio o trasgresión tanto ante la cotidianidad doméstica como la de su colectivo, lo que podría incluir los espacios y la espacialidad en los que se desenvuelve.

Frente a tales circunstancias, los habitantes se han valido de cualquier mecanismo o procedimiento para disfrazar, compensar, resistir, protestar o evadir desde una disposición hegemónica o de dominación hasta una contingencia adversa o amenazante. Religiosidad popular, pensamiento mágico, expresiones estéticas, del lenguaje, clandestinidad, alteración de espacios, paisajes, rutinas, atuendos, nuevos o prolongados usos, usuarios o significaciones son solo algunas de estas reacciones que, paradójicamente, de modo privado o colectivo, se manifiestan en aquel espacio que no representa al control individual, pero sí ha demostrado ser disipador del miedo o soporte para la incertidumbre: el espacio urbano para lo público (Nora 2008).

De todos estos espacios de interacción, la plaza y la calle han trascendido como los más susceptibles para reproducir lo público. En este artículo se reflexiona sobre estas respuestas de naturaleza reactiva frente a una calamidad: de cómo la sociedad vive y se apropia del espacio ante la imposición de autoridad en el contexto de la emergencia por la covid-19. Para ello, se utiliza la propuesta de Michel de Certeau (2000) de denominarlas, en su conjunto, tácticas, en las que se incluye, tomando a Scott (2000), su lenguaje. También siguiendo a Reguillo (2005) —y a manera de premisa— se las

presume como provisionales, emergentes en usos y usuarios y de que toda certeza sobre ellos es *a posteriori*.

Con este fin, además de la observación, se utiliza la entrevista semiestructurada centrada en el problema de dieciséis personajes clave. Las entrevistas duraron aproximada veinte minutos y se realizaron en el periodo de transición postencierro (entre octubre de 2021 y marzo de 2022), etapa que coincide con los eventos religiosos más representativos de dos de los barrios históricos de origen virreinal de la ciudad de Puebla, y que se toman como objeto de estudio: Analco y La Luz.

Se ha considerado que ambas barriadas han conservado cierta autonomía en la gobernanza, en relación con su ciudad metrópoli, y están fundadas por comunidades originarias; por ello, presumiblemente poseen un *continuum* histórico y patrimonializable de su vida cotidiana. En cuanto parte de la sociedad a la que pertenecen, se convierten en objeto empírico insuperable en la construcción de conocimiento universal (Dilthey 1994; Giménez 2007).

El artículo se organiza en cuatro partes. En la primera, además de acercarse a la discusión de lo público, desde una teoría social que lo explique, se verifican las tácticas que un colectivo barrial ha desarrollado ante un imponderable amenazante, y cómo este comportamiento ha reflejado cierto determinismo ante un evento de este tipo. Sobre esa misma temática versa la segunda parte; desde la historiografía, se revisan algunas particularidades de las ciudades hispanoamericanas y, en específico, de México, para luego centrarse en la ciudad de Puebla y los barrios en cuestión. Las últimas dos partes se refieren a lo empírico y a la discusión y las conclusiones.

## 2. Ciudad y disrupción

Al desenvolvimiento de la convivencia y la cotidianidad genéricamente se le ha denominado lo público. La ciudad sería así el espacio para su despliegue donde se satisfacen en incompletitud las necesidades colectivas e individuales. Traficar entre semejantes, exhibirse en común –otredad–, desde lo individual –alteridad–, genera identidad y ciudadanía. Habría dos tradiciones contrapuestas, la republicana y la liberal, que buscan adjudicarse su control, propiedad y gestión. Si bien ambas lo patrocinan como lugar antropológico de vinculación emocional, la primera buscaría el bien común personificado en el Estado con elementos normativos y conductuales; mientras que la liberal procuraría el bien individual personificándose en el mercado mediante el utilitarismo y la competencia (Habermas 2006; Deutsche 2009; Crossa 2018).

Todo sistema de convivencia (barrialidad) es finito. Perdura mientras existan condiciones para interactuar con los lugares y con los iguales. Así, antes del quién o el dónde, importa más el qué se realiza y el junto con quiénes se coincide y se comparte.

En tal virtud, el espacio para lo público sería aquel que cumple los siguientes requisitos: i) promueva mayores interacciones y significaciones; ii) auspicie diversos mundos sin que medien temporalidades, generaciones ni homogeneización de prácticas; iii) posibilite su gobernanza: que ambas tradiciones se autorregulen en connivencia; y iv) propicie, en condiciones disruptivas, el desarrollo de tácticas. De ahí que se coincida que ha sido la calle el inmejorable lugar para su despliegue por partida doble: convoca a iguales, te hace un igual entre iguales y provee los cuatro elementos de lo público: la comunicación, la información, el simbolismo y el ocio (Lefebvre 1972; Silva 2006; Delgado 2011).

La vida cotidiana de toda colectividad es producto de su realidad histórica, de las condiciones que la posibilitaron. Los apegos territoriales, la territorialidad surgida y la propia historia comunitaria impedirían cualquier desplazamiento o alteración voluntaria a este sistema de convivencia. Acostumbrarse a otra realidad, el desapego, por mínimo que sea, implica dolor, duelo o animadversión, por lo que cualquier cambio se evita de inmediato o se niega debido a su posibilidad de modificar o sustituir la realidad actual. Sin embargo, en la historia de las ciudades y sus sociedades resulta significativa la historia de los eventos que han alterado o perturbado sus cotidianidades; entre tales eventos se distinguen tres: la destrucción o modificación de lo construido, las expectativas o crisis sociales o económicas, y las emergencias sanitarias que amenacen la vida. Ante esa traumática expectativa, toda re-acción en realidad es una búsqueda para permanecer incólume o eludir modificaciones a la vida diaria (Perec 2001).

Un suceso disruptivo así puede tener dos miradas. Desde la historiografía serviría para colocar límites temporales en la búsqueda de la comprensión o determinación de una época. Dicha periodización, sin embargo, no sería un segmento de tiempo uniforme, estaría precedido de una etapa de transición de donde surge la segunda. Desde la etnografía englobaría toda práctica cotidiana que emerge, y ante la novedosa realidad, para adaptar, modificar o finalmente sustituir a las vigentes y que, ocasionalmente, desaparecerían toda vez que termina el suceso perturbador. Habría pues, por su naturaleza, eventos que alteren el funcionamiento de estos espacios como bien podría serlo una pandemia. Tales prácticas serían presuntamente intermedias o de transición, o sea, que surgirían sin que necesariamente se tenga la certeza de su permanencia, y se definirían por su calidad de oportunistas y adaptativas. El fenómeno tendría entonces dos lecturas, la espacial y la funcional; ambas comprendidas bajo tres premisas: de provisionalidad, de usos y usuarios emergentes, y de que toda certeza solo puede considerarse *a posteriori* (Waisman 1990; Aróstegui 1995).

Todo cambio de regularidad conlleva cierto tipo de reacciones, sobre todo ante situaciones de vulnerabilidad. Estas en realidad son mecanismos de compensación que, en la vida diaria, sirven para horizontalizar las relaciones ante una realidad interpretada como asimétrica o adversa. El colectivo afectado adoptaría así una serie de tácticas –no necesariamente abiertas– que partirían desde la lingüística hasta pequeños actos



de insubordinación para disfrazar, desquitar o eludir un discurso o evento atentatorio. Esta suma de prácticas, si bien nacen de la individualidad, se mueven en la colectividad, y solo por ello tendrían la posibilidad de volverse comunes, aunque no necesariamente permanentes. Por lo general surgidas en –o desde– el espacio público, estas se componen de acciones, dispositivos, ardides, comportamientos, jugarretas, supersticiones o procedimientos –usualmente imperceptibles o insinuados– para subvertir, reapropiarse, resistir, evadir, simular o equilibrar, así sea simbólicamente, lo que se muestra diferente o atentatorio a la cotidianidad que les es conocida (Certeau 2000; Scott 2000).

Esas tácticas no son del todo fortuitas. Con base en la psicología social, podrían identificarse ciertos determinantes que las promueven o auspician. Estos arraigos en la personalidad colectiva patrocinarían el cómo se responde a nuevas condiciones, esas mismas actitudes serían las que condicionarían desplazarse a una posible adaptación. Tales determinantes tendrían un componente conservador e irían desde lo social económico hasta lo cultural, algo que, en su conjunto, se ha denominado carácter social o común de grupo, y corresponde a aquellos rasgos que persisten, o son compartidos, en un colectivo, aun cuando existan circunstancias que les afecten –o primordialmente durante ello–, y que también les daría identidad (Fromm y Maccoby 1992).

Significativamente en las sociedades latinoamericanas, y ante una emergencia que promete vulnerabilidad, la religión habría sido un componente esencial de su carácter social y, consecuentemente, de sus tácticas (Giménez 2020). A este conjunto de prácticas religiosas mixtas y sincréticas, desde la sociología de la religión se le ha definido como religiosidad popular. Se refiere, por un lado, a estas reacciones entremedias de lo institucional católico y sus creencias personales o colectivas acumuladas ancestralmente; y, por otro, a que tales respuestas son en realidad intrínsecas al carácter de un colectivo debido a que dichos grupos, en particular los indígenas, tendrían una instintiva necesidad de consuelo y gratitud hacia lo que entienden por lo divino (Parker 1993; Torre 2013).

### 3. Puebla de los Ángeles y la religiosidad

En las ciudades del virreinato hispanoamericano, creencias, mitos, pragmatismo, aun un cientificismo religioso, primarían sobre cualquier ordenanza. En la determinación de su forma, contenido, emplazamiento y vida cotidiana de sus habitantes serían la experiencia, las formas de pensamiento y las características físicas de la ciudad lo que marcaría su proceder. Ante determinada contingencia o calamidad, la sociedad virreinal se definiría por la ritualización popular, en la que el espacio para lo público y, en específico, la calle –favorecida por sus permanencias y persistencias– ocuparía

un lugar central para su sistema de convivencia.<sup>1</sup> Por ejemplo, tras el descontento por el repartimiento de Tenochtitlan, los capitanes de Cortés se manifestaron en contra de este con grafitis en las paredes encladas de edificios públicos de Coyoacán; otra muestra es el agujereado de los jardines pensando que, a manera de poros en la “piel” terrestre, era posible exhalar las entrañas de la tierra y así evitar los sismos o disipar todo espíritu que pudiera habitar bajo ella (Rama 1998; Musset 2011).

Las epidemias que tuvieron lugar entre los siglos XVI y XIX fueron determinantes para esta riqueza casuística y urbana. En el siglo XVI, las nóveles ciudades de la Nueva España sufrieron al menos cuatro pandemias que motivaron, entre otras acciones, las reducciones o juntas de indígenas; esta política dirigida por las autoridades eclesiásticas y civiles se encaminaba a la concentración poblacional indígena al estilo europeo. Esta solución comprendía la creación de barrios en las periferias de los pueblos de españoles, que, frecuentemente, los separaban físicamente utilizando la geografía natural, como accidentes, depresiones topográficas o cauces de ríos. Los dos periodos en que se desarrolló serían suficiente para modificar permanentemente la estructura territorial, urbana y administrativa de las ciudades, sobre todo, de los originarios pueblos indígenas, cuyas principales tácticas de resistencia para congregarse y tratar de revertir o aminorar la agresión a su identidad, a su suelo, a sus costumbres, a la cohesión familiar-étnica y al desarraigo, serían dos: migrar continuamente de pueblo en pueblo, o fundar, sobre todo en la zona norte del país, rancherías alejadas y, por ello, autárquicas (Gerhard 1975; Radding 1992).

El higienismo europeo del siglo XVIII acrecentaría la riqueza de creencias y prácticas cotidianas novohispanas. El cientificismo liberal acabaría mezclándose con las supersticiones y la religiosidad, terminando muchas veces en prescripciones moralinas. En estas reacciones, el aire se convertiría en una de las mayores preocupaciones; suponían que toda estela de viento viciado, pútrido y maligno era señal inequívoca de contagio de un ingente número de enfermedades. Esta teoría de los miasmas atendía a la atmosfera olfativa no como un asunto de confort, sino de vida o muerte, debido a que su impureza, olor putrefacto, humores o temperatura, influía tanto en el orden de las cosas como en las enfermedades del alma y el ánimo. La ciudad se manifiesta en cuanto lugar de las enfermedades: nada debía estancarse porque se corrompe y hiede. Además del agua, la cal y el fuego, que desinfectan, desodorizan y purifican, las consecuentes teorías aeristas<sup>2</sup> promoverían la desaparición de todo olor nauseabundo por ser mefítico, por lo que toda acción urbana y personal estaría encaminada a disipar el miasma y suscitar la circulación del aire, los desechos y las personas (Sennett 1997; Rybczynski 2015).

1 Para una discusión teórica sobre la relación de la morfología con la actualidad barrial vinculada con sus sistemas de convivencia (barrialidad), de sus continuidades y rupturas urbanas (permanencias y persistencias), referidas en particular de estos dos barrios poblados, se sugiere la lectura del texto de Flores-Rodríguez, Fajardo y Ramos (2022).

2 En la epidemia del cólera de mediados del siglo XIX, habría dos teorías principales en la búsqueda del origen de su propagación. Los contagistas, que pensaban que se transmitía por contacto, y los miasmáticos o aeristas, que consideraban que su propagación se hacía por la atmósfera, el aire o un medio aéreo (Cuenya 2007; Johnson 2020).

En esta lucha contra la hediondez, ciencia y creencia serían una dualidad fundamental. La observación sería sustituida por el olfato; los olores, desde la empírea positivista, debían imperiosamente medirse y categorizarse. De ahí mismo, las prácticas aeristas de higiene personal y colectiva, como el lavado corporal y el encalado de los muros, el pavimento de las calles, la recolección de basura y desechos, el alcantarillado y el agua corriente, o la creación y fomento de espacios verdes en plazas, parques y jardines (esencialmente con árboles de plátano o álamos), así como la construcción en la periferia urbana de edificios para la reclusión de cadáveres, enfermos o de indeseables y menesterosos, serían promovidas por emergentes instituciones y ordenanzas. En esta salubridad de la fetidez, una de las creencias arraigadas en el imaginario era que de las lagunas, lagos y pantanos, provenían efluvios de perniciosos miasmas; al estar fijos, son productores de olores putrefactos y por ello fuente de infección, por lo que la desecación de todo cuerpo de agua circundante a la ciudad, y luego quemar y sahumar los lodos residuales como medida de purificación se convertiría en una práctica común (Foucault 2007; Pinzón 2020).

Desecar para desodorizar, quemar para purificar o pavimentar para que personas y desechos circularan rápidamente no fueron las únicas creencias. Danzar evitaba desde enfermedades de la mujer, hasta el cáncer y todo pensamiento flemático y, por ello, suicida. El agua no limpiaba, drenaba, era un eficiente vehículo para los desechos. Las copas de los árboles “barren” la atmósfera, y la mejor cama es la hamaca por su capacidad de autoventilarse. Los pelos de los gatos y los perros portaban el nocivo miasma, era necesario matarlos. Había materiales que absorben y otros que repelen lo pútrido, por lo que los primeros deben revestirse de estos últimos, esto aplica a las personas y las compañías. Los enfermos mueren por el aire pútrido; el “mal” comportamiento se contagia, así que respirar un ambiente secular, anárquico y espontáneo es peligroso, por lo que la obediencia, subordinación, religiosidad y buena conducta, así como un aspecto y lenguaje pulcro y educado, eran señal de estar sanos y sanas y, por lo mismo, provenían la enfermedad (Corbin 1987; Molina 1998).

Este peculiar urbanismo ilustrado se reflejaría en la novel ciudad mexicana un siglo después. Francia se convertiría en el modelo aspiracional de toda ciudad importante. Si bien es verdad que los fines cosméticos y escenográficos primarían sobre lo higienista en este cientificismo decimonónico, ello no impediría que la gestión de la ciudad se consolidara también por la manera en que se enfrentaron las enfermedades y los padecimientos. Específicamente la fiebre amarilla y el cólera marcarían su proceder. La teoría europea de los fluidos miasmáticos dictaba la aireación obsesiva de todo espacio colectivo y cerrado, el uso de la luz solar como desodorizante y la referida necesidad de la desecación de pantanos y cuerpos fijos de agua periféricos; pero no fue lo único. Las creencias, la tradición y los mitos locales se mezclarían a este emergente lenguaje positivista en la búsqueda de remedios para sanar.

Era común mezclar la religiosidad o parapsicología con descubrimientos que causaron gran asombro como la electricidad que, se pensaba, era equivalente a otros ‘fluidos’ como los humores, la telepatía o el hipnotismo; así que, a semejanza, tendría atribuciones medicinales y terapéuticas. Por otra parte, estas ideas ‘positivas’ solo podrían esparcirse por asociaciones, clubes o círculos del mismo tipo, aunque también habría otras tantas con un carácter cuasimágico, de semiclandestinidad y romanticismo, por ejemplo, la masonería, o las sociedades amantes de la luz, que establecían que lo científico era compatible –y deseable mezclarlo– con lo esotérico u oculto (Parga 2008; Arango 2012).

En ese siglo XIX, una de las pandemias que más impactó a las ciudades mexicanas fue el cólera. En sus dos oleadas, su saneamiento se llevaría a cabo por autoridades que representaban un incipiente liberalismo y ejercitaban sus primeros intentos de separarse del mundo católico que habría regido la vida cotidiana durante más de tres siglos. Así, alternando a las actividades, recomendaciones y asociaciones religiosas, se crearían exprofeso comisiones y juntas de sanidad que, entre otras acciones, reubicaron en la periferia los antedichos equipamientos de reclusión dividiendo la ciudad para su gestión en cuarteles; prohibieron espacios concurridos como velorios y ritos de difuntos, al igual que el consumo de ciertos alimentos y todo tipo de alcohol; pidieron respirar aire puro, dormir en camas altas, encalar paredes y encender hogueras de sahumero, así como asear, ventilar y restringir la utilización de todo espacio público; implementaron vigilantes de infectados, de la entrada de foráneos, de la cuarentena y del castigo de azotes a los infractores.

Ante ello, y como reacción, se producirían protestas, conflictos y disgustos vecinales por lo que consideraban una inhumana alteración de las costumbres y creencias que, en la mayoría de los casos, auspiciarían tácticas evasoras y furtivas como la búsqueda de remedios y médicos improvisados, auxilio espiritual alternativo, o entierros y ceremonias propias de las creencias y la religiosidad arraigada (Molina 1998; Guillén 2017).

Luego de esta calamidad ninguna ciudad mexicana sería igual; su estructura, sociedad y gestión se alterarían para siempre (Katzman 2016). Puebla de los Ángeles fue una de las tres ciudades más importantes de la Nueva España; su historia urbana y la de su sociedad sería también la de sus emergencias sanitarias, significativamente la del cólera. En esta ciudad, las barrialidades se regían por una distintiva religiosidad en la cual, y en particular en sus barrios indígenas, la Iglesia conservaba un dominio sobre cualquier funcionario u ordenanza (Castro 2011). No es inusual que, hasta antes de esta desgracia, la gestión urbana se realizaba a partir de la estructura eclesiástica colonial que la dividía en jurisdicciones parroquiales a las que pertenecían sus originarios siete barrios indígenas: El Alto-San Francisco, Santiago, San Miguel, Santa-Ana, San Sebastián, San Pablo y Analco; lugares donde sucedía la ciudad fuera del asentamiento español. En especial Analco estaba subdividido por cuatro arrabales: Huilocaltitlán

Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia

(asiento de la iglesia y la plaza de Analco), Xichititlán, Yancuitlalpan y Tepetlapan (hoy barrio de La Luz). Analco se considera uno de los primeros barrios o junta indígena de Puebla (Malvido y Cuenya 1991).

El siglo XIX fue complicado para esta ciudad. La primera llegada del *cholera morbus* se pensó como un castigo divino, y en su dualidad, la hasta ese momento filantrópica Junta de Caridad alternó con una secular Junta de Sanidad que el ayuntamiento de Puebla instituyó para hacerle frente. El cólera, no obstante, vendría a descubrir que mortandad, higiene y pobreza se relacionaban, y que los barrios indígenas revelarían una mayor desigualdad y contraste con el asiento español; sin embargo, aquellos localizados del otro lado (y en las inmediaciones) del ya inmundo y miasmático río San Francisco –como lo eran Analco y La Luz–, serían los de mayor desolación (figura 1).

Figura 1. Los barrios Analco y La Luz, y su cuartel

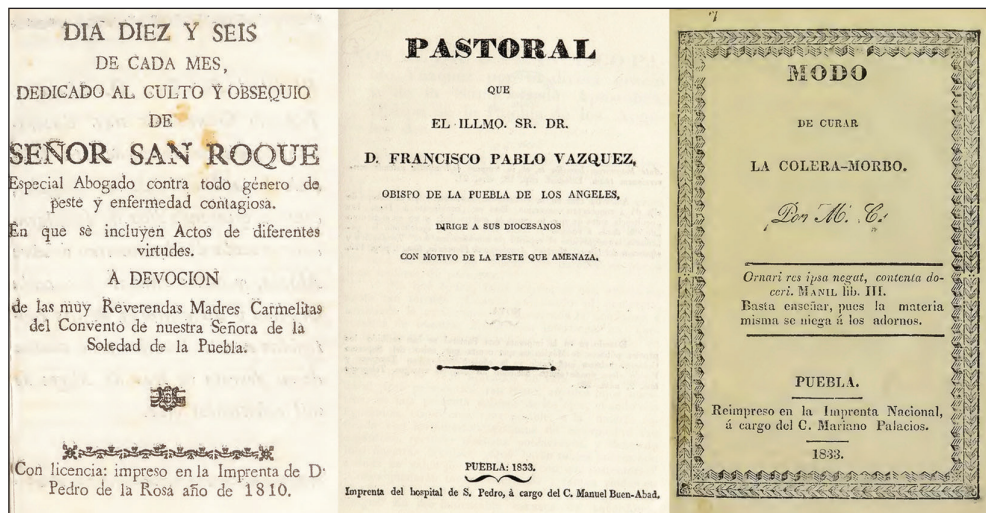


Elaborado a partir del Plano Topográfico de la ciudad de Puebla de Luis G. Cariaga Sáenz (1856). Colección Orozco y Berra.

En ese sentido, las propuestas de la Junta de Sanidad se concentraron en más de una veintena de folletos (entre cartillas médicas, métodos o recetarios), tanto locales como de otros lugares, que convivirían con los tradicionales impresos milagrosos de índole religioso que circulaban entre la población poblana (Vázquez 2012), como se muestran en la figura 2. Las creencias y el lenguaje de la distintiva vida religiosa poblana, proclive a vivir entre sus dos realidades, se vería reflejada en estos documentos cuya lingüística acusaba una fuerte carga moral mezclada con preceptos higienistas médicos.



Figura 2. Impresos poblanos del siglo XIX a propósito del cólera



Fuente: Internet Archive ([1810] 2017); Internet Archive ([1833] 2017); Vázquez y Sánchez Vizcaíno (1833).

Nota: De izquierda a derecha: oración a San Roque contra la peste; Pastoral del Obispo de Puebla sobre la peste; modo de curar la cólera-morbo.

En ese aspecto, se insistía en que el aire miasmático y la ebriedad constituían factores favorecedores o propagadores. En cambio, un sosegado espíritu, una conciencia purificada, la abstinencia, y los muchos rezos y ofrendas servirían para obstaculizar la enfermedad. La calamidad, como designio divino, al mismo tiempo que para los buenos cristianos es un sufrimiento “útil y saludable”, sirve “para castigar a los malvados”; también puede aplacarse con oraciones, misas, procesiones y sacrificios de protección o rehusando todo desorden público, bailes, libertinaje o “placeres fuertes y vivos como los son los del amor” (Gobierno de Puebla 1833; Vázquez y Sánchez Vizcaíno 1833).

Asimismo, y gracias a su gran popularidad, se aconsejaba portar piezas de cobre en el epigastrio o colgadas en el cuello, ya que de la misma forma en que se les asociaban poderes curativos por los fluidos “eléctricos que se cree producir”, eran un providencial amuleto protector. Se desalentaba igualmente la tristeza y la “tirantez de espíritu”, y que ante cualquier duda sobre la eficacia de remedio alguno, sería la Divina Providencia quien terminaría sancionándole (Gobierno de Puebla 1833; Vázquez y Sánchez Vizcaíno 1833).

Más aún, la aludida cartesiana división urbana por cuarteles se identificaría por la toponimia parroquial<sup>3</sup> (figura 1); los cuatro lazaretos construidos para el aislamiento y reclusión de las personas enfermas (uno de ellos para los barrios del río San Francisco)

3 Para 1812, a Analco (parroquia del Santo Ángel Custodio), se le habrían anexado las parroquias de San Marcos, La Cruz y San Sebastián, por lo que es común referirse a ella como barrio o como parroquia de Analco.

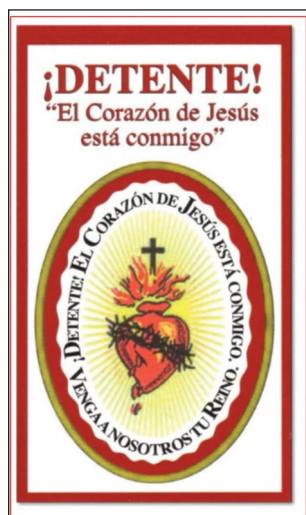
atendían tanto la enfermedad como el auxilio espiritual. Finalmente, y debido a su popularidad y proliferación, se pedía no acudir a charlatanes y curanderos y sus milagrosas medicinas, aunque al mismo tiempo se aconsejaba beber infusión de “palo de huaco o guaco” por ser un remedio milagroso; amén de que los entierros continuarían realizándose en los templos a la vez que en los emergentes cementerios, así se prolongaba por más de medio siglo la convivencia de lo civil-científico con lo eclesiástico-milagroso (Cuenya 2007).

#### 4. Analco, La Luz y la covid-19

Luego de la detección del primer caso de coronavirus en México, las autoridades permanecerían en un sopor con acciones que fueron desde la displicencia hasta la chabacanería. Un mes después, el Ejecutivo, por su parte, recomendaba abrazarse y presumía el uso de la estampa religiosa<sup>4</sup> de la figura 3, como amuleto contra pandemias (Badillo 2020). Por otra parte, se establecía una serie de medidas en el Diario Oficial de la Federación; entre ellas, que se suspendiera toda actividad que involucre concentración de personas y que cualquier nueva disposición quedaría a discrecionalidad de las autoridades estatales. Las medidas incluyeron la reclusión de los habitantes en sus casas, así como la suspensión de quehaceres en el espacio público.

135

Figura 3. Estampa religiosa del “Detente”



Fuente: Rojas (2020).

<sup>4</sup> Referida como “El Detente”, la estampa, su oración y toda la suerte de objetos religiosos relacionados popularizarían su difusión en redes sociales, así como su venta en páginas de comercio en línea como Amazon o Mercado Libre.



Se ignoraba así que el hacinamiento exacerbaría la violencia de género, que hay una innata necesidad de libertad visual paisajística y de actividades al aire libre, y de que estos espacios, además de que históricamente han sido utilizados para el comercio, el ocio y las celebraciones religiosas, habrían funcionado para el desahogo de toda tensión y estrés social. De pronto, el espacio público, en especial la plaza y la calle, tendría una súbita demanda y una consecuente utilización clandestina; de pronto, la convivencia cotidiana, además de alterarse, se pondría a prueba (Flores-Rodríguez y Navarrete 2021; Ziccardi, Figueroa y Luna 2021).

Ante el espejo nacional, Puebla replicaría esta ambigüedad. Mientras que, por un lado, el gobernador del estado argüía “si ustedes son ricos tienen el riesgo, si ustedes son pobres, no”; y luego socarronamente afirmaba “que la vacuna que ya se descubrió en contra del coronavirus es un plato de mole de Guajolote” (Alis 2020); por otro lado, el 23 de marzo de 2020, por acuerdo del propio Ejecutivo, se clausuraban temporalmente la utilización de espacios y de actividades públicas de la ciudad, en los que se incluía la suspensión de cualquier evento colectivo que concentrara más de 100 personas, entre ellos los religiosos.

La urbe viviría así su propio trastrocamiento, del que sus barrios, como Analco y La Luz, no serían ajenos. Las festividades religiosas son el fundamento de La Luz; dos espacios han sido sus principales referentes simbólicos en su memoria colectiva y, por lo mismo, los de mayor actividad: el templo religioso y la calle. El templo de La Luz, que le da toponimia, acataría las medidas sanitarias como el aforo limitado, uso del cubrebocas, “sanitizarse” las manos y los pies al entrar, o un peculiar “choque” de puños en el saludo entre feligreses y con el párroco (figura 4). Un devoto dice con nostalgia:

Fue muy difícil pasar estos tiempos tan difíciles durante la pandemia, pero la fe me mantuvo de pie –guarda silencio unos segundos mientras con su mano izquierda sostiene una imagen–. La virgencita nos hizo el milagrito de seguirnos dando vida –señala con orgullo mientras se retira del lugar– (entrevista a devoto, barrio La Luz, 31 de octubre de 2021).

Sin embargo, la calle representa el soporte de la barrialidad. En realidad, es el lugar para las celebraciones religiosas que, no obstante, poseen un carácter secular al ser organizadas por las propias familias del barrio. Así lo confiesa con orgullo una abuela mientras carga en procesión una imagen:

Somos abuela, madre e hija. –Y agrega– mire, el 28 de octubre es el día de San Juditas, y hoy nos dimos tiempo para sacar su imagen pues somos devotas de él. Estamos agradecidas porque a pesar de los malos tiempos y [de] que ha habido muchos enfermos y muertos, nosotras aquí seguimos dándole. También –reflexiona– lo estamos llevando

Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia

de un lado pa otro, en especial a los lugares que están cerrados para que abran pronto y no se queden sin sustento para la familia (entrevista a abuela devota, barrio La Luz, 28 de octubre de 2021).

La hija, vestida con su uniforme de trabajo, señala nostálgica:

Lo de la pandemia nos vino a dar en la torre. A pesar de que estamos tan cerca –se refiere al centro de Puebla–, el Gobierno no hace nada para ayudarnos, pero rezándole a San Juditas nos va a echar la mano. Hemos pasado por peores situaciones y mírenos aquí, seguimos como si nada –dice pensativa mientras abraza a su madre y su hija (entrevista a hija devota, barrio La Luz, 28 de octubre de 2021).

Otra de las celebraciones callejeras son las de los *huehues* (figura 4). En ambiente de Carnaval, previo a la Semana Santa, este grupo de danzantes formado por familias del barrio, en la que los miembros más jóvenes son los encargados del baile y la representación, además del simbolismo sincrético de un festejo derivado de la celebración cristiana, contiene emociones personales que destacan. Por ejemplo, y en referencia a lo que sucede, enfatizan:

Estamos aquí [frente al altar de la Virgen] porque es en donde más gente se concentra del barrio. Nos gusta ponernos aquí porque estamos entre Analco y La Acocota [mercado municipal a un costado del barrio de La Luz], y nos queda a media calle el bulevar [antiguo río San Francisco], y pues también porque ya es tradición venir por acá, aunque se suspendió un ratito por lo de la pandemia (entrevista a *huehue* 1 del barrio La Luz, barrio La Luz, 27 de febrero de 2022).

Yo quise poner al Popocatépetl e Iztaccíhuatl [se refiere al dibujo de sus capas]; mis papás desde chiquito me enseñaron que son bien importantes. Cada vez que me ponía triste porque no podía salir a trabajar y ayudar para los gastos de la casa [por el encierro], pues me acordaba de las imágenes que me ayudaban en los momentos complicados y por eso los puse en mi capa (entrevista a *huehue* 2 del barrio La Luz, barrio La Luz, 27 de febrero de 2022).

La mía –dice otro– es una caricatura que me gusta desde que era niño (entrevista a *huehue* 3 del barrio La Luz, barrio La Luz, 27 de febrero de 2022).

La que yo uso es una calavera punk –se ufana otro más (entrevista a *huehue* 4 del barrio La Luz, barrio La Luz, 27 de febrero de 2022).

La última de las celebraciones callejeras de La Luz es la del 12 de diciembre. Los vecinos cierran la avenida 2 Oriente, entre la 14 Norte y la 16 Norte, una de las principales vías que conduce al Zócalo de la capital poblana. Arman una cuadra de

Carlos E. Flores-Rodríguez, Luis Fajardo-Velázquez y Rosa María López-Nanco

jolgorio donde se improvisa un altar móvil a la Virgen María frente a otro fijo en el que se honra a Nuestra Señora de La Luz, patrona del barrio.

Esta es la [calle] de La Luz, nos ponemos porque estamos entre la iglesia y porque está la patrona –menciona orgulloso un vecino que, al ser escuchado por otro, visiblemente ebrio, lo secunda (entrevista a devoto de la Virgen de Guadalupe 1, barrio La Luz, 12 de diciembre de 2021).

Afortunadamente esto ya se terminó, o bueno ya casi. Escogemos este lugar en agradecimiento a las dos –indica ambos altares– porque nos hicieron el milagrito de cuidarnos y darnos trabajo cuando más lo necesitamos (entrevista a devoto de la Virgen de Guadalupe 2, barrio La Luz, 12 de diciembre de 2021).

A partir de las seis de la tarde, entre arreglos florales, globos y cervezas, quienes habitan el barrio conviven, bailan y cantan hasta el amanecer. Mediante la utilización de micrófono y bocinas portátiles animan a los asistentes: “Agradecemos a la Virgencita de Guadalupe que nos echara la mano en estos tiempos difíciles. Gracias Virgencita porque cuidaste a mi familia del *bicho*”, –dice con voz alcoholizada mientras simula estrangular a un ser imaginario– (notas de campo, barrio La Luz, 12 de diciembre de 2021).

Ahí mismo, Jaime ha colocado un puesto improvisado de pan. Muy temprano los domingos se instala a unos metros del templo. Mientras saluda a los vecinos, se queja:

Mis papás se quedaron sin trabajo por lo de la pandemia, tiene ya un año que no encuentran nada. Mis papás –prosigue– ya son gente mayor y no quiero que se enfermen con lo de la pandemia. Como el Gobierno solamente se dedica a robar y no ayuda, pues pusimos este puesto. La verdad nos colocamos aquí por conveniencia pues allá –señalando al templo de La Luz– ya hay un señor que se pone y vende durante misa, pero somos creyentes y el sol sale pa todos, ¿o no? (entrevista a Jaime, barrio La Luz, 23 de octubre de 2021).

Por su parte Don Agus, vecino del barrio, relata que por la pandemia fue despedido en la fábrica en la que trabajaba. Desde la diez de la mañana se le ve afuera del templo pidiendo dinero.

Hace como un año me quedé sin trabajo, hubo recorte de personal y pues me tocó. Como ya estoy viejo pues aquí ando. No es justo lo que me pasó, aunque, bueno, al menos mi familia y yo estamos vivos –compensa emocionado–. En las noticias sale que ya hay mucho muerto. Yo soy muy creyente, y a mí mi Virgencita nunca me ha dejado desamparado, además, en esta calle siempre hay mucho coche y la gente deja siempre buen dinero (entrevista a Don Agus, barrio La Luz, 13 de noviembre de 2021).

Figura 4. Escenas de la vida cotidiana barrial



Fuente: Archivo personal de Luis Fajardo-Velázquez.

Nota: De izquierda a derecha: interior del templo de La Luz; los huehues; Israel quemando basura luego del tianguis.

Los *huehues* son también de Analco. Durante la celebración, los vecinos bromean, beben cerveza y al terminar conviven (figura 4). Ellos dicen sonriendo:

Yo bailo en honor a mi primo que murió de covid –refiere mientras admite que porta una foto de un fallecido *huehue*– ¡No va' dejar de bailar! –exclama (entrevista a *huehue* 1 del barrio Analco, barrio Analco, 13 de marzo de 2022).

A mí me gusta mucho esta *madre* del carnaval, por eso traigo a mi nieto para que él también aprenda de esto; es un orgullo pa todos salir aquí (entrevista a *huehue* 2 del barrio Analco, barrio Analco, 13 de marzo de 2022).

Mi hijo tiene nueve años, pero baila desde hace diez, porque desde que estaba dentro de mí lo traigo a esto, y como ya se terminó esto de la pandemia por eso seguimos viniendo (entrevista a *huehue* 3 del barrio Analco, barrio Analco, 13 de marzo de 2022).

Como tiene rato que no se hace lo del carnaval, este año se lo estamos dedicando a las víctimas de la pandemia. Por ejemplo, para nosotros en el baile el covid está representado por el diablito. Nosotros solo bailamos en lugares cercanos, para nosotros lo que hacemos es una forma de *limpiar* lo que ocasionó [la pandemia] (entrevista a *huehue* 4 del barrio Analco, barrio Analco, 13 de marzo de 2022).

Israel cree lo mismo. Considera que quemar la basura de un tianguis del barrio puede servir como limpia (figura 4).

Carlos E. Flores-Rodríguez, Luis Fajardo-Velázquez y Rosa María López-Nanco

Sí, tiene casi dos años que quemó la basura. Mira, un día se me ocurrió quemar todo el depósito y me cayeron los de la Policía –dice riéndose mientras señala la estación ubicada a unos metros–, pero ya solo vengo por una o dos bolsitas y las quemó afuera de mi casa. Quemamos la basura porque ya estamos hartos de los muertos y de la pandemia, con el fuego se *muere* todo lo que causa esa cosa tan fea, ni la pinche Policía va a prohibirme que lo haga, solamente que ahora ya soy más cuidadoso –matiza burlón (entrevista a Israel, barrio Analco, 21 de marzo de 2022).

## 5. Discusión y conclusiones

La cultura de las sociedades alguna vez fue vida cotidiana de un grupo específico. Por la fuerza de reproducirse y colectivizarse se convirtió en memoria, en fundamento de toda identidad. Ciudad, barrio, calle y cotidianidad son capas de una realidad. Cada evento que rompe la rutina de un colectivo supone el surgimiento de otra, por lo que documentarlas, *in situ* y *de visu*, es un privilegio que atestigua el origen de un patrimonio que se suma al existente. Ante una nueva realidad política y social, muchas de las reacciones, aun pretendidamente provisionales, hoy son parte de un hecho cultural, de una memoria colectiva.

La personalidad barrial y su carácter son una construcción social de siglos y reacciones ante toda clase de eventos que alteran y condicionan su proceder. Para los barrios históricos, la religiosidad liga la calle con la vida cotidiana que, como toda cultura, está viva, actuante y en constante acumulación. En la calle de los barrios históricos poblamos sucede la ciudad. Ahí ocurren las prácticas diarias y singulares que pertenecen a una realidad histórica y a una visión del mundo única, en la que subyace el origen o el final de una cotidianidad, de un hecho cultural.

Analco y La Luz no son ajenos a su historia. Su vida cotidiana y sus tradiciones se han visto afectadas a partir de esta nueva situación en la que su historia haría que respondieran de manera semejante, mostrando actividades colectivas con cierta unidad aparente y con cierta condicionante por su carácter común. Ambos reconocen un mismo referente simbólico: el río San Francisco, aunque ya entubado y, por ello, conjurado por su maldad miasmática, sigue como reificación del imaginario colectivo: el bulevar Cinco de Mayo divide a la ciudad ilustrada y rica de los arrabales, de la periferia.

Analco, a diferencia de La Luz, posee plaza pública, pero en ambas la calle refleja con mayor ahínco una cotidianidad caracterizada por una religiosidad desde donde se interpreta el mundo y se enfrenta toda vicisitud real o imaginada. Persiste la fe en una divinidad solo visible en un pensamiento construido desde hace más de tres siglos: ante cualquier incertidumbre, La Providencia será quien tenga la última palabra; y si esta falla, sería entonces el mismísimo Dios quien así lo quiso por su bien y para su

salvación y santidad. En tiempos de vulnerabilidad y aciagos, el silogismo religioso y los actos compensatorios dan certeza: desde ahí nunca se falla, desde ahí siempre se está bien.

Por eso, los sacrificios y el baile se repiten; por eso, las jaculatorias, las novenas y procesiones continúan mediando en el mundo real. Es común vivir entremedio, mediar el trabajo, la suerte, la muerte o la enfermedad con la divinidad y sus designios; y, por eso, se puede reclamar a la divinidad para que “devuelva” lo que esta ha quitado, sea en limosnas para subsistir, sea en vendimia para sobrevivir.

La calle es el sitio para las tácticas, es derecho propio; su identidad y carga simbólica: el sentido de grupo se reafirma ahí, siempre que sea en el lugar y en el tiempo acostumbrados; y esa es la paradoja de los *huehues*, que un evento no cotidiano, de breves días, justifica un año diario de preparación y de vida barrial. Esta danza es un acto eventual, sin embargo, promueve un sentido identitario que, por definición, es permanente: lo eventual se hace cotidiano; el taquero, el locero o el carnicero dejan de serlo para convertirse en diablito o en cualquier personaje de la comparsa farsesca; de ser originariamente una conmemoración de burla satírica al modo de ser español, de los otros del otro lado del río, de los güeros barbados y sus vírgenes ahora pasó a ser de quien se atavía de supersticiones, máscaras e imágenes del Iztaccíhuatl, calaveras *punk* y *animaniacs* que conviven con sus vírgenes; ahora es del sobreviviente de muerte, de quien vive de este lado y protegido por la pobreza, de un lado que ahora es alteridad autorreferencial: los del barrio, ahora espiritual y tácticamente superiores.

Sanitizar es nuevo verbo que suele ser adjetivo. Las manos empuñadas mientras se chocan con otras sustituyen al súbitamente viejo apretón de manos, que demostraba no portar arma alguna, ser inofensivo; ahora el puño no oculta un arma visible, sino una no visible sorteada por la sanitización. Pero no es lo único que se releva. La decimonónica procesión de una imagen ahora prescinde de aprobación eclesial; la estatua de San Juditas peregrina sin mediación de autoridad reglada y nombrada en diminutivo connota una invocación familiar e íntima; San Roque se ha alejado, su devoción, como el lenguaje, se ha renovado por el “Detente” que suple además los epigástricos colgijes. Sobrevivir o no es atribución celestial. La muerte de un familiar es purificación, es muerte martirial y por ello privilegiada, como lo es portar su foto de amuleto.

Por eso, el fuego sigue presente en el imaginario colectivo. Del mismo modo que purifica ritualmente, conjura el anonimato y la ausencia de quien se ha ido, además de suplir a lazaretos y autoridades convertidos en los nuevos charlatanes y sus curas milagrosas. La calle se hace de todos, el lugar donde se es y se habita, símbolo de arraigo y pertenencia al barrio. La celebración es extramuros, es callejera, donde siempre había sido; con todos, creyentes o no; con el anónimo y compañero de catarsis. Danzantes, marchantes en procesión, pedigüenos, vendedores y espectadores exacerbando sus tácticas: bailan, conviven, profieren, rezan, evaden y olvidan. Pagano y religioso.



Fiesta y duelo. Ciencia y creencias. Lo yuxtapuesto, lo híbrido de los extremos y, por ello, lo rebuscado y barroco: lo poblano pues. Puebla de los Ángeles, el nombre delata y condiciona.

## Referencias

- Alis, Krupskaia. 2020. “La cura de un gobernador mexicano contra el covid-19”. *CNN en Español*, 27 de marzo. <https://cnn.it/3XytsyG>
- Arango, Silvia. 2012. *Ciudad y arquitectura. Seis generaciones que construyeron la América Latina moderna*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / CONACULTA.
- Aróstegui, Julio. 1995. *La investigación histórica: teoría y método*. Barcelona: Crítica.
- Asher, François. 2012. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza.
- Badillo, Diego. 2020. “AMLO y sus polémicas declaraciones sobre el coronavirus”. *El Economista*, 21 de marzo. <https://bit.ly/3DgiDZX>
- Castro, Felipe. 2011. “Los indios y la ciudad. Panorama y perspectivas de investigación”. En *Los indios y las ciudades de Nueva España*, coordinado por Felipe Castro, 9-33. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Certeau, Michel de. 2000. *La invención de lo cotidiano I. Artes de hacer*. Ciudad de México: IBERO / ITESO.
- Corbin, Alain. 1987. *El perfume o el miasma. El olfato y lo imaginario social. Siglos XVIII y XIX*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Crossa, Verónica. 2018. *Luchando por un espacio en la Ciudad de México. Comerciantes ambulantes y el espacio público urbano*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Cuenya, Miguel. 2007. “El cólera morbus en una ciudad de la provincia mexicana. Puebla de los Ángeles en 1833”. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* 7. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.3103>
- Delgado, Manuel. 2011. *El espacio público como ideología*. Madrid: Catarata.
- Deutsche, Rosalyn. 2009. “Sobre público”. En *Ideas recibidas. Un vocabulario para la cultura artística contemporánea*, coordinado por Ester Capdevila, 245-263. Barcelona: MACBA.
- Dilthey, Wilhelm. 1994. *El mundo histórico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Flores-Rodríguez, Carlos, Luis Fajardo y Raymundo Ramos. 2022. “Tras las huellas del barrio: la doble categoría, la doble dimensión”. *Contexto* 16 (24): 26-39. <https://doi.org/10.29105/contexto16.24-359>
- Flores-Rodríguez, Carlos, y Luis Navarrete. 2021. “La memoria de la ciudad. La contingente cotidianidad de lo público”. En *Urbe y acción. Desafíos del espacio público metropolitano contemporáneo*, coordinado por Eduardo Souza-González y Ramón Ramírez, 159-187. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Foucault, Michel. 2007. *Historia de la locura en la época clásica II*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Fromm, Erich, y Michael Maccoby. 1992. *Sociopsicoanálisis del campesino mexicano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Gerhard, Peter. 1975. “La evolución del pueblo rural mexicano: 1519-1975”. *Historia Mexicana* 24 (4): 566-578. <https://bit.ly/3ZUcyvY>



- Giménez, Gilberto. 2007. *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*. Ciudad de México: CONACULTA.
- Giménez, Verónica. 2020. "Prólogo". En *La religión ante los problemas sociales. Espiritualidad, poder y sociabilidad en América Latina*, compilado por Verónica Giménez, 9-15. Buenos Aires: CLACSO.
- Guillén, José. 2017. "Cólera, Iglesia católica y gobierno civil en Chiapas, 1833-1835". *Revista Pueblos y Fronteras Digital* 12 (24): 67-97. <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2017.24.308>
- Habermas, Jürgen. 2006. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: GG.
- Johnson, Steven. 2020. *El mapa fantasma. La epidemia que cambió la ciencia, las ciudades y el mundo moderno*. Madrid: Capitán Swing.
- Katzman, Israel. 2016. *Introducción a la arquitectura del siglo XIX en México*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Lefebvre, Henri. 1972. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Malvido, Elsa, y Miguel Cuenya. 1991. "El cólera en Puebla en el siglo XIX". *Ciencias* 24: 51-56. <https://bit.ly/3R7HV2n>
- Mercado Libre. 2023. Paquete (100 Piezas). Mica Detente Enemigo. <https://bit.ly/3Hzp6Sj>
- Molina, América. 1998. "La propagación del matlazahuatl. Espacio y sociedad en la Nueva España, 1736-1746". Tesis de doctorado, El Colegio de México.
- Musset, Alain. 2011. *Ciudades nómadas del Nuevo Mundo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nora, Pierre. 2008. *Los lugares de la memoria*. Montevideo: Trilce.
- Parga, Juan. 2008. "Espacios públicos arquitectónicos y condiciones de habitabilidad e higiene en la Capital del virreinato". En *Vida cotidiana y espacios públicos y privados en la Capital del virreinato de la Nueva España*, coordinado por Juan Parga, 23-25. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Parker, Cristian. 1993. *Otra lógica en América Latina: religión popular y modernización capitalista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Perec, George. 2001. *Especies de espacios*. Barcelona: Montesinos.
- Pinzón, Guadalupe. 2020. "De miasma maligno a esperanza de prevención. Percepciones olfativas de los espacios portuarios novohispanos (siglo XVIII)". En *De olfato. Aproximaciones a los olores en la historia de México*, coordinado por Élodie Dupey y Guadalupe Pinzón, 169-192. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Radding, Cynthia. 1992. "Población, tierra y la persistencia de comunidad en la provincia de Sonora, 1570-1800". *Historia Mexicana* 41 (4): 551-577. <https://bit.ly/3H9XdPd>
- Rama, Ángel. 1998. *La ciudad letrada*. Montevideo: Arca.
- Reguillo, Rossana. 2005. *La construcción simbólica de la ciudad*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Rojas, Elena. 2020. "Zamoranos ponen su fe en el 'detente' para prevenir coronavirus". *El Independiente*, 2 de abril. <https://bit.ly/3DWLKBV>
- Rybczynski, Witold. 2015. *La casa. Historia de una idea*. Donostia: Nerea.
- Scott, James. 2000. *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. Ciudad de México: Era.
- Sennett, Richard. 1997. *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Alianza Editorial.

- Silva, Armando. 2006. *Imaginario urbanos*. Bogotá: Arango.
- Torre, Renée de la. 2013. “La religiosidad popular. Encrucijada de las nuevas formas de la religiosidad contemporánea y la tradición (el caso de México)”. *Ponto Urbe. Revista do Núcleo de Antropología Urbana de USP* 12: 1-12. <https://doi.org/10.4000/pontourbe.581>
- Vázquez, Beatriz. 2012. “El cólera y las cartillas médicas. El caso de la ciudad de Puebla”. Tesis de maestría, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Waisman, Marina. 1990. *El interior de la historia. Historiografía arquitectónica para uso de latinoamericanos*. Bogotá: Escala.
- Ziccardi, Alicia, Diana Figueroa y Job Luna. 2021. “Ciudad de México: habitabilidad, confinamiento y comportamiento social durante la pandemia”. En *Habitabilidad, entorno urbano y distanciamiento social. Una investigación en ocho ciudades mexicanas durante el covid-19*, coordinado por Alicia Ziccardi, 33-63. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

## Archivos

- Cariaga Sáenz, Luis. 1856. “Plano Topográfico de la ciudad de Puebla”. Colección Orozco y Berra. Acceso en abril de 2022. <https://bit.ly/3JRdCuY>
- Gobierno de Puebla. 1833. *Avisos sobre los métodos de preservarse y curarse de la enfermedad llamada Cholera Morbus*. Puebla: Imprenta del Gobierno.
- Internet Archive. (1810) 2017. “Día diez y seis de cada mes, dedicado al culto y obsequio de Señor San Roque: abogado especial contra todo género de peste y enfermedad contagiosa”, 26 de abril. <https://bit.ly/3j8sp9K>
- Internet Archive. (1833) 2017. “Modo de curar la cólera-morbo”, 26 de abril. <https://bit.ly/3R8ekpc>
- Vázquez y Sánchez Vizcaíno, Francisco Pablo. 1833. “Pastoral que el illmo. sr. dr. D. Francisco Pablo Vazquez, obispo de la Puebla de los Angeles, dirige a sus diocesanos con motivo de la peste que amenaza”. Wellcome Collection. Acceso el 17 de febrero de 2022. <https://bit.ly/3DkfU1A>

## Entrevistas

- Entrevista a abuela devota, barrio La Luz, 28 de octubre de 2021.
- Entrevista a devoto de la Virgen de Guadalupe 1, barrio La Luz, 12 de diciembre de 2021.
- Entrevista a devoto de la Virgen de Guadalupe 2, barrio La Luz, 12 de diciembre de 2021.
- Entrevista a devoto, barrio La Luz, 31 de octubre de 2021.
- Entrevista a Don Agus, barrio La Luz, 13 de noviembre de 2021.
- Entrevista a hija devota, barrio La Luz, 28 de octubre de 2021.
- Entrevista a *huehue* 1 del barrio Analco, barrio Analco, 13 de marzo de 2022.
- Entrevista a *huehue* 1 del barrio La Luz, barrio La Luz, 27 de febrero de 2022.
- Entrevista a *huehue* 2 del barrio Analco, barrio Analco, 13 de marzo de 2022.

Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia

- Entrevista a *huebue* 2 del barrio La Luz, barrio La Luz, 27 de febrero de 2022.  
Entrevista a *huebue* 3 del barrio Analco, barrio Analco, 13 de marzo de 2022.  
Entrevista a *huebue* 3 del barrio La Luz, barrio La Luz, 27 de febrero de 2022.  
Entrevista a *huebue* 4 del barrio Analco, barrio Analco, 13 de marzo de 2022.  
Entrevista a *huebue* 4 del barrio La Luz, barrio La Luz, 27 de febrero de 2022.  
Entrevista a Israel, barrio Analco, 21 de marzo de 2022.  
Entrevista a Jaime, barrio La Luz, 23 de octubre de 2021.

## Notas de campo

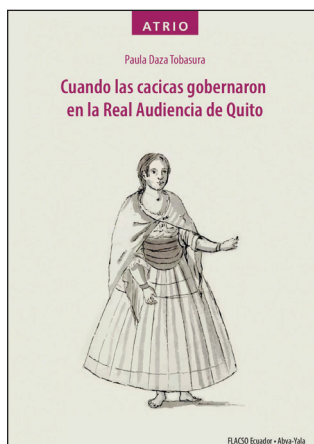
Notas de campo, barrio La Luz, 12 de diciembre de 2021.

### Cómo citar este artículo:

Flores-Rodríguez, Carlos E., Luis Fajardo-Velázquez y Rosa María López-Nanco. 2023. "Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 125-145. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5479>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Atrio

---

### Cuando las cacicas gobernaron en la Real Audiencia de Quito

---

Paula Daza Tobasura

---

Editorial FLACSO Ecuador/Abya-Yala

---

242 páginas

Paula Daza sube a las mujeres indígenas al escenario patriarcal de la Colonia...

Cuando los cambios desencadenados por las reformas borbónicas debilitaron los cacicazgos y a los hombres indígenas que se desempeñaban como caciques en sus comunidades, se abrió un espacio a las cacicas en ciertos lugares de la Audiencia de Quito.

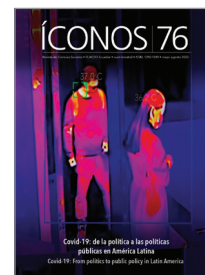
Paula Daza sigue paso a paso el desempeño de algunas cacicas, las oposiciones que enfrentaron de las autoridades coloniales y de sus propias comunidades, y las tretas de las que se valieron para mantenerse en su cargo, muchas similares a las usadas por los caciques.

"Rico en evidencias de archivos, este libro ofrece una intervención crítica en la historia de la política y del género en los Andes del norte, durante el siglo XVIII", señala Karen Graubart. Mientras que para Luis Miguel Glave "es un libro fascinante, original, que sin descuidar la historiografía previa busca nuevos y necesarios derroteros para las investigaciones sobre la Colonia en los Andes del norte".

Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

# Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

*Between the common and the private space: Tensions in the maintenance of high-rise residential buildings*



 Dra. Natalia Ponce-Arancibia. Profesora. Departamento de Investigación y Conocimiento, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco (México).  
(natalia.ponce@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-4128-9467>)

Recibido: 01/05/2022 • Revisado: 08/09/2022  
Aceptado: 12/12/2022 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

Las particularidades morfológicas, sociales y jurídicas que presenta el parque habitacional en altura exigen ciertas prácticas de organización colectiva para la gestión y el mantenimiento edilicio. Esta condición evidencia tensiones y conflictos que finalmente devienen en un acelerado deterioro y abandono del entorno construido. En ocasiones, dichas condiciones se manifiestan en episodios críticos: la pérdida total o parcial del patrimonio residencial detonada por eventos inesperados, como lo fue el sismo de 2017 en la Ciudad de México. En este sentido, con este artículo se propone analizar las prácticas y dinámicas sociales que dificultan la apropiación colectiva de bienes y espacios de dominio común en este entorno residencial. La estrategia metodológica se basa en un análisis retrospectivo de la problemática de la apropiación y gestión del espacio a partir de entrevistas realizadas a residentes del Centro Residencial Morelos (Ciudad de México). Se concluye que las dificultades expresadas en torno a la organización colectiva obedecen a las lógicas que el proyecto neoliberal ha afianzado en el ámbito habitacional, el cual, a través de la hegemonía del sistema de tenencia basado en la propiedad privada individual, ha permeado las formas de relación social entre sus habitantes, instalando patrones de individuación que moldean un esquema de apatía hacia la apropiación del espacio y los bienes de dominio común.

*Descriptores:* conflictos espaciales; habitar; *habitus* socioespacial; parque habitacional en altura; propiedad común; propiedad privada.

## Abstract

The morphological, social, and legal particularities that high-rise residential buildings present require certain collective organizational practices that are necessary for building management and maintenance. This condition reflects tensions and conflicts that eventually lead to an accelerated deterioration and abandonment of the built environment. Sometimes, these conditions manifest themselves in critical episodes, such as the total or partial loss of residential assets triggered by unexpected events, such as the 2017 earthquake in Mexico City. In this sense, this article intends to analyze the practices and social dynamics that hinder the collective appropriation of goods and common domain spaces in the residential environment. The methodological strategy is based on a retrospective analysis of the problem of the appropriation and management of space based on interviews with residents of the Morelos Residential Center (Mexico City). It is concluded that the difficulties expressed in relation to collective organization obey the logic that the neoliberal project has strengthened in the housing field, which, through the hegemony of the tenure system based on individual private property, has permeated forms of social relationship between inhabitants, installing patterns of individuation that shape apathy towards the appropriation of space and common domain goods.

*Keywords:* space conflicts; inhabit; socio-spatial habitus; high-rise residential buildings; common property; private property.

## 1. Introducción

La Ciudad de México alberga un extenso parque habitacional construido, con un total de 2 757 433 viviendas habitadas (INEGI 2020), de las cuales 831 825 corresponden a viviendas tipo departamento. Es decir, un tercio del parque habitacional edificado se encuentra contenido en algún tipo de estructura residencial vertical. Es importante subrayar que las características de esta categoría habitacional no son homogéneas y existen cortes temporales que determinan diferencias en los procedimientos constructivos, patrones de emplazamiento de los conjuntos y condiciones de mantenimiento, los que se pueden dividir en dos grandes grupos; por un lado, aquellos “construidos en la segunda mitad del siglo XX, que en algunos casos rebasan los 70 años de antigüedad, y por otro, una producción más reciente impulsada con mayor intensidad durante la primera década del siglo XXI, cuya antigüedad en promedio no supera los 10 años” (Ponce 2021, 6).

Edificios y grandes unidades habitacionales pertenecientes al primer grupo, construidos con carácter intensivo en el periodo comprendido entre la década de los 50 y 1985, reflejan situaciones críticas en términos de deterioro físico, que afectan las condiciones de habitabilidad y seguridad del entorno construido y, en consecuencia, repercuten en la calidad de vida de sus residentes. Esto, en parte, remite a la antigüedad de las edificaciones, pero de manera significativa, a la dificultad para ejecutar acciones de mantenimiento (Gómez 2016). Asimismo, muchos de los edificios construidos en este periodo, se encuentran desactualizados respecto a las exigencias constructivas introducidas a partir de 1986, producto de los graves daños que generaron los sismos de la Ciudad de México en septiembre de 1985.<sup>1</sup> Esta última condición quedó en evidencia a partir de las cifras desprendidas del más reciente sismo que afectó a la urbe el año 2017: un 91 % de los inmuebles colapsados corresponden a edificios construidos antes de 1985 (Galvis et al. 2018).

Cabe señalar que las dificultades en el mantenimiento, y los efectos adversos que esta situación puede desencadenar, constituyen el eslabón final de un conjunto de factores provenientes de distintas dimensiones, pero que interactúan entre sí (Ponce 2020). De este modo, se pueden observar complejidades provenientes de factores físicos, jurídicos y sociales. El factor físico introduce un elemento que singulariza a esta tipología respecto a la vivienda unifamiliar y que incide en el desempeño de los otros dos factores: los bienes y áreas de uso común. Estos últimos, comprendidos en cuanto recurso fundamental para la conformación del sistema edilicio, corresponden a aquellos elementos que son “necesarios para la existencia, seguridad y conservación

1 El 19 de septiembre de 1985 se registró un sismo de magnitud 8.1 en la escala Richter y una réplica de 7.6 al día siguiente. Las cifras oficiales recogen 3962 personas fallecidas mientras que otros datos, como los entregados por la Cruz Roja, indican cifras sobre las 10 000 (Nájar 2015). A la fecha aún no existe consenso respecto a este dato. Con relación a las pérdidas materiales, un total de 5728 edificaciones resultaron afectadas, 47 % de ellas presentaron daños menores, 38 % fracturas o desplome de estructura y un 15 % derrumbe parcial o total. Del total afectado, un 68 % correspondía a edificaciones de uso habitacional (Pliego 1994, 45).

Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

de las unidades de vivienda” (MINVU 2014, 21). En el caso mexicano, específicamente en la Ciudad de México, la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, establece que, entre otros,<sup>2</sup> son objetos de propiedad común:

El terreno, los cimientos, estructuras, muros de carga, fachadas, techos y azoteas de uso general, sótanos, pórticos, galerías, puertas de entrada, vestíbulos, corredores, escaleras, elevadores, patios, áreas verdes, senderos, plazas, calles interiores, instalaciones deportivas, de recreo, los lugares destinados a reuniones sociales, así como los espacios señalados para estacionamiento de vehículos incluido de visitas, excepto los señalados en la Escritura Constitutiva como unidad de propiedad privativa (Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal 2011, 7).

Así, los bienes de uso común asociados a las edificaciones que conforman el parque habitacional en altura se refieren a los recursos físicos y espaciales en torno a los cuales se estructura el sistema edilicio. Dicho de otra manera, los bienes de propiedad común, como un elemento morfológico estructurante, representan en términos físico-espaciales todo lo que se desarrolla fuera de los departamentos y dentro de los deslindes prediales. Jurídicamente, se configura en un mismo predio un sistema mixto de tenencia de propiedad, en el cual coexisten bienes privados y bienes comunes. Lo anterior incorpora desafíos que atraviesan las dinámicas y prácticas sociales, pues la responsabilidad de la gestión edilicia en su conjunto recae sobre los y las residentes. Esto último se considera una condición de obligatoriedad a la cual los habitantes de los conjuntos son sometidos sin mediar un proceso de construcción colectiva de la organización comunitaria (Coulomb 1993).

En este sentido, las mayores exigencias –y conflictos– se observan en la gestión y administración de lo común, pues supone que la comunidad se articulará de manera conjunta para dar mantenimiento al recurso edificado. No obstante, el supuesto de articulación colectiva está lejos de ser cumplido; lo que se observa, más bien, es una serie de problemáticas socioeconómicas y culturales, que se entrelazan y dificultan la organización comunitaria. Tal situación origina problemas de apropiación del espacio predial y la ausencia de medidas concretas para contener el deterioro físico de los inmuebles.

Si bien en el deterioro de los edificios también inciden aristas y actores vinculados a la dimensión político-institucional, para efectos del presente artículo se analiza la dimensión sociorresidencial, en la cual interactúan factores del orden social y jurídico que tienen una expresión concreta en las condiciones físicas del hábitat. Con esta decisión se aspira a profundizar en aquellos aspectos, prácticas y dinámicas –por

2 También corresponden a propiedad común locales, infraestructura, mobiliario e información, destinados a la administración, portería y alojamiento del portero y los vigilantes; más los destinados a las instalaciones generales y servicios comunes; las obras, aparatos mecánicos, eléctricos, subestación, bombas, motores, fosas, pozos, cisternas, tinacos, cámaras y monitores, luminarias, montacargas, incineradores, extintores, hornos, canales, redes de distribución de agua, drenaje, calefacción, aire acondicionado, electricidad y gas; los locales y zonas de carga y descarga, obras de seguridad, de ornatos, acopio de basura y otras semejantes.



ejemplo, la forma de administración de los predios y las dificultades financieras—, que pueden haber configurado un escenario crítico, como es la pérdida del patrimonio residencial. Dicho análisis se desarrollará a partir de los testimonios recabados en el Centro Residencial Morelos, unidad habitacional construida en 1970 con importantes daños luego del sismo de 2017, donde se realizó investigación en campo entre 2018 y 2019.

En el primer apartado del presente artículo se exponen las consideraciones teóricas en torno a los conceptos de habitar y bienes comunes. En el segundo se explican los criterios metodológicos y las herramientas empleadas para el levantamiento de la información en campo. En los tres apartados siguientes, se presentan los resultados derivados del caso de estudio, los cuales refuerzan la idea de que la propiedad privada individual constituye una pieza hegemónica en la constitución del esquema residencial, que tensiona y conflictúa su ensamblaje con la propiedad común, individualidad que al mismo tiempo permea los modos que establecen sus habitantes con este orden socioespacial complejo. Finalmente, en las conclusiones, constan las reflexiones que se desprenden de los resultados.

## 2. Parque habitacional en altura, bienes comunes y modos de habitar

150

La producción formal del hábitat se despliega bajo la construcción instrumental del espacio urbano. Se reproduce a partir de formas de control capaces de moldear comportamientos sociales y prácticas espaciales hegemónicas, que, al mismo tiempo, favorecen la instalación del proyecto político neoliberal (Martínez 2013). Tras esta precisión, se señala que el tipo de hábitat analizado en el presente artículo se inscribe bajo dicho esquema, lo cual se correlaciona con las trayectorias que siguen los modos de habitar y el *habitus*, que en este espacio adquieren expresiones físicas concretas. En particular, en este texto se analiza el parque habitacional en altura, concepto que sintetiza diversas definiciones otorgadas a la vivienda vertical, por lo cual es necesario emplear un marco conceptual que permita situarlo en un contexto urbano específico y que, a la vez, lo caracterice física y socialmente.

Para estos efectos, Duhau y Giglia (2008), en su estudio sobre la experiencia urbana, organizan y significan diferentes tipos de hábitat en la Ciudad de México o “ciudades dentro de la metrópolis” a partir de la estratificación social y los tipos de poblamiento. Con base en esta clasificación, se sitúa al parque habitacional en altura, denominado por los autores como espacio colectivizado, que se caracteriza “por contar con espacios y bienes comunes que los habitantes tienen que compartir y en gran medida administrar” (Duhau y Giglia 2008, 295).

Otras definiciones, por ejemplo, las aportadas por Duhau, Mogrovejo y Salazar (1998) sobre conjuntos habitacionales, la del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU 2014) para condominios de vivienda en altura o la de Ballén (2008)

Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

para vivienda social en altura, contribuyen a demilitar formalmente a las edificaciones insertas en este circuito. Bajo estos enfoques se comprende al parque habitacional en altura como

aquel conjunto de edificaciones, que, a partir de distintos [sistemas de] agrupamiento, concentran viviendas tipo departamento en edificaciones de altura variable, las que se encuentran articuladas entre sí por espacios y bienes de propiedad común, pudiendo –o no– encontrarse sujetas a algún tipo de régimen de gestión condominal (Ponce 2021, 40).

Los bienes comunes representan el elemento distintivo de este tipo de hábitat. En términos jurídicos, estos se traducen en una agrupación legal de derechos de propiedad conjunta, que pertenecen a todos los propietarios y que mancomunadamente son necesarios para la existencia, seguridad, conservación y circulación en el (o entre los) edificios (Bromley 1986; MINVU 2014). Otra perspectiva de análisis, visible en aportes como el de Ostrom (2011), sugiere que los bienes comunes corresponden a un sistema de recursos, ya sean naturales o creados por el ser humano, cuyo acceso puede limitarse a un solo individuo, o bien, a grupos de individuos que hacen uso simultáneo de él. Esta simultaneidad en el acceso implica que el uso de una persona sustrae el de otra, observándose desde este punto de vista la inclusión de las relaciones entre usuarios, en virtud del uso de un bien determinado. Complementariamente, Gutiérrez y Salazar (2019, 34) señalan que tales bienes “tienen el fin de satisfacer las necesidades de otros a partir de la propia trama de sentido que generan [...] por lo cual son ‘objetos’ que están dotados de sentido más allá del valor de cambio”.

Se conforma, entonces, una condición jurídica que propicia la cotenencia de la propiedad (privada y común) dentro de un mismo predio, y que, además, se encuentra atravesada por las prácticas de apropiación y uso de aquellos bienes y áreas que resultan comunes para la totalidad de residentes. La relación entre ambos aspectos (tenencia y prácticas de uso) genera tensiones que, retomando a Ostrom (2011), remiten a la relación existente entre la gestión de la estructura física común y las formas de apropiación y uso que manifiesten los apropiadores sobre ellas (Gutiérrez y Salazar 2019). En suma, la introducción del concepto de bienes comunes plantea un conjunto de tensiones, por las contradicciones que su propia naturaleza presenta, en contraste con la individualización y los derechos de propiedad privada instalados durante el proceso de reestructuración neoliberal.

Lo anterior nos aproxima a la noción de habitar, la cual da cuenta de la forma en que grupos e individuos, por sus relaciones de proximidad, se apropian de él y lo modelan bajo un despliegue ideológico que refiere a la dominación del capital (Lefebvre 1978, 2013). Adicionalmente, la idea de habitar se vincula con otros elementos como el de lugar, apropiación y *habitus*. Respecto al concepto de *habitus*, Bourdieu (1997, 1999) ha brindado importantes reflexiones, que revelan el trasfondo de las acciones

que definen la construcción del espacio social y la expresión que estas adquieren en el espacio físico. De manera complementaria, el trabajo de Ángela Giglia (2012) tiende puentes entre ambos desarrollos conceptuales, mediante el análisis de distintos tipos de hábitats, con especial énfasis en aquel inscrito en el espacio colectivizado (Giglia 1996; Duhau y Giglia 2008).

En tal sentido, Ángela Giglia (1996, 2012) realiza una aproximación concreta de ambas nociones a través del contexto residencial, señalando que la vivienda corresponde al lugar por excelencia para su observación. De acuerdo con la autora, los modos de habitar transcurren entre aquellas prácticas y representaciones cotidianas que posibilitan “la presencia [...] de un sujeto en un determinado lugar y de allí su relación con otros sujetos” (Giglia 2012, 13).

Este concepto se entrelaza con el de *habitus* socioespacial (Giglia 2012), el cual apunta a comprender la relación que los sujetos establecen con el orden socioespacial, visto, por un lado, desde la participación en su producción, y por otro, desde su subordinación a través de un conjunto de códigos, que generalmente son reconocidos por quienes habitan un determinado contexto espacial. En síntesis, los modos de apropiación del espacio físico (habitar), se consolidan a través de su frecuencia e intensidad de ocupación y de las prácticas, relaciones o conexiones (*habitus* socioespacial) que los habitantes puedan establecer con él.

Cabe señalar que los recursos con los que cuentan los residentes inciden directamente en la trama de relaciones que se tejen en esta forma de habitar y determinan la capacidad para impulsar acciones de carácter colaborativo. En esa línea, elementos como la confianza y reciprocidad pueden facilitar la consecución de objetivos comunes. La confianza, por una parte, posee la capacidad de movilizar la cooperación voluntaria, mientras que la reciprocidad, por otra, viene a reforzarla, pues “limita eficientemente las conductas oportunistas, lo que conduce a un incremento en el nivel de confianza de quienes han sido testigos de una reciprocidad repetida” (Ostrom y Ahn 2003, 166-167).

Con las anteriores consideraciones, la gestión y el mantenimiento del sistema de recursos edificados (bienes comunes) asociados al parque habitacional en altura se inscriben en unas formas particulares de apropiación y patrones de uso (los modos de habitar y el *habitus* socioespacial). Estos se traducen en prácticas individuales o colectivas, que pueden afectar positiva o negativamente las condiciones físicas y, consecuentemente, la cotidianidad y condiciones de vida de quienes comparten este hábitat en particular.

### 3. Estrategia metodológica

El sismo que ocurrió en 2017 en la Ciudad de México constituye el punto de entrada a problemáticas que, durante años, se han afianzado en el parque habitacional en altura. La afectación de esta tipología habitacional, sobre todo, en antiguas edificaciones em-

Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

plazadas en demarcaciones centrales de la urbe, detonó un conjunto de interrogantes que instaron a mirar hacia factores subyacentes o causas de fondo, más que a la expresión física de los daños, pues esta responde, en última instancia, al final de un largo proceso.

Asentado en el método cualitativo, con el propósito de profundizar y facilitar la comprensión de la problemática, el estudio en que se basa este artículo se centró particularmente en el análisis de la experiencia del Centro Residencial Morelos, uno de los cientos de conjuntos con afectaciones luego de 2017. El CRM está emplazado en el área central de la Ciudad de México, en la Colonia Doctores, alcaldía de Cuauhtémoc. Mediante esta unidad de análisis, se buscó delinear el ciclo bajo el cual se gestaron condiciones inseguras a nivel comunitario, vistas desde una perspectiva social, organizativa y jurídica.

Coloquialmente conocida como “Los Soldominios”,<sup>3</sup> esta unidad se ubica en el polígono comprendido entre las calles Dr. Liceaga, al norte, Dr. Juan Navarro, al sur, Dr. Carmona y Valle, al oeste, colindando al este con terrenos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Su construcción data de 1970 y se encuentra formada por un total de 43 edificios y alrededor de 910 departamentos, distribuidos en dos manzanas: Dr. Lucio 102 y Dr. Lucio 103 (figura 1).

Figura 1. Distribución predial del Centro Residencial Morelos



Elaboración propia con base en Google Earth.

3 De acuerdo con los relatos y la información de archivo, esta denominación radica en la constante exposición al sol que presentan los edificios del conjunto, debido a su condición de aislamiento entre una torre y otra. En otras explicaciones, atribuyen la denominación a los nombres de constelaciones zodiacales que se asignaron a cada edificio para su identificación.



La Manzana Dr. Lucio 102, delimitada por las calles Dr. Navarro, Dr. Lucio, Dr. Liceaga y las dependencias del Centro de Justicia de la Ciudad de México, cuenta con dos torres de 16 pisos (Pegaso y Centauro) y 31 edificios de cinco niveles. En la manzana Dr. Lucio 103, delimitada por las calles Dr. Carmona y Valle, Dr. Liceaga, Dr. Lucio y Dr. Navarro, se emplazan tres torres de 16 pisos (Osa Mayor, Orión y Andrómeda), cinco edificios de 11 pisos y dos edificios de nueve pisos (figura 2).<sup>4</sup>

Figura 2. Distribución tipológica de los edificios en el Centro Residencial Morelos



Elaboración propia con base en Google Earth.

La estrategia metodológica propuesta en la investigación forense de desastres (Oliver-Smith et al. 2016), basada en un enfoque causal, permitió establecer una aproximación idónea hacia aquellos factores subyacentes, en los cuales se encuentran arraigadas las problemáticas y conflictos, que, con el paso del tiempo, devienen en crisis tan profundas como la pérdida total o parcial del patrimonio residencial. El trabajo se organizó empleando el metaanálisis y el análisis retrospectivo longitudinal como instrumentos para el levantamiento de información. El primero, asociado a la etapa inicial de la investigación, se orientó a la revisión bibliográfica de diversos estudios, con el fin de obtener referencias para identificar, evaluar y contrastar resultados

<sup>4</sup> Las torres Osa Mayor, Centauro, Pegaso, Orión y Andrómeda poseen 14 pisos habitacionales, planta baja comercial y un subterráneo, los que en suma llegan a los 16 niveles.

Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

similares en el campo de investigación. El segundo, ligado de modo específico a la unidad de análisis, permitió esclarecer aquellos procesos comunitarios vinculados a factores causales, que configuran patrones de deterioro y abandono de bienes y áreas de dominio común. La principal técnica empleada consistió en la realización de 10 entrevistas, entre septiembre de 2018 y octubre de 2019.

Entre agosto y septiembre de 2018 se ejecutó la fase exploratoria de investigación. En esta se realizó una entrevista en profundidad y se accedió en calidad de observadora no participante a una reunión del comité de administración de una de las cinco torres que componen el Centro Residencial Morelos (la Pegaso). Lo anterior permitió profundizar en las dinámicas vinculadas a la gestión y administración del conjunto. Gracias a las informantes, fue posible ampliar posteriormente el contacto con otras personas que viven en la unidad.

La segunda etapa del trabajo de campo se realizó entre septiembre y octubre de 2019. Se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas; todas tuvieron lugar en sitios aledaños a la unidad habitacional. Se retomó el contacto con el comité de administración de la torre Pegaso, ampliando la comunicación establecida en 2018 con su administradora; ello facilitó el acceso a otra reunión del comité de administración.

El muestreo para las entrevistas fue definido de manera aleatoria hasta saturar los datos. Respecto de las identidades de las personas entrevistadas, es necesario señalar que, en atención a posteriores episodios de conflicto suscitados en la organización de damnificados, se optó por reemplazar sus nombres reales por pseudónimos. En la tabla 1 se resumen las entrevistas realizadas.

Tabla 1. Datos de las entrevistas realizadas a informantes de la comunidad

Entrevistadas/o	Fecha	Lugar
Laura	10/09/2018	Restaurant de Maíz/Salón Torre Pegaso
Carolina	12/10/2019	Esquina de Dr. Lucio y Dr. Liceaga
Alejandra	14/10/2019	Café do Brasil
Mónica	14/10/2019	Orfeó Catalá
Patricia	04/10/2019	Edificio Pegaso
Sofía y Leonor	15/10/2019	Edificio Pegaso
Matilde	09/10/2019	Café do Brasil
María y Pedro	23/09/2019	Edificio Pegaso

Elaboración propia.

*Nota:* Todas las personas entrevistadas pertenecen al Centro Residencial Morelos.

#### 4. La crisis como entrada a los conflictos y tensiones residenciales subyacentes

El Centro Residencial Morelos, inaugurado en 1970, corresponde a una de las 109 unidades habitacionales construidas en esta entidad federativa entre 1950 y 1985; 17 de ellas se hallan emplazadas en la alcaldía de Cuauhtémoc (PROSOC 2009). Con más de 50 años de antigüedad, al igual que gran parte de este grupo de edificaciones, ha experimentado un progresivo deterioro a raíz de la escasa o nula ejecución de acciones de mantenimiento, producto de las dificultades organizativas y financieras. A esto se suma la desactualización de la normativa constructiva vigente en la Ciudad de México, cuyo reglamento incorporó fuertes exigencias luego de los sismos de 1985. Si bien estos eventos no generaron afectaciones críticas en el conjunto, sí sembraron las primeras advertencias de posibles daños, como algunas separaciones de escalones y descansos de escaleras en dos de sus torres: Centauro y Osa Mayor (*La Neta Noticias* 2018). Estos daños fueron cobrando mayor relevancia a partir de movimientos sísmicos subsecuentes en 2012 y especialmente en 2014.

A partir de 2014, el deterioro se hizo cada vez más visible. Su ubicación central en la ciudad, así como la morfología y magnitud del conjunto, contribuyeron a que fuera considerado un hito en referencia inmediata a aquellos edificios que no se desplomaron en 1985, pero sí quedaron dañados y presentaban algún tipo de riesgo en la urbe. Todos intuían una inminente catástrofe pues los daños eran manifiestos, no obstante, los y las residentes decidieron permanecer en sus departamentos; solo era cuestión de que un nuevo sismo remeciera a la ciudad para agudizar las condiciones inseguras preexistentes. Este evento tuvo lugar el mediodía del 19 de septiembre de 2017, afectando críticamente y como era de esperar, entre otras, a las Torres Centauro y Osa Mayor, las que de acuerdo con opiniones técnicas y dictámenes estructurales finalmente fueron demolidas.

La demolición de las torres implicó el desplazamiento de cientos de familias de sus lugares de residencia. Para solventar los gastos de renta provisoria, el Gobierno de la Ciudad de México entregó un apoyo de 4000 pesos mexicanos (200 USD) durante el tiempo que dure la reconstrucción de la vivienda afectada. No obstante, este subsidio ha permitido cubrir solo en parte dicho ítem, considerando que el valor mínimo de arriendo en el sector donde se emplazaban los edificios en promedio alcanza los 12 000 pesos mexicanos (605 USD). En consecuencia, gran parte de los hogares damnificados se vieron —y aún se ven— forzados a trasladar sus vidas hacia sectores periféricos de la ciudad, e incluso, hacia otros estados de la república, accediendo a soluciones habitacionales provisionarias ya sea en renta, o bien, cohabitando espacios facilitados por familiares o su red de apoyo.

A cinco años del sismo, solo una de las torres (Osa Mayor) ha concluido su edificación, mientras que la torre Centauro todavía se encuentra en proceso de recons-



Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

trucción y sus residentes permanecen relegados en viviendas transitorias. Con lo anterior, se da cuenta de los efectos que tiene la pérdida del patrimonio residencial en los hogares, los que implican la alteración de las condiciones de vida de cientos de familias por extensos periodos. Cabe preguntarse entonces desde la dimensión socioresidencial: ¿cuáles fueron las razones que impidieron atender oportunamente a los problemas en las condiciones físicas de las edificaciones y, de esta forma, prevenir consecuencias tan dramáticas como la pérdida de la vivienda?

## 5. Mecanismos formales para la gestión del espacio residencial

El Centro Residencial Morelos, que alberga alrededor de 910 departamentos, fue diseñado por el arquitecto Guillermo Rossell y se emplaza en dos manzanas en donde originalmente se ubicaba una de las colonias para trabajadores de la cigarrera “El Buen Tono” (Coulomb 1983). Este se circunscribe a un periodo de producción habitacional, en el cual el alquiler, en cuanto modo de tenencia predominante que caracterizó al periodo anterior,<sup>5</sup> fue desplazado por la asignación directa en propiedad privada, ajustándose a los lineamientos establecidos por la agenda internacional en la materia.<sup>6</sup> Este último punto es relevante en relación con las prácticas organizativas constituidas para su mantenimiento, pues la relación del habitante con el espacio privado (el departamento) se encuentra fuertemente afianzada desde un inicio.

A raíz de la asignación de los departamentos en propiedad privada, desde su origen, el conjunto presentaba una estructura de organización funcional que, de algún modo y con una serie de dificultades, buscó gestionar los bienes y espacios comunes que articulan las edificaciones en el interior del predio. En términos organizativos, las administraciones de los edificios que componen la unidad poseían cierta formalidad y, de manera general, se habían constituido antes del sismo de 2017. La estructura la componía un administrador por edificio y, debido a la morfología propia del predio, existían dos administraciones generales que operaban desde antes de la entrada en vigencia de la Ley de Propiedad en Condominio del Distrito Federal el año 2011. Estas se encargaban de gestionar las áreas comunes de las manzanas Dr. Lucio 102 y Dr. Lucio 103.

Posterior a la entrada en vigencia de dicha normativa y acrecentado por el sismo de 2014, se incentiva la formalización de las administraciones de cada uno de los edificios. Es decir, al momento del sismo de 2017, en algunos casos, las administraciones tenían al menos tres años de antigüedad. En los casos en que no se contaba con una, el sismo de 2017 instó a formalizarlas, como sucede en la Torre Pegaso, donde se venía operando de facto como administración desde antes de 2017.

5 La producción habitacional en altura ejecutada en México entre 1948 y 1964 fue promovida directamente por el Estado. Esta tipología se destinó principalmente a derechohabientes, designando su *stock* en renta (Garza y Schteingart 1978).

6 Las naciones que adhieran a los requerimientos establecidos en el pacto político y social denominado “Alianza para el progreso” (1961) podrían acceder a incentivos económicos para los que el estímulo de la actividad privada resultaba fundamental.

Las funciones vinculadas a la administración fueron asumidas por los mismos condóminos, como actividad voluntaria y no remunerada, las que, dicho sea de paso, requieren de una amplia disponibilidad de tiempo. Al respecto, una de las administradoras de los bloques de la manzana Lucio 102 señala lo siguiente: “Yo porque dejé de trabajar hace tres años, por eso estoy aquí y me puedo inmiscuir un poquito más porque toda mi vida trabajé y antes no lo pude hacer” (entrevista a Patricia, Centro Residencial Morelos, 4 de septiembre de 2019). El resto de la vecindad participaba de manera limitada en el pago de las cuotas de mantenimiento establecidas y, eventualmente, en asambleas citadas para abordar y tomar decisiones en torno a temas específicos, con una frecuencia que oscilaba entre tres y cuatro meses.

A partir de 2017, se logró formalizar la administración de cada edificio, ajustándose a lo establecido en la Ley de Propiedad en Condominio del Distrito Federal, condición que implica la aplicación de un reglamento que establece deberes y derechos para los condóminos y residentes. Pero la adscripción a un conjunto de normas no promueve *per se* la colaboración entre sus residentes, y menos con residentes de otros edificios, la cual se articula extraordinariamente ante contingencias que pudiesen alterar las condiciones de vida de un grupo mayoritario de habitantes. Por ello, la constitución de las administraciones, basadas en un esquema de representatividad que delega responsabilidades a un conjunto reducido de personas, solo valida un requisito institucional. Es decir, la sola existencia de una ley o un reglamento para la adecuada gestión de un predio no garantiza el cumplimiento de una vida comunitaria ejemplar ni incentiva las prácticas sociales de cohesión.

Cabe señalar que marcos regulatorios como el antes mencionado son definidos desde lo externo sin la participación de las personas destinatarias. De esta manera, el diseño de las normas contenidas en los reglamentos exigidos a las comunidades —orientadas a determinar la forma de administración, convivencia y conservación de los inmuebles— depende de decisiones de agentes estatales pertenecientes a estructuras burocráticas como funcionarios públicos, órganos legislativos, entre otros (Ostrom 2011). En este contexto, con el diseño de reglamentos de este tipo, se desconoce u omite la diversidad de patrones culturales, sociales y económicos presentes en una determinada comunidad, razón por la cual su aplicabilidad, en la práctica, se transforma en letra muerta.

## 6. Tensiones y conflictos en las formas de habitar lo común

Respecto a los patrones socioculturales que caracterizan a este tipo de hábitat, es necesario señalar que las relaciones sociales que se han desplegado en el conjunto, por un lado, se vinculan a la configuración morfológica y, por otro, a las prácticas y dinámicas que sus habitantes han establecido con la apropiación (o no) de su entorno (Giglia 2012).

Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

En cuanto a su configuración morfológica, las distintas tipologías y emplazamientos de los edificios dentro de los límites prediales conforman microsectores homogéneos cuya proximidad determina el tipo de relación que se establece con el contexto inmediato. Es decir, las y los residentes reconocen como espacio cercano aquella tipología en la que habitan (torres o edificios de mediana altura), distanciándose de las otras que definen la totalidad del conjunto. Sin embargo, este reconocimiento con el espacio de mayor proximidad no es sinónimo de reconocimiento con los otros, pues fue recurrente en el relato de las personas entrevistadas señalar que no había una relación estrecha con vecinos y vecinas; si bien se conocían, esto no pasaba más allá del saludo.

Por su parte, las dificultades en la consolidación de relaciones de carácter colectivo, propiciadas en parte por el esquema de organización espacial segregada, son reforzadas por prácticas y dinámicas propias de sus residentes. Estas últimas se relacionan con las formas de apropiación de bienes y espacios de uso común, elemento gravitante en la definición de este tipo de hábitat, que, al mismo tiempo, introduce mayores complejidades. En las distintas entrevistas, se logró constatar que de manera general no existe un conocimiento sobre la implicancia que los bienes de uso común tienen, sobre todo, en la seguridad de las edificaciones. Por ejemplo, se desconoce que las acciones de mantenimiento preventivo sobre el entramado estructural (pilares y vigas) son las que garantizarán un mejor desempeño en la estabilidad de los edificios, y, en consecuencia, brindarán seguridad a sus habitantes. El comportamiento general es ocuparse de lo que sucede en el interior del departamento, desatendiendo los requerimientos del sistema edilicio común, que requieren necesariamente de la articulación mancomunada para su gestión.

En este sentido, se evidencian prácticas y dinámicas que no registran el carácter colectivo del conjunto, las que solo son puestas en el centro de la discusión a raíz de un evento crítico, como el desencadenado por el sismo de 2017. Dentro de los testimonios de las personas entrevistadas, a partir de este evento se pudo develar, por ejemplo, que muchos departamentos realizaron modificaciones en su interior, retirando elementos estructurales como pilares y vigas, lo que contribuyó al debilitamiento del sistema estructural. En esta línea, una entrevistada señala lo siguiente:

Pues quitaron esos muros de carga. ¡Y la gente no sabe, yo no lo sabía, qué importancia tiene! [...] haz de cuenta: tú entras al departamento, entras y del lado derecho está un muro de carga que es el que da atrás la cocina, y unos quitaron ese muro de carga para que estuviera en la entrada la cocina con la sala (entrevista a Laura, Centro Residencial Morelos, 10 de septiembre de 2018).

Con base en lo anterior se puede deducir que las lógicas que prevalecen en el uso y apropiación del espacio habitacional no difieren de aquellas que predominan en la vivienda unifamiliar. Se observa entonces una dificultad para comprender que lo que sucede en el interior del departamento se encuentra estrechamente vinculado con el

resto del sistema edificado. Es decir, las acciones que se ejercen en la propiedad privada, sobre los elementos de propiedad común, repercuten directamente en la totalidad de los habitantes del edificio.

De este modo, las tensiones y conflictos en el ámbito sociocultural radican en las contradicciones que la naturaleza colectiva del conjunto edificado presenta, en contraste con la individualización y los derechos de propiedad privada instalados en el proceso de reestructuración neoliberal (Martínez 2013). Dicha condición, al mismo tiempo, permea y determina las relaciones sociales que se establecen entre sus habitantes y de estos con su entorno; ocurre así una interacción con el orden socioespacial (Giglia 2012), en la que predomina una subordinación al espacio privado (departamento) y una desvinculación con lo que sucede fuera de él, o sea, en el común.

Se observan, en este contexto, acciones con una carga simbólica orientada a las prácticas individuales sobre las colectivas, situación que configura patrones de apropiación conflictivos en torno a los bienes comunes. En síntesis, en esta tipología habitacional bienes y áreas de dominio común configuran un espacio de disputa y abandono, condiciones que se agudizan por la cercanía e interdependencia que estos tienen con la unidad privada o departamento (Ponce 2021).

Figura 3. Torre Pegaso



Fuente: Ponce (2021).

Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

Las prácticas y conductas se vinculan estrechamente con problemáticas financieras. Si bien se constató la existencia de una formalidad en la constitución condominal de algunos edificios, lo que permitió recaudar periódicamente cierta cantidad de recursos, estos resultaban insuficientes considerando los requerimientos de inmuebles que superaban los 40 años de antigüedad. De acuerdo con lo señalado por las personas entrevistadas, las cuotas de mantenimiento por departamento en las edificaciones de mayor altura (figura 3) oscilaban entre los 200 y 250 pesos (entre 10 y 12 USD).

Estas cinco torres presentan características de funcionalidad especiales; por una parte, poseen circulaciones verticales mecánicas (ascensores) y, por otra, sistemas de bombeo para la provisión de agua a pisos superiores. Se reconoce en el relato de las entrevistadas la importancia de dar mantenimiento prioritario a dichos sistemas, sin embargo, señalan dificultades en estos esfuerzos, los que no aseguraban necesariamente su óptimo funcionamiento.

Tan solo te puedo decir, yo vivía en un treceavo piso, y hablando del mes, te podría decir que tenía yo elevador, la otra mitad no. Y de esa otra mitad, [...] cuando servía, me iba un piso intermedio, iba uno más arriba y bajaba o unos más abajo y subía (entrevista a Mónica, colonia Roma Norte, 14 de septiembre de 2019).

161

La cuota de mantenimiento para los bloques de altura media (figura 4) era de 100 pesos (5 USD). Lo anterior habla de una recaudación estimada mensual de 12 600 pesos (630 USD) para las torres de 14 pisos de altura y 1000 pesos (50 USD) para un bloque de altura media, cálculo realizado suponiendo que todos los departamentos aportaran la cuota de mantenimiento. Estas tipologías, al contar con menos pisos, presentan un esquema de funcionalidad de menor complejidad que las torres. Sin embargo, el bajo monto de sus cuotas, sumado al porcentaje de morosidad, que en ocasiones alcanza un 90 %, dificultan la ejecución de acciones de mantenimiento en los inmuebles. Si bien el porcentaje de morosos no alcanza el total de la estructura de cooperación, esta merma determina que los beneficios estén por debajo del óptimo requerido (Ostrom 2011).

Las dificultades financieras, aunadas a altos porcentajes de morosidad, propiciaban que quienes pagaban el mantenimiento terminaran desertando en la medida en que otra parte de la vecindad no lo hacía. En palabras de una entrevistada, “ya te hartabas de pagar algo, que no recibías un beneficio, porque el resto no lo hacía” (entrevista a Mónica, colonia Roma Norte, 14 de septiembre de 2019). Se retoma a Ostrom (2011) para explicar que dicha actitud se ejemplifica con lo que la autora señala como el problema del gorrón, en el cual la naturaleza de no exclusión de los bienes comunes —en este caso edificados— motiva a un grupo de personas a no contribuir en el esfuerzo común, pues siempre existe otro grupo que lo resolverá por ellas.



Figura 4. Edificio de altura media



Fuente: Ponce (2020).

162

De este modo, el financiamiento de acciones preventivas o correctivas en las edificaciones fue prácticamente nulo durante todo el ciclo de vida de las edificaciones (casi 50 años). Lo anterior se refiere, de acuerdo con una de las entrevistadas, a las dificultades que tiene la mayoría de los residentes para internalizar los alcances del mantenimiento periódico como mecanismo de prevención de patologías más graves en los edificios. Así se expresa en el siguiente relato:

La gente no tiene la cultura y no ve la trascendencia de que, si tienes un bien y que, si pagas un mantenimiento, ese bien lo vas a hacer perdurar. O sea, la gente no lo ve, la gente en vez de verlo como una inversión para tener en mejores condiciones tu lugar de vivienda, lo ve como un gasto [...]. Pero eso es cultura y eso me parece increíble porque la gente vive ahí. Los que vivimos ahí debíamos de tenerla. Pero somos los menos, de verdad te digo, los menos (entrevista a Mónica, colonia Roma Norte, 14 de septiembre de 2019).

En síntesis, los montos que se recaudaban, establecían –y establecen– un estrecho margen de actuación para las administraciones. Estas se limitan únicamente al mantenimiento de áreas comunes, es decir, limpieza de escaleras, pasillos y entorno de los edificios, así como el retiro de basura y eventualmente al mantenimiento de ascensores

Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

en caso de las torres u otros sistemas mecánicos. En este sentido, prevalecen proyecciones cortoplacistas que asignan mayor urgencia a servicios individuales e inmediatos en comparación con aquellos que pueden ser recibidos por el colectivo en el futuro (Ostrom 2011).

## 7. Conclusiones

El parque habitacional en altura conforma un tipo de hábitat con particularidades morfológicas y sociales complejas. Las primeras referidas a la singularidad de condensar en un mismo predio bienes privados y bienes de dominio común, donde los últimos suponen desde su concepción la necesidad de una organización y aportes colectivos para asegurar su correcto funcionamiento y mantenimiento. Las segundas asociadas a una configuración social, económica y cultural heterogénea que dificulta el desarrollo de prácticas de apropiación del espacio común (Giglia 2012), en las cuales se observa una escasa claridad en torno a los alcances que esta dualidad de tenencia de propiedad implica.

Cabe señalar que este tipo de comportamiento se explica, en parte, por la transición e instalación de lógicas asociadas al libre mercado, que han reforzado dinámicas de individuación vinculadas, en el ámbito habitacional, con la propiedad privada como tipo de tenencia hegemónica (Martínez 2013). De este modo, el individualismo se instala en cuanto elemento central de la delimitación de relaciones y prácticas colectivas, redundando en la escasa reciprocidad y cooperación entre individuos (Giglia 2012; Ostrom y Ahn 2003). Dicha condición ha dificultado o imposibilitado la articulación de entramados comunitarios para sostener la gestión colectiva en estos espacios. Se establece así una contradicción vital en razón de lo que conlleva esta forma particular de habitar: lo colectivo, que estructura el espacio de dominio común, versus lo privado, que ordena el contexto de la vivienda misma.

Pero las prácticas asociadas la gestión edilicia no se agotan únicamente en el tipo de apropiación que logren desarrollar los residentes sobre lo común, ni en el tipo de tenencia de la propiedad. También se cruzan factores económicos, pues los gastos de operación implican inversiones elevadas al tratarse de sistemas morfológicamente complejos. De esta manera, la capacidad de aportación que cada individuo pueda realizar para el mantenimiento de los bienes de dominio común determinará la envergadura de las acciones conjuntas que se puedan desarrollar. Por tal razón, la disparidad en las condiciones económicas y la inestabilidad en los ingresos de algunos de sus residentes dificultan el establecimiento de cuotas de mantenimiento y la conformación de un fondo de reserva para la ejecución de obras preventivas, pero sobre todo correctivas.

Como cierre, hay que señalar las potencialidades que posee el estudio de las causas de fondo en el nivel comunitario, entendido en su calidad de proceso dinámico



que a la vez interactúa con otras dimensiones. Se trata de una oportunidad para repensar las formas de gestión de estos espacios, partiendo de la lectura que hacen las propias comunidades desde sus prácticas y conflictos, y recogiendo, desde ahí, elementos que sirvan para generar distintos ejes programáticos. A partir de estos aprendizajes, se pueden incorporar nuevos elementos o trabajar sobre mitigaciones tempranas de manera efectiva.

## Apoyos

Este artículo se desprende de la investigación desarrollada para optar por el título de Doctora en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACyT).

## Referencias

- Alianza para el Progreso. 1961. *Documentos básicos*. Santiago de Chile: Biblioteca Nacional de Chile. <https://bit.ly/3V9vQtX>
- Ballén, Sergio. 2008. “Vivienda social en altura: tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá”. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia. <https://bit.ly/3HM2b6P>
- Bourdieu, Pierre. 1999. “Efectos del lugar”. En *La miseria del mundo*, 119-124. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. <https://bit.ly/3G09jeo>
- Bourdieu, Pierre. 1997. “Espíritus de Estado, génesis y estructura del campo burocrático”. En *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*, 91-138. Barcelona: Anagrama. <https://bit.ly/3UZEcnz>
- Bromley, Daniel. 1986. “Closing Comments”. En *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*, 591-598. Washington D. C.: Common Property Resource Management / National Research Council.
- Coulomb, René. 1993. “La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: privatización o socialización”. En *Gestión urbana y cambio institucional*, coordinado por Antonio Azuela y Emilio Duhau, 17-30. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Coulomb, René. 1983. “Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)”. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 4 (9): 35-50. <https://bit.ly/3PIVNo>
- Duhau, Emilio, y Ángela Giglia. 2008. *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Duhau, Emilio, Norma Mogrovejo y Clara Salazar. 1998. “Bienes colectivos y gestión vecinal en los conjuntos habitacionales del Infonavit”. En *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México. La acción del Infonavit*, coordinado por Marta Graizbord y Boris Schteingart, 183-340. Ciudad de México: El Colegio de México. <https://bit.ly/3W6rViv>
- Galvis, Francisco, Eduardo Miranda, Pablo Heresi y Héctor Dávalos. 2018. “Preliminary Statistics of Collapsed Buildings in Mexico City in the September 19, 2017 Puebla-Morelos Earthquake”. *World Earthquake Translation Series* 49 (4): 387-398. <https://bit.ly/3V5vC6I>

Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

- Garza, Gustavo, y Martha Schteingart. 1978. *La acción habitacional del Estado en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Giglia, Angela. 2012. *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*. Barcelona / Ciudad de México: Anthropos Editorial / Universidad Autónoma Metropolitana. <https://bit.ly/3FYGbnV>
- Giglia, Angela. 1996. “La democracia en la vida cotidiana. Dos casos de gestión de condominios en la ciudad de México”. *Alteridades* 6 (11): 75-85. <https://bit.ly/3FPL8Q7>
- Gómez, Pablo. 2016. “La construcción de los multifamiliares de Mario Pani: historia, problemas y retos actuales”. *Boletín de Monumentos Históricos* 36: 159-173. <https://bit.ly/3BGOWKG>
- Gutiérrez, Raquel, y Huáscar Salazar. 2019. “Reproducción comunitaria de la vida. Pensando en la transformación social en el presente”. En *Producir lo común. Entramados comunitarios y luchas por la vida*, 21-44. Madrid: Traficantes de Sueños. <https://bit.ly/3Wtque5>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2020. “Censo de Población y Vivienda”. Acceso el 20 de junio de 2021. <https://bit.ly/3LvLsDN>
- La Neta Noticias*. 2018. “El mantenimiento que nunca llegó”, 22 de septiembre. <https://bit.ly/3y1Dwq8>
- Lefebvre, Henri. 2013. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing. <https://bit.ly/2FkXDkN>
- Lefebvre, Henri. 1978. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. 2011. Gaceta Oficial del Distrito Federal N.º 1116, 14 de junio. <https://bit.ly/3kqpAOu>
- Martínez, Emilio. 2013. “Introducción. Ciudad, espacio y cotidianidad en el pensamiento de Henri Lefebvre”. En *La producción del espacio*, de Henri Lefebvre, traducido por Emilio Martínez, 31-48. Madrid: Capitán Swing. <https://bit.ly/2FkXDkN>
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo). 2014. *Vivienda Social en Condominio: Catastro Nacional de Condominios Sociales*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Nájar, Alberto. 2015. “Terremoto de 1985: el devastador sismo que cambió para siempre el rostro de Ciudad de México”. *BBC News*, 18 de septiembre. <https://bit.ly/3hRrLMR>
- Oliver-Smith, Anthony, Irascema Alcántara-Ayala, Ian Burton y Allan Llavell. 2016. *Investigación forense de desastres. Un marco conceptual y guía para la investigación*. Ciudad de México: Integrated Research on Disaster Risk / UNAM. <https://bit.ly/3OMGeFZ>
- Ostrom, Elinor. 2011. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales / UNAM / Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor, y Toh-Kyeong Ahn. 2003. “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”. *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 155-233. <https://doi.org/10.2307/3541518>
- Pliego, Fernando. 1994. *Hacia una sociología de los desastres urbanos*. Ciudad de México: UNAM.
- Ponce, Natalia. 2021. “Habitar en riesgo: vulnerabilidades producidas y reproducidas en torno al parque habitacional en altura en las alcaldías centrales de la Ciudad de México”. Tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3v0bEzX>
- Ponce, Natalia. 2020. “Deterioro y obsolescencia de la producción inicial de edificios de vivienda multifamiliar en la Ciudad de México: reflexiones a partir del sismo de 2017”. Ponencia

Natalia Ponce-Arancibia

presentada en el IV Congresso Internazionale dell'abitare collettivo sostenibile. Sardegna, 22 de octubre. <https://bit.ly/3WqB9pA>  
PROSOC (Procuraduría Social de la Ciudad de México). 2009. "Universo de Unidades Habitacionales 2009". Acceso el 8 de mayo de 2021. [bit.ly/3Mybpmc](https://bit.ly/3Mybpmc)

## Entrevistas

Entrevista a Patricia, Centro Residencial Morelos, 4 de septiembre de 2019.

Entrevista a Laura, Centro Residencial Morelos, 10 de septiembre de 2018.

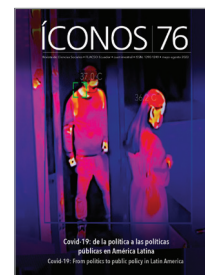
Entrevista a Mónica, colonia Roma Norte, 14 de septiembre de 2019.

### Cómo citar este artículo:

Ponce-Arancibia, Natalia. 2023. "Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 147-166.  
<https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5481>

# Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú

*Replacement income and informal commerce during the COVID-19 pandemic in Huancayo, Peru*



-  Dr. Patrick Clark. Profesor. York University (Canadá).  
(patclark@yorku.ca) (<https://orcid.org/0000-0002-6556-913X>)
-  Dr. Aparicio Chanca-Flores. Profesor. Universidad Nacional del Centro del Perú.  
(chancaf@yahoo.es) (<https://orcid.org/0000-0002-5664-5444>)
-  Dra. Susan Vincent. Profesora. Universidad de San Francisco Javier (Canadá).  
(svincent@stfx.ca) (<https://orcid.org/0000-0001-9166-1477>)

Recibido: 14/06/2022 • Revisado: 29/09/2022  
Aceptado: 16/12/2022 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

Este artículo constituye un aporte empírico sobre la correlación entre la informalidad económica y la pandemia de la covid-19 en Perú. Con base en entrevistas a comerciantes del sector informal de la ciudad de Huancayo, se analizan los impactos pandémicos en relación con sus ingresos y medios de vida y se sostiene que el empleo informal tuvo una gran repercusión en los trágicos indicadores de salud pública en el país. La flexibilidad intrínseca de este tipo de actividades, puntualmente para el comercio ambulatorio, y la falta de acceso a sistemas y esquemas de protección social fueron las principales razones por las que las personas emprendían en este sector para reemplazar los ingresos que perdieron debido al confinamiento. Así, se introduce la noción “recambio de ingresos” en la economía durante la pandemia. La heterogeneidad entre quienes realizan labores informales, específicamente en el acceso a diferentes tipos de recursos, permitió tales emprendimientos y facilitó que algunas personas controlen su posible exposición al virus. Se concluye que en el enfoque de la formalización económica de las últimas décadas de liberalización financiera no se consideran las ventajas que las actividades informales ofrecen frente a la formalización. De hecho, la informalidad sigue brindando la mejor oportunidad de ingresos inmediatos y opciones altamente flexibles, en particular para adaptarse a situaciones de crisis como la pandemia.

*Descriptores:* comercio informal; covid-19; informalidad económica; Perú; precariedad; reproducción social.

## Abstract

This article constitutes an empirical contribution regarding the correlation between economic informality and the COVID-19 pandemic in Peru. Based on interviews with merchants in the informal sector of the city of Huancayo, the pandemic-related impacts are analyzed in relation to income and livelihoods. It is argued that informal employment played an important role in the tragic indicators of public health in the country. The intrinsic flexibility of this type of activities, specifically for walking merchants, and the lack of access to systems and programs of social security were the main reasons that people worked in this sector to replace the income they lost due to confinement. Thus, the notion “replacement of income” in the economy appeared during the pandemic. The heterogeneity among those who carry out informal work, specifically in terms of their access to different resources, enabled such work and enabled some people to control their exposure to the virus. It is concluded that the focus on economic formalization of the last decades of financial liberalization are not considered advantages that informal activities offer in relation to formalization. In fact, informality continues to offer the best opportunity for immediate income and highly flexible options, in particular for adapting to crisis situations like the pandemic.

*Keywords:* informal commerce; COVID-19; informal economy; Peru; precarity; social reproduction.



## 1. Introducción

La pandemia por la covid-19 ha generado una grave crisis multidimensional en Perú, tanto en la salud pública como en los niveles socioeconómico y político. Desde una perspectiva comparativa y global, la pandemia en este país se caracterizó por una contradicción entre la contundencia de la respuesta estatal para frenar la propagación de la enfermedad y la cantidad de infecciones y muertes que se registraron: terminando la tercera ola de contagios, en mayo de 2021, Perú quedó en el primer puesto mundial por el número de fallecidos per cápita por covid-19 (World Health Organization 2021). Sin embargo, también ha sido calificado como un caso relativamente “riguroso” en términos de la respuesta gubernamental de salud pública, según el índice internacional de rigor comparativo desarrollado por la Universidad de Oxford (Hale et al. 2021). Este artículo representa una aproximación al tema de la informalidad económica y los medios de vida en relación con las particularidades del caso peruano, y los impactos de la pandemia y las medidas para promover el distanciamiento social.

Dentro de otros factores, en los análisis sobre los impactos de la pandemia en Perú se ha subrayado el peso del sector informal relativo con respecto a otros países de la región como causa central de los trágicos indicadores de salud pública. Los estudios preliminares sobre los impactos de la pandemia en el país han identificado la debilidad de las instituciones, la falta de capacidad del sistema de salud pública, la inequidad social y la informalidad económica como los principales factores causales de las altas tasas de infección y de muertes registradas (Álvarez-Risco et al. 2020; Lossio 2021; Schwab y Seas 2021; Pugley Delgado 2020). Ciertos grupos han sido más impactados por la pandemia; por ejemplo, las mujeres han sido más afectadas que los hombres (Jaramillo y Ñopo 2020), los cientos de miles de refugiados y migrantes venezolanos han sido más golpeados en promedio que los ciudadanos naturales (Fernández Dávila 2021; Schwab y Seas 2021), las poblaciones indígenas y pobres también han sufrido más el impacto de la covid (Abizaid, Collado Panduro y Gonzales Egusquiza 2020).

Un denominador común en todos estos casos es la informalidad económica que esta más correlacionada con todos estos grupos que con otros. En esa línea, la contribución reciente de Jan Lust (2021), quien analiza los impactos de la pandemia en Lima, propone una correlación entre los altos niveles de informalidad económica en Perú, el auge del comercio ambulatorio en tiempos de pandemia y los niveles de infección y muertes debido al virus. En la misma dirección, Ciro Maguiña-Vargas sostiene que la informalidad puede ser incluso el factor más importante para explicar los impactos graves de la pandemia en términos de la cantidad de infecciones y de fallecimientos en el país.

Lo cierto es que la economía informal, de la que depende el 70 % de la población, sufrió un duro golpe con la cuarentena y es tal vez la causa más importante del fracaso

Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú

en la contención de la pandemia. El lema “Quédate en casa”, que al principio parecía correcto, no era sostenible en la práctica y por eso la presencia de miles de ambulantes en las calles en plena cuarentena. De ahí surge la denominación de “cuarentena chicha”. Parece que el auge de esa economía informal ahora nos pasa factura. A ello se suma que, a causa de la gran pobreza existente en el país, el hacinamiento afecta a miles de hogares, lo que contribuye al mayor y más rápido contagio (Maguiña-Vargas 2020, 129).

Aunque la informalidad económica interactuaba con otros factores (fallos de la gestión política e institucional, falta de capacidad en el sistema de salud, etc.) durante la errática contención del virus en el país, Maguiña-Vargas (2020) sugiere que los altos niveles de informalidad pueden ser la causa central de los trágicos indicadores durante la pandemia en Perú. En este artículo se considera este argumento y se pretende contribuir a esta discusión al repasar los debates suscitados en la literatura sobre la informalidad. Además, se plantea un análisis de la relación entre los impactos relativamente graves de la covid-19 en Perú y el tamaño del sector informal, tomando en cuenta evidencias empíricas de trabajadoras y trabajadores en el sector informal durante la pandemia en la ciudad de Huancayo.

La economía peruana se considera una de las más informales de Latinoamérica, algo que ha sido subrayado en varios de los estudios sobre las causas de las altas tasas de infección y muertes por covid-19 en el país. Durante las últimas décadas, la tasa de informalidad en la población económicamente activa se estimaba alrededor del 70 % y, a pesar de las predicciones según las cuales la liberalización económica de los años 90 fomentaría la formalización de la economía, parece que la liberalización económica ha tenido el efecto contrario (Chong, Galdo y Saavedra 2008). De acuerdo con el análisis del mercado laboral en el Perú entre 1986 y 2001, la informalidad se incrementó el 10 % durante dicho período, pese al crecimiento económico y la aplicación de la modernización del registro de propiedad, entre otras políticas de formalización (Chong, Galdo y Saavedra 2008, 232).

Al estallar la pandemia en 2020, el crecimiento de las actividades informales estaba concentrado en los sectores del comercio y los servicios, en cambio, la disminución de puestos de trabajo formales se concentró en el sector público y en las industrias pesadas y manufactureras (Chong, Galdo y Saavedra 2008, 237). Esto ha significado que una parte minoritaria de la ciudadanía en el Perú tuviera acceso a esquemas o sistemas de protección social asociados con el empleo formal antes de la pandemia (por ejemplo, seguro de salud, pensiones, etc.). Aunque, desde 2011, ha habido una expansión de varios programas sociales y de transferencias monetarias centrados en las personas definidas como pobres por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), incluyendo los programas Pensión 65 y Juntos. Este sistema, sin embargo, no se aproxima a un sistema de protección universal. Como varios observadores han concluido, los fallos en la protección social frente al choque exógeno de la covid-19

repercutieron negativamente en la contención del virus (Jaramillo y Ñopo 2020; Pugley Delgado 2020; Schwalb y Seas 2021).

A través de las entrevistas y del análisis realizado para este estudio, se demuestra que estos y otros programas de apoyo implementados durante la pandemia no fueron efectivos en el contexto de una economía tan informal o el apoyo que proveyeron no fue suficiente en términos monetarios para subvencionar los gastos, por lo que muchas personas tenían que seguir trabajando en actividades informales para poder sostenerse. Mediante las entrevistas, encontramos que la pandemia generó un recambio de las fuentes de ingresos mediante una intensificación del comercio ambulatorio. Sostenemos que, en el contexto de alta precariedad socioeconómica, para las clases populares en Perú, las actividades informales devienen en la primera línea amortiguadora frente a las crisis personales o familiares, como la pérdida de ingresos debido a la pandemia.

## 2. Metodología

El análisis empírico de este artículo se basa en los datos aportados durante las entrevistas a comerciantes menores o personas que trabajaron en el sector informal en la ciudad de Huancayo durante la pandemia por la covid-19 en 2020 o en 2021. Las siete entrevistas citadas se realizaron en junio de 2021 y permitieron obtener observaciones de primera mano acerca de los impactos de la pandemia sobre el sector informal en la ciudad. El autor Aparicio Chanca-Flores y cuatro estudiantes de pregrado del programa de Antropología de la Universidad Nacional del Centro del Perú recopilaron información a través de entrevistas grabadas y transcritas para ser analizadas. Las entrevistas contaron con el consentimiento voluntario de entrevistadas y entrevistados, en plena etapa de pandemia covid-19 siguiendo todos los procedimientos de salud pública. Usamos estos datos para analizar los impactos de la crisis sobre las estrategias socioeconómicas de vendedores y vendedoras, junto con otras fuentes primarias y literatura secundaria. En sus palabras encontramos que la pandemia generó un recambio hacia una intensificación del comercio ambulatorio, además de una diversificación y profundización del fenómeno.

El estudio en el que se basa este texto corresponde al tipo exploratorio, que se caracteriza por generar conocimiento a partir de un marco teórico existente, en este caso los debates sobre la informalidad económica. El enfoque fue cualitativo que consiste en describir y analizar narrativas de experiencias, creencias y conocimientos prácticos de individuos, familias y comunidades (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista 2014); además la investigación estuvo orientada a la comprensión de las perspectivas que tienen las personas entrevistadas producto de sus experiencias vividas y expresadas con sus mismas palabras (Taylor y Bogdan 1987; Bertaux 2005).



Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú

Cabe añadir que para la concreción del presente artículo se mantuvieron reuniones a través de la plataforma Zoom que permitieron interactuar frecuentemente, además se usó el correo electrónico y el WhatsApp.

### 3. Antecedentes teóricos y conceptuales

Durante el siglo XX, como en el resto de Latinoamérica, el número de puestos formales aumentaba de forma desigual en Perú. El comercio ambulatorio o callejero es quizás la ejemplificación más clara o emblemática en el imaginario popular de la informalidad económica. En términos comparativos dentro de la región, Perú representa un caso extremo, con un porcentaje muy alto de la economía denominada informal. Casi todos los sectores económicos, industrias y aspectos de la vida socioeconómica peruana se ven afectados por la informalidad, lo que a su vez conlleva implicaciones para la vida cultural y política del país.

Las definiciones más comunes de economía informal, citamos la de Castells y Portes (1989) o la de Hart (1973), se refieren a la falta de regulación legal o estatal de las interacciones económicas. Al respecto, el conocido peruano Hernando de Soto (2000) argumenta que las estructuras legales y políticas en Perú, y también en otros países, previenen o dificultan la formalización que fomentaría el crecimiento y el escalamiento de emprendimientos informales. Según De Soto, las razones centrales por las que la informalidad persiste son por los problemas políticos, por la inercia burocrática o por la corrupción asociadas con la falta de títulos legales de propiedad. En su visión asume que trabajadores y comerciantes quieren y pueden ser emprendedores. Esta conceptualización de la informalidad tiene sus raíces en los debates teóricos de las ciencias sociales sobre la “racionalización” o “reglamentación” de la vida social, conceptualizada por Max Weber (2009) y por otros teóricos de la sociología clásica. El limitante de este punto de entrada en el análisis del fenómeno es que no ayuda a conceptualizar la interrelación entre lo informal y lo formal.

En este artículo partimos de una conceptualización del sector informal no dualista que lo entiende como parte de la economía política en su totalidad, lo cual no significa que esté desconectado de la economía formal, cuestión ya argumentada en las discusiones sobre el trabajo informal. De hecho, Centeno y Portes (2006) llaman la atención sobre la existencia del sector informal producto de las definiciones y regulaciones estatales. Hablando sobre los vendedores del mercado en Colombia en la década de los 70, Caroline Moser (1977) demostró que integraban la economía de Bogotá de manera vulnerable y dominada. Por su parte, José Nun (1999) arguye que aun en los países del Norte Global en el “apogeo del fordismo”, la mayor parte de los trabajadores no eran empleados asalariados formales, sino que estaban vinculados

a lo que Gavin Smith (2011) denomina “relaciones comodificadas intrincadas”, una categoría que incluye el trabajo informal.

Las formas intrincadas en que las actividades económicas de diversas variedades no solo constituyen la economía de un Estado, sino que también están vinculadas en la vida y en las esperanzas para el futuro de las personas, se pueden apreciar a través de un marco de reproducción social (Fernández Álvarez y Perelman 2020; Fernández Álvarez 2018; Narotzky y Besnier 2020; Smith 2020). La integración de actividades informales en las estrategias para ganarse la vida está estrechamente entrelazada con los procesos políticos, sociales y económicos formales del país en general.

Si bien la informalidad es un corolario esencial de la economía regulada, el trabajo informal, junto con el trabajo formal precario, ha aumentado durante los últimos cuarenta años con la propagación desigual del neoliberalismo por todo el mundo, y en particular en América Latina (Bromley y Wilson 2018; Cypher 2018). Frente a la afirmación de Hernando de Soto (2000) de que los trabajadores informales anhelaban disfrutar de los beneficios de la formalización y que la economía formal podría absorberlos, se puede argüir que las reformas neoliberales en realidad afianzaron estructuralmente su papel (Felder y Patroni 2018). La complejidad de este proceso se refleja en el cambio en la naturaleza del trabajo y de la explotación a nivel mundial, reubicando la producción en nuevas regiones mientras reformulaba y multiplicaba la forma en que el sector trabajador encajaba en las economías (Kasmir y Carbonella 2014). Muestra de ellos es la subcontratación en empresas organizadas de modo cada vez más informal en lugar de en puestos permanentes.

La expansión de la financiarización constituyó un camino adicional para la extracción de valor de los trabajadores informales mediante los intereses de los préstamos, por encima de la producción de servicios y bienes a través de la autoexplotación (Gago 2015). Para Verónica Gago, el giro hacia la provisión por parte del Estado de fondos de alivio de la pobreza, como las transferencias monetarias condicionadas, en lugar de proveer de empleo formal, facilitó la expansión de este extractivismo financiero (ver también Bromley y Wilson 2018).

Esta situación se refleja en Perú, donde la participación de la población económicamente activa en el trabajo informal pasó de 58,2 % en 1990 a 74,3 % en 2012 (Nunura y Flores 2001; INEI 2014). El Gobierno peruano, a través de su apoyo a la creación de pequeñas y medianas empresas y a la subcontratación, claramente ha dado su aprobación tácita a la informalización de la economía (Lust 2019). Un ejemplo muy contemporáneo de esta dinámica es el creciente papel de los aplicativos Uber y Glovo que encarnan la vinculación entre lo formal y lo informal (Dinegro Martínez 2020; Carrión Chulluncuy y Fernández Dávila 2021). En resumen, la economía informal es, y ha sido durante mucho tiempo, un recurso por defecto tanto para las personas que intentan ganarse la vida como para aquellas en la economía regulada que esperan limitar los gastos.

Desde el primer reconocimiento del sector (Hart 1973), la heterogeneidad de la informalidad ha sido clara. Bromley y Wilson (2018) brindan una descripción general de las diferentes perspectivas y características de este ámbito. En diferentes circunstancias, el sector informal puede aumentar junto con una economía fortalecida (proporcionando servicios personales o subcontratados), mientras que también puede aumentar con una economía en declive cuando las personas se ven obligadas a quedarse sin trabajo. Varias consideraciones pueden llevar a la gente a abandonar el sector formal cuando las condiciones o la regulación hacen que no sea atractivo. El argumento de Hernando de Soto (2000), por ejemplo, es que las estructuras legales y políticas en Perú, y también en otros países, impiden o dificultan la formalización, lo cual alentaría el crecimiento y escalamiento de empresas informales. Según De Soto, una razón central por la que persiste la informalidad se debe a problemas políticos, inercia burocrática o corrupción asociada con la falta de títulos de propiedad legales.

James Scott sostiene que, en muchos casos, permanecer fuera de la reglamentación o de la legalidad resulta más atractivo o beneficioso que formalizarse (Bahre 2007). Investigaciones anteriores a las de Scott (1998) inspiraron varios estudios etnográficos en los que se describe cómo diferentes grupos “evitan” el proceso de ser “cuantificados” o “vistos” por sus Estados y así mantenerse fuera del marco legal y los sistemas de recaudación de impuestos, por citar dos circunstancias. Aunque esta idea puede describir la distinción entre un sector cuantificado o “visto”, en las palabras de James Scott (1998), por la regulación estatal o por las instituciones financieras, el peso de la evidencia contradice las afirmaciones de Hernando de Soto (Bromley y Wilson 2018, 10).

El sector informal cubre una amplia gama de actividades: desde aquellas que no son ilegales en sí mismas –por ejemplo, la venta–, pero que se llevan a cabo más allá del entorno regulatorio, hasta aquellas que son ilegales, dígase el tráfico de drogas ilícitas, la prostitución (donde está prohibido por ley) y la delincuencia. La investigación en la que se fundamenta este artículo se centró en el comercio ambulatorio, es decir, en la primera categoría de actividades.

Las mujeres, tradicionalmente consideradas responsables de asegurar la reproducción diaria del hogar, se enfrentan a una presión particular para obtener ingresos en periodos de crisis (Vincent 1998). Ante las limitadas oportunidades de encontrar lugar en la economía formal, las mujeres pobres han hecho un buen uso de sus habilidades domésticas y de sus redes sociales en el trabajo informal. De hecho, en Perú, las ventas callejeras informales y en los mercados se reconocen como dominio de las mujeres, especialmente cuando se trata de alimentos (Babb 1989; Bunster y Chaney 1985).

Quienes se dedican a la venta, al igual que otros trabajadores informales, se hallan en posiciones diferentes en cuanto a su estabilidad, recursos y vulnerabilidad. Wilson y Gámez (2010) discuten el éxito de las vendedoras de playa mexicanas en términos

de sus redes sociales y de sus niveles de educación. Nosotros encontramos que el acceso a recursos tales como edificios desde los cuales vender o transportar, capital para invertir en productos y experiencia en ventas brinda a vendedores y vendedoras mayor seguridad que a quienes recurren a la venta informal como un recurso provisional que podrían emprender a corto plazo.

Debido a su definición de sector no regulado por el Estado, la economía informal siempre es potencialmente vulnerable a la represión de los funcionarios (Bromley 2000; Cross y Peña 2006; Fernández-Kelly y Shefner 2006). En las últimas décadas, algunos analistas han utilizado el término “revanchismo”, derivado del francés, para referirse a políticas o medidas destinadas a expulsar a comerciantes informales de determinados sectores o áreas urbanas (Mackie, Bromley y Brown 2014; Swanson 2007). Sin embargo, en muchos casos también ha habido un cambio hacia políticas que intentan regular y organizar el comercio ambulante e informal a través de medidas que incluyen la formación de asociaciones, el otorgamiento de licencias, la reubicación de vendedores en puestos permanentes, etc. (Meneses-Reyes 2018; Roever 2016).

En este sentido, Mackie, Bromley y Brown (2014, 1885) explican que, en general, las orientaciones de las distintas autoridades urbanas se ubican entre los extremos de “tolerancia” e “intolerancia” hacia el comercio informal. Parece que el caso de Huancayo tiende más a la tolerancia, pero su incremento durante la pandemia y las contradicciones con las normas de confinamiento y distanciamiento han generado conflictos con las autoridades.

Este tipo de situación es explicada por Sally Roever (2005) como la “negociación” de informalidad y formalidad a través de sistemas de licencias y de órdenes a nivel político subnacional, generalmente mediante los Gobiernos municipales. Si bien algunos vendedores pueden operar en circunstancias que facilitan su aceptación por parte de las autoridades, otros siempre son vulnerables, no solo ante los funcionarios sino también ante los ataques de actores no estatales. Cross y Peña (2006) analizan a los vendedores ambulantes en México y a los traficantes de drogas en Nueva York en términos de una variedad de represión y peligros, con la Policía en un extremo y las pandillas en el otro. En nuestro caso, observamos distintos riesgos que enfrentan los vendedores durante la pandemia. Estos incluyeron acoso por parte de la Policía, violencia proveniente de elementos criminales y el propio virus.

La naturaleza comercial de Huancayo y la capitalización a varias escalas y niveles permitía el establecimiento de diferentes olas o generaciones de lo que Adams y Valdivia (1994) denominan los “otros empresarios”. Escribiendo en el contexto de la liberalización económica de la década de los 90, Adams y Valdivia (1994, 21) sostienen que “se situarían en el nivel de la sobrevivencia, aunque un estrato de las mismas presentaría condiciones potenciales de desarrollo”. De las entrevistas se desprende que durante la pandemia las personas tenían recursos y capacidades muy diferenciadas para adaptarse al choque externo de los órdenes de confinamiento, que suponían

el cierre de negocios y afrontar la pérdida y la ausencia de ingresos que esta medida ocasionaba.

Aunque es cierto que el sector informal es muy heterogéneo y diverso, la mayoría de las personas que trabajan y se ganan sus vidas en el sector no tendrían posibilidades para escalar sus actividades o emprendimientos y formalizarlos; más bien, esto puede explicarse como un “capitalismo de subsistencia” (Lust 2019), y no de reproducción ampliada. Si bien dentro de esta diversidad sin duda hay algunos emprendedores que se beneficiarán de la formalización, que tendrían el “potencial de desarrollo” (Adams y Valdivia 1994, 21), la mayoría son personas que encuentran en las actividades informales una posibilidad de ganancias sin tener que pagar impuestos u otros gastos fijos. Además, sin la inversión en el capital fijo que implicaría la formalización, los emprendedores y emprendedoras pueden cambiar el enfoque de sus empresas rápidamente. En conclusión, existen muchos negocios y actividades informales que están más incentivados para continuar en la informalidad que por escalar sus operaciones a través de la formalización, y este es un hecho que en el enfoque de la formalización no se ha reconocido suficientemente.

#### 4. La pandemia de la covid-19 en el contexto de Huancayo

175

Huancayo se denominada coloquialmente “la Capital Ferial del Perú” y siempre ha sido un centro comercial del país. La ciudad, en cuanto punto de intercambio económico, posee un papel histórico en la economía regional de los Andes centrales (Stolmaker 1979). Su ubicación en el Valle del Mantaro, cercana a varias zonas ecológicas y geográficas, la ha convertido en un centro mercantil que tiene antecedentes precoloniales. En el siglo XX, la región de la Sierra centro alrededor de Huancayo se caracterizó por la “proletarización” de las poblaciones campesinas que eran empleadas en diferentes aspectos de la industria minera (Long y Roberts 1978). Este proceso facilitaba la “capitalización” a pequeña escala de la región y una relativa diversificación de la economía regional en comparación con otras regiones de la Sierra (Long y Roberts 1978).

Con el cierre de la mayoría de los establecimientos públicos y comerciales por las medidas de emergencia asociadas con la pandemia durante 2020, Huancayo vivió un aumento significativo en el comercio ambulatorio o informal, debido a que muchas personas se dedicaban a esta actividad en lugar de quedarse en casa y seguir las restricciones de salud pública. Por ejemplo, en junio de 2020, la Municipalidad de Huancayo estimó que el comercio informal y ambulatorio se había incrementado en un 120 % con respecto al año anterior (*RPP Noticias* 2020).

Un estudio previo a la pandemia sobre el comercio informal y ambulatorio en Huancayo enfatiza su vinculación con la precariedad crónica en el mercado laboral

en Perú, con el desempleo, el subempleo y también con la migración desde distritos rurales del país, en particular de áreas rurales de Huancavelica (Condori Apaza et al. 2020, 100). La pandemia ha exacerbado esta precariedad. El incremento del comercio informal en un centro urbano como Huancayo no resulta sorprendente, pero sostenemos que la ampliación y diversificación del fenómeno revela la centralidad de la precariedad económica en el modelo económico actual peruano.

## 5. La informalidad antes de la pandemia: ingresos flexibles y producto inherente de la estructura económica

Ya sea para obtener dinero en efectivo de forma temporal o para ganarse la vida a largo plazo, el sector informal constituye una fuente de ingresos mucho más confiable que el sector formal para la mayoría de la población peruana, aun antes de la pandemia. A pesar del pretendido éxito económico de Perú durante las dos últimas décadas, el sector formal ha hecho poco para proporcionar empleos bien remunerados que satisfagan las necesidades de la gente. Una de las entrevistadas, la señora Bety, demuestra cómo los emprendimientos informales la han apoyado durante sus primeros años cuando ahorra para un propósito específico. Además, el emprendimiento informal se convirtió en su actividad principal como adulta y le permitió adaptarse rápidamente a las condiciones cambiantes de la pandemia, las cuales la forzaron a abandonar un emprendimiento previo y girar hacia una nueva actividad (entrevista a Bety, Huancayo, 5 de junio de 2021).

La señora Bety comenzó muy joven con un emprendimiento informal en Puno y al trasladarse a Huancayo esta actividad le permitió financiar sus estudios universitarios. Bety contó con orgullo que no tuvo que pedir apoyo ni a su padre ni a su madre. Como muchas personas lo han descubierto, en Perú, a pesar de su educación, los trabajos disponibles en el mercado laboral ofrecían bajas remuneraciones, por lo que Bety volvió a vender para ganarse la vida. Cuando llegó la pandemia en 2020 estaba casada, con cuatro hijos y vivía en Huancayo. Tenía un pequeño quiosco fuera de su casa donde vendía comida y dulces a estudiantes y profesores de institutos cercanos. Esta actividad requería largas horas de trabajo, de seis de la mañana a diez de la noche, y una atención constante a las demandas de sus clientes habituales para mantener su lealtad. Había aprendido bien de su padre cómo dirigir su negocio y disfrutaba de su éxito. Bety explicó que su marido es “mil oficios”, es decir, realiza diversas clases de trabajos, pero es particularmente apreciado como maestro de obras (entrevista a Bety, Huancayo, 5 de junio de 2021).

En otra de las historias recopiladas, es posible apreciar el caso de Patricia, quien estudió administración, pero no ha podido encontrar un empleo en su profesión, por lo cual empezó a vender productos en los espacios públicos (entrevista a Patricia,



Huancayo, 15 de junio de 2021). Ella y otros interlocutores nos relatan que muchas personas han perdido sus empleos por la pandemia, lo cual refleja la precariedad de su situación a pesar de contar con la formación superior.

## 6. La venta informal como una solución flexible y confiable

Bety eligió vender de manera informal porque ya había aprendido de su padre cómo hacerlo. Enfatizó en que es fácil obtener ingresos, pero también es difícil mantener las ganancias y gestionar un negocio. Así dice: “En todo negocio siempre hay ganancia, pero hay que saber mover el capital para que siga creciendo. Gracias a Dios siempre a mí me ha ido bien, no puedo quejarme” (entrevista a Bety, Huancayo, 5 de junio de 2021). No podía quejarse porque había aprendido a mantener la lealtad de sus clientes. Sin embargo, sabía que no tenía sentido invertir mucho en su negocio, ampliarlo o formalizarlo. Antes de la pandemia, la ubicación de su negocio en su casa, cerca de institutos de educación postsecundaria, mantenía los costos bajos y proporcionaba una clientela potencial. Evitó mayores costos al no formalizar su ejercicio. Al ser confiable, se ganaba la vida de manera también confiable: preparaba buena comida, abundante y deliciosa, casi siempre estaba abierta, tenía precios bajos y mantenía las porciones a pedido de sus clientes habituales cuando lo solicitaban.

La mayoría de las amistades que vendieron en la misma zona no tuvieron tanta suerte con la llegada de la pandemia. Ellos alquilaban su ubicación, mientras que ella era dueña de la suya. Bety tuvo que renunciar a su quiosco durante el encierro, cuando las clases se volvieron virtuales, lo cual ocasionó que no hubiera clientela. Algunas de sus amigas vendían bebidas en las esquinas o volvían a los pueblos de donde provenían. Dos de sus primos vendieron papas en una motocicleta durante el encierro, pero cuando se dispuso la reapertura de los mercados, esta modalidad de venta quedó prohibida. Contar con un medio de transporte conveniente, tener acceso a suministros o saber cómo preparar alimentos o bebidas que atraigan a la gente y que funcionen como comida callejera facilitan la obtención de algunas ganancias.

El hecho de que estas actividades exijan poca inversión y puedan emprenderse de un día para otro garantizan que la venta informal sea viable para obtener recursos económicos. Son, además, muy adaptables: dado el caso de que la venta de papas no dé resultados puede cambiarse por la de zanahorias, bebidas, calientes, *chips* para celulares u otros productos debido a que la inversión no es irrevocable. A través de las entrevistas se encontraron hallazgos similares. Varios de los interlocutores ya habían tenido una tienda o un puesto, y debido a la pandemia algunos de estos tuvieron que cambiar de estrategia: la señora Amanda, por ejemplo, tuvo que dejar de vender en su tienda para ir a las ferias (entrevista a Jorge, Huancayo, 18 de junio de 2021); las personas que antes vendían ropa (entrevistas a Bety y Sabina) debido a la pandemia



se cambiaron a la venta de papa con huevo; el señor Jorge, que antes vendía juguetes, encontró un nuevo mercado en la venta de mascarillas (entrevista a Marisol, Huancayo, 16 de junio de 2021). Esta flexibilidad y bajos los gastos operativos de las actividades informales permiten que los emprendedores se adapten a cambios exógenos como la pandemia por la covid-19.

En el caso de Bety, ella tuvo suerte de que sus suegros vivieran en el distrito El Tambo, que forma parte de la zona metropolitana de Huancayo. Allí abrió una tienda en la planta baja de la casa, un área a la que su esposo tenía derecho. Usó sus ahorros para comenzar expandiendo gradualmente los productos que vendía. Su esposo no había salido de la casa durante los primeros tres meses de la pandemia, estaba demasiado asustado de contagiarse con la covid-19 y recibió solo uno de los bonos ofrecidos por el Gobierno, pero ninguna de las canastas. Si no comenzaban a ganar más dinero, las cosas se volverían difíciles (entrevista a Bety, Huancayo, 5 de junio de 2021). Afortunadamente, uno de sus hijos se ha interesado por el negocio y ella le ha enseñado los principios de servir a la clientela como le enseñó su propio padre. Bety espera volver a su quiosco cuando reinicien las clases presenciales y dejar la tienda a su hijo para que pueda financiar sus propios estudios universitarios, al igual que lo hizo ella. Su marido ha vuelto a emprender su propio trabajo informal como maestro de obras.

No solo quienes ya trabajaban en el sector informal recurrieron a él durante la pandemia. Muchos de los interlocutores cuentan que habían perdido sus trabajos y no podían esperar a “morir de hambre” en sus casas, por lo que preferían arriesgar sus vidas y salir a la calle a vender. No está claro por qué optaron por vender en vez de hacer otra cosa, sin embargo, los datos indican que el número de vendedores ha aumentado significativamente, incrementándose de 6000 a 12 000, según un representante del municipio de Huancayo (*RPP Noticias* 2020). Debido a los múltiples problemas, el comercio ambulatorio constituía la opción disponible, puesto que requería poca inversión y preparación, además de ofrecer la posibilidad de obtener ganancias, aunque sean reducidas. Vender informalmente significa vender a bajo costo, y a los clientes les conviene controlar sus gastos.

La estudiante Nickol, por ejemplo, en conversaciones informales nos cuenta que no había otro remedio más que vender cuando perdió su empleo en 2020. Aunque luego ella encontró trabajo en un restaurante, se trató de un puesto precario. Otras experiencias similares concurren en las entrevistas realizadas. Por ejemplo, algunos de los entrevistados perdieron sus trabajos y para enfrentar la “falta de economía” se dedicaron a la venta ambulatoria de productos de primera necesidad (alimentos) y de bioseguridad, los cuales tenían una alta demanda debido a la pandemia (entrevista a Marisol, Huancayo, 16 de junio de 2021). Otra interlocutora, una profesora que llamamos Sabina, perdió su trabajo debido a la pandemia y tuvo como “única alternativa” la venta ambulatoria de ropa (entrevista a Sabina, Huancayo, 17 de junio de 2021).

## 7. ¿Quiénes conforman el sector informal quieren acceder al crédito?

Como se indicó anteriormente, con la línea de argumentación de Hernando de Soto y otros teóricos se asume que los emprendedores y trabajadores informales querían acceder al crédito para invertir en sus operaciones a fin de lograr expandirlas o esca-larlas. La información recopilada en las entrevistas sugiere que, por el contrario, existen dudas acerca de la posibilidad de endeudarse. La señora Bety y su esposo habían obtenido un préstamo antes de la pandemia. Tras descubrir lo alto que era el interés, hicieron lo necesario para pagarlo lo antes posible (entrevista a Bety, Huancayo, 5 de junio de 2021). Por lo demás, han utilizado sus ahorros para gestionar las nuevas actividades que Bety emprendió durante la pandemia. Esta experiencia desmiente las afirmaciones de los defensores de la inversión financiera que pregonan los beneficios de dar crédito a personas pobres para la inversión empresarial.

Casi todos los interlocutores hablan de préstamos. Por ejemplo, Marisol, quien había obtenido uno para abrir su tienda antes de la pandemia. Cuando empezaron las restricciones sanitarias, tuvo que cerrarla, pero aún debía pagar al banco, por lo que emprendió la venta ambulante, aunque esta no fue muy rentable (entrevista a Marisol, Huancayo, 16 de junio de 2021). Asimismo, Patricia, quien vendía calzado en su tienda desde antes de la pandemia, tenía préstamos y, no obstante las facilidades de pagar, tuvo que volver a la venta para cubrir los costos financieros (entrevista a Patricia, Huancayo, 16 de junio de 2021). En otras palabras, a pesar de la pandemia, la situación fue muy rentable para las instituciones financieras.

Sin embargo, la informalidad también es un factor en la disponibilidad de crédito o acceso a finanzas. Aunque el Gobierno peruano implementó medidas bajo el programa Reactiva Perú para proporcionar fondos y limitar los pagos de intereses para las microempresas, acceder a un préstamo fue un desafío para muchos. Los retrasos, las barreras impuestas por las instituciones crediticias para priorizar a quienes ya tenían préstamos de ellas y la necesidad de tener un negocio registrado formalmente empujaron a las personas a los prestamistas informales (Salazar Vega 2020). Existe una variedad entre los prestamistas informales, desde parientes hasta vecinos, especialistas en el vecindario y agentes extranjeros de lavado de dinero. Una asistente de investigación que ha trabajado a largo plazo con la autora Susan Vincent le ha dicho que “el banco no te perdona”, mientras que al menos algunos prestamistas informales ofrecen programas de pago más flexibles.

## 8. Riesgos del comercio informal durante la pandemia

La señora Bety y su esposo son muy cuidadosos ante los riesgos que plantea la covid-19; también fueron cautelosos para subsistir a través de sus ahorros durante los

primeros meses, lo que, sumado a la apertura de su tienda en 2021, les permitió no exponerse demasiado al contagio. El suegro de Bety es anciano y ella no quiere ser “el vector que lo enferme”. No comentó si las ventas informales habían aumentado, tampoco describió lo que estaba sucediendo en las calles, debido a que sus salidas se limitaron a las compras esenciales de suministros y a su tienda (entrevista a Bety, Huancayo, 5 de junio de 2021).

Además, la señora Bety estaba al tanto de otros riesgos. Sintió que las pandillas, las ventas ilegales de alcohol y drogas y la prostitución habían aumentado. Su hijo fue agredido por un joven drogado, que escapó cuando ella llegó al lugar, alertada del peligro por su presentimiento de madre.

La mayoría de los interlocutores relataron que había conflictos con las autoridades. También sintió un peligro por parte de las autoridades, ya que su esposo apenas pudo evadir a la Policía durante un encierro cuando fue a sacar la basura. Sintieron que las autoridades actuaron demasiado rápido, en lugar de tomar en cuenta las circunstancias particulares. Este escepticismo sobre las autoridades se extendió a los encargados de distribuir suministros a las personas durante la pandemia.

Como se observó anteriormente, Bety recibió solo uno de los bonos. Sintió que debería haber recibido una de las canastas, pero cuando fue a pedirla le dijeron que eran solo para madres solteras. Su percepción era que los bienes iban a parar a amigos o partidarios de los políticos (entrevista a Bety, Huancayo, 5 de junio de 2021).

El tema de riesgos también surgió en las demás entrevistas. No solo es difícil ganar lo suficiente para cubrir los gastos cotidianos, sino también por el virus. Una muestra de esto es el caso contado por Daniela sobre una madre soltera que trató de ganarse la vida vendiendo mazamorra en la calle. A pesar de que había seguido todos los protocolos, se contagió con el virus y murió (entrevista a Daniela, Huancayo, 15 de junio de 2021). Aparte de los riesgos del virus, la evidencia apunta hacia la competencia entre vendedores. Quienes tuvieron clientes habituales, también denominados “caseros”, antes de la pandemia, no señalan haberlos perdido, aunque no se descarta que esto realmente haya sucedido.

## 9. Conclusiones

La evidencia analizada en este artículo sugiere que las ventas informales a pequeña escala han constituido una estrategia de sostenimiento de la vida para peruanos y peruanas durante las últimas dos décadas, dadas las limitadas oportunidades en la economía formal. Esta tendencia se ha visto reforzada, pero también renovada, en la crisis provocada por la pandemia de la covid-19, en la cual muchas personas perdieron fuentes de ingresos por las medidas de salud pública; la respuesta consistió en lo que hemos denominado un recambio de actividades económicas y de ingresos. Quienes

Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú

ofrecieron sus testimonios enfatizaban en la facilidad con la que iniciaron negocios informales antes de la crisis actual. Los ingresos de las ventas realizadas fácilmente podrían proporcionar una estabilidad de corto plazo frente a todos los cambios en la economía y la sociedad que la pandemia causaba.

Las ventajas de la venta informal, tanto antes como durante la pandemia, son claras: requiere poca inversión, se adapta rápidamente para aprovechar las oportunidades y, según nuestras fuentes, puede proporcionar al menos una ganancia mínima. Formalizar y escalar una actividad comercial, junto con el acceso a préstamos, socava estas ventajas: haría que la empresa sea más costosa y menos flexible. Al mismo tiempo, la venta informal es un “plan B”, emprendido frente a una economía que se niega a acomodar a quienes se dedican a estas actividades. El Estado peruano promueve el espíritu emprendedor o el “emprendedurismo” (Carrión Chulluncuy y Fernández Dávila 2020, 79) en lugar de implementar estrategias o políticas para crear fuentes de empleo estables. Así lo ha sostenido Ciro Maguía-Vargas (2020, 129):

Perú, según muchos economistas, tenía una economía sólida que crecía y era un ejemplo en América Latina. Hoy, hemos visto que no era así; ese crecimiento estaba basado en las actividades clásicas primarias de exportación, de minería y agroindustria, parte de un modelo económico de tipo neoliberal que viene aplicándose en nuestro país.

181

A lo anterior se añade el predominio de la informalidad dentro de ese modelo de crecimiento, que “nos pasa factura” con la pandemia.

Las políticas económicas de las últimas tres décadas constituyen el trasfondo de una situación en la cual la informalidad se ha convertido en la estrategia de subsistencia por defecto, ya sea en tiempos normales o de crisis. Por esa razón, se requieren más estudios para entender mejor esta interrelación. Una agenda de investigación a futuro sobre los impactos socioeconómicos debe tomar en cuenta la informalidad económica en cuanto factor clave que contribuyó a la propagación de la covid-19 en Perú. Nuestros interlocutores y nuestras interlocutoras eran muy conscientes de los riesgos de los negocios, por lo tanto, mantuvieron su estatus informal para garantizar las ventajas descritas anteriormente frente a actividades formales. En el proceso, se expusieron a los riesgos de la competencia, al acoso de las autoridades y, lo más preocupante en el contexto actual, al virus que puede matarlos mientras intentan ganarse la vida.

## Agradecimientos

Agradecemos las contribuciones de Nickol Salazar-Álvarez, Rusbelt Quispe-Ramírez y Elvializ Peña-Peinado, estudiantes de pregrado del programa de Antropología de la Universidad Nacional del Centro del Perú.

## Referencias

- Abizaid, Christian, Luis Ángel Collado Panduro y Sergio Gonzales Egusquiza. 2020. “Pobreza y medios de subsistencia en la Amazonía peruana en tiempos de la covid-19”. *Journal of Latin American Geography* 19 (3): 202-214. <https://bit.ly/3BNwdTO>
- Adams, Norma, y Néstor Valdivia. 1994. *Los otros empresarios: ética de migrantes y formación de empresas en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Álvarez-Risco, Aldo, Christian R. Mejía, Jaime Delgado-Zegarra, Shyla Del Águila-Arcenales, Arturo A. Arce-Esquivel, Mario J. Valladares-Garrido y Mauricio Rosas del Portal. 2020. “The Peru approach against the COVID-19 infodemic: insights and strategies”. *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 103 (2): 583-586. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-0536>
- Babb, Forence E. 1989. *Between Field and Cooking Pot: The Political Economy of Marketwomen in Peru*. Austin: University of Texas Press.
- Bahre, Erik. 2007. “Beyond legibility: Violence, Conflict and Development in a South African township”. *African Studies* 66 (1): 79-102. <https://doi.org/10.1080/00020180701275956>
- Bertaux, Daniel. 2005. *Los relatos de vida: perspectiva etnosociológica*. Barcelona: Bellaterra.
- Bromley, Ray. 2000. “Street Vending and Public Policy: A Global Review”. *International Journal of Sociology and Social Policy* 20 (1-2): 1-28. <https://doi.org/10.1108/01443330010789052>
- Bromley, Ray, y Tamar Diana Wilson. 2018. “The urban informal sector revisited”. *Latin American Perspectives* 45 (1): 4-23. <https://doi.org/10.1177/0094582X17736043>
- Bunster, Ximena, y Elsa M. Chaney. 1985. *Sellers and Servants: Working Women in Peru*. Nueva York: Praeger.
- Carrión Chulluncuy, Joselyn, y Rubén Ticona Fernández Dávila. 2020. “Las nuevas formas laborales en la economía del precariado: El caso de los repartidores a domicilio de las plataformas Rappi, Uber Eats y Glovo”. *Pluriversidad* 5: 79-101. <https://doi.org/10.31381/pluriversidad.v0i5.3208>
- Castells, Manuel, y Alejandro Portes. 1989. “World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy”. En *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, editado por Alejandro Portes, Manuel Castillo y Lauren Benton, 11-37. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Centeno, Miguel Ángel, y Alejandro Portes. 2006. “The informal economy in the shadow of the state”. En *Out of the Shadows: Political Action and the Informal Economy in Latin America*, editado por Patricia Fernández-Kelly y Jon Shefner, 23-48. Filadelfia: Pennsylvania University Press.
- Chong, Alberto, Jose Galdo y Jaime Saavedra. 2008. “Informality and productivity in the labor market in Peru”. *Journal of Economic Policy Reform* 11 (4): 229-245. <https://bit.ly/3v64HNW>
- Condori Apaza, Marisol, Esther Pariona Canto, Soledad Suasnabar Quispe y Gustavo Alberto Reyna Arauco. 2020. “Factores asociados al comercio informal en el mercado Ráez Patiño de Huancayo”. *Socialium: Revista Científica de Ciencias Sociales* 4 (1): 58-69. <https://doi.org/10.26490/uncp.sl.2020.4.1.512>
- Cross, John C., y Sergio Peña. 2006. “Risk and regulation in informal and illegal markets”. En *Out of the shadows: Political action and the informal economy in Latin America*, editado por Patricia Fernández-Kelly y Jon Shefner, 49-80. Filadelfia: Pennsylvania University Press.

Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú

- Cypher, James M. 2018. "From structuralism to neoliberal depredation and beyond: Economic transformations and labor policies in Latin America, 1950-2016". *Latin American Perspectives* 45 (1): 24-46. <https://bit.ly/3hi9zw5>
- Dinegro Martínez, Alejandra. 2020. "Capitalismo de plataformas: mi jefe es una App". *Espiral, Revista de Geografías y Ciencias Sociales* 2 (3): 123-131. <https://doi.org/10.15381/espinal.v2i3.18452>
- Felder, Ruth, y Viviana Patroni. 2018. "Precarious work in recession and growth: a new structural feature of labor markets in Argentina?". *Review of Radical Political Economics* 50 (1): 44-65. <https://doi.org/10.1177/0486613416635053>
- Fernández Álvarez, María Inés. 2018. "Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 62: 21-38. <https://doi.org/10.17141/iconos.62.2018.3243>
- Fernández Álvarez, María Inés, y Mariano Perelman. 2020. "Perspectivas antropológicas sobre las formas de (ganarse la) vida". *Cuadernos de Antropología Social* 51: 7-21. <https://doi.org/10.34096/cas.i51.8270>
- Fernández Dávila, Rubén Ticona. 2021. "Población venezolana en el contexto de la crisis sanitaria en Lima Metropolitana". *Revista de Sociología* 32: 29-51. <https://doi.org/10.15381/rsoc.n32.21546>
- Fernández-Kelly, Patricia, y Jon Shefner, eds. 2006. *Out of the Shadows: Political Action and the Informal Economy in Latin America*. Filadelfia Pennsylvania University Press.
- Gago, Verónica. 2015. "Financialization of popular life and the extractive operations of capital: A perspective from Argentina". *South Atlantic Quarterly* 114 (1): 11-28. <https://doi.org/10.1215/00382876-2831257>
- Hale, Thomas, Noam Angrist, Rafael Goldszmidt, Beatriz Kira, Anna Petherick, Toby Phillips, Samuel Webster, Emily Cameron-Blake, Laura Hallas, Saptarshi Majumdar y Helen Tatlow. 2021. "A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)". *Nature Human Behaviour* 5: 529-538. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>
- Hart, Keith. 1973. "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana". *Journal of Modern African Studies* 11 (1): 61-89. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00008089>
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio. 2014. *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill / Interamericana Editores. <https://bit.ly/2JLPtUM>
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2014. *Producción y empleo informal en el Perú*. Lima: INEI. <https://bit.ly/3FKRT4m>
- Jaramillo, Miguel, y Hugo Ñopo. 2020. "Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú". Documento de investigación, Grupo de Análisis para el Desarrollo. <https://bit.ly/3j229xu>
- Kasmir, Sharyn, y August Carbonella, eds. 2014. *Blood and Fire: Toward a Global Anthropology of Labor*. Oxford / Nueva York: Bergahn.
- Long, Norman, y Bryan R. Roberts, eds. 1978. *Peasant cooperation and capitalist expansion in central Peru*. Austin: University of Texas Press.
- Lossio, Jorge. 2021. "Covid-19 en el Perú: respuestas estatales y sociales". *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* 28: 581-585. <https://doi.org/10.1590/S0104-59702021005000001>



- Lust, Jan. 2021. "A Class Analysis of the Expansion of COVID-19 in Peru: The Case of Metropolitan Lima". *Critical Sociology* 47 (4-5): 657-670. <https://doi.org/10.1177/0896920521991612>
- Lust, Jan. 2019. "The rise of a capitalist subsistence economy in Peru". *Third World Quarterly* 40 (4): 780-795. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1529540>
- Mackie, Peter, Rosemary Bromley y Alison Brown. 2014. "Informal Traders and the Battle-grounds of Revanchism in Cusco, Peru". *International Journal of Urban and Regional Research* 38: 1884-1903. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12161>
- Maguiña-Vargas, Ciro. 2020. "El covid-19 en el Perú". *Revista Sociedad Peruana de Medicina Interna* 33 (4): 129-131. <https://doi.org/10.36393/spmi.v33i4.558>
- Meneses-Reyes, Rodrigo. 2018. "(Un)Authorized: A Study on the Regulation of Street Vending in Latin America". *Law & Policy* 40 (3): 286-315. <https://doi.org/10.1111/lapo.12106>
- Moser, Caroline. 1977. "The dual economy and marginality debate and the contribution of micro analysis: Market sellers in Bogotá". *Development and Change* 8 (4): 465-489. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1977.tb00751.x>
- Narotzky, Susana, y Niko Besnier. 2020 "Crisis, valor y esperanza: repensar la economía". *Cuadernos de Antropología Social* 51: 23-48. <https://doi.org/10.34096/cas.i51.8236>
- Nun, José. 1999. "El futuro del trabajo y la tesis de la masa marginal". *Desarrollo Económico* 38 (152): 985-1004. <https://doi.org/10.2307/3467265>
- Nunura, Juan, y Edgar Flores. 2001. *El empleo en el Perú: 1990-2000*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. <https://bit.ly/3UTLAB0>
- Pugley Delgado, Deborah. 2020. "La covid-19 en el Perú: una pequeña tecnocracia enfrentándose a las consecuencias de la desigualdad". *Análisis Carolina* 26: 1-16. [https://doi.org/10.33960/AC\\_26.2020](https://doi.org/10.33960/AC_26.2020)
- RPP Noticias. 2020. "Huancayo: Comercio ambulatorio se incrementa en 60 % durante el estado de emergencia", 3 de julio. <https://bit.ly/3Bsc7yv>
- Roever, Sally. 2016. "El comercio informal se encuentra con la gobernanza informal: vendedores ambulantes y reforma legal en India, Sudáfrica y Perú". *Paisaje Urbano* 18 (1): 27-46.
- Roever, Sally. 2005. "Negotiating Formality: Informal Sector, Market and State in Peru". Tesis doctoral, University of California. <https://bit.ly/3VdRX2k>
- Salazar Vega, Elizabeth. 2020. "Mypes se debaten entre la quiebra y los prestamistas informales". *Ojo Público*, 11 de agosto. <https://bit.ly/3PlwFOU>
- Schwalb, Álvaro, y Carlos Seas. 2021. "The COVID-19 pandemic in Peru: what went wrong?". *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 104 (4): 1176-1178. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-1323>
- Scott, James C. 1998. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Londres: Yale University Press.
- Smith, Gavin. 2020. "Reflexiones sobre la cambiante esfera de la reproducción social y la lucha de clases: casos de Perú y España". *Cuadernos de Antropología Social* 51: 71-89. <https://doi.org/10.34096/cas.i51.6675>
- Smith, Gavin. 2011. "Selective hegemony and beyond-populations with 'no productive function': A framework for enquiry". *Identities* 18 (1): 2-38. <https://doi.org/10.1080/1070289X.2011.593413>
- Soto, Hernando de. 2000. *The Mystery of Capital, Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Bantam Press.



Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú

- Stolmaker, Charlotte. 1979. "The Sunday Fair at Huancayo: A Market's Contribution to the Regional Economy". *Journal of Anthropological Research* 35 (4): 459-476. <https://bit.ly/3VjsT9Y>
- Swanson, Kate. 2007. "Revanchist Urbanism Heads South: The Regulation of Indigenous Beggars and Street Vendors in Ecuador". *Antipode* 39 (4): 708-728. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00548.x>
- Taylor, Steven, y Robert Bogdan. 1987. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- Vincent, Susan. 1998. "Gender ideologies and the informal economy: Reproduction and the 'Grapes of Wrath' effect". *Latin American Perspectives* 25 (2): 120-139. <https://doi.org/10.1177/0094582X9802500207>
- Weber, Max. 2009. *From Max Weber: essays in sociology*. Londres: Routledge.
- Wilson, Tamar Diana, y Alba Gámez. 2010. "A consideration of social and human capital among beach and Marina vendors in Cabo San Lucas, Mexico". *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development* 39 (4): 425-453. <https://bit.ly/3UVb0y3>
- World Health Organization. 2021. "COVID Explorer". Acceso el 23 de mayo de 2021. <https://bit.ly/3YiTO8H>

## Entrevistas

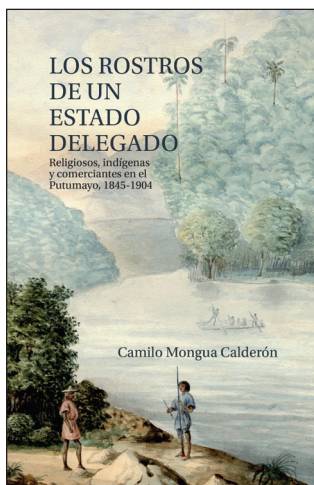
- Entrevista a Bety, Huancayo, realizada por Aparicio Chanca-Flores, 5 de junio de 2021.
- Entrevista a Daniela, Huancayo, realizada por Rusbelt Quispe-Ramírez, 15 de junio de 2021.
- Entrevista a Jorge, Huancayo, realizada por Nickol Salazar-Álvarez, 18 de junio de 2021.
- Entrevista a Marisol, Huancayo, realizada por Nickol Salazar-Álvarez, 16 de junio de 2021.
- Entrevista a Patricia, Huancayo, realizada por Elvializ Peña-Peinado, 16 de junio de 2021.
- Entrevista a Patricia, Huancayo, realizada por Nickol Salazar-Álvarez, 15 de junio de 2021.
- Entrevista a Sabina, Huancayo, realizada por Rusbelt Quispe-Ramírez, 17 de junio de 2021.

### Cómo citar este artículo:

Clark, Patrick, Aparicio Chanca-Flores y Susan Vincent. 2023. "Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 167-185. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5544>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



---

Los rostros de un estado delegado.

---

Religiosos, indígenas y comerciantes

---

en el Putumayo, 1845-1904

---

Camilo Mongua Calderón

---

Editorial FLACSO Ecuador/

---

Universidad del Rosario

---

318 páginas

En la frontera amazónica entre Colombia y Ecuador, comerciantes y religiosos lideraron el desarrollo, el éxito y el fracaso de los proyectos estatales durante la segunda mitad del siglo XIX. De igual modo, jugaron un papel clave en tanto incorporaron a la población indígena al difícil proceso de consolidación del Estado colombiano en el Putumayo.

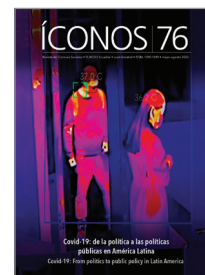
Al tiempo que defendían sus intereses, estos actores tomaron parte en las disputas fronterizas con los países vecinos. Con su presencia y acciones, los tres grupos sostuvieron, de distintos modos, las pretensiones de Colombia en territorio amazónico.

Mediante el estudio de fuentes documentales inéditas, el autor ofrece una mirada renovada de la historia del Putumayo, superando las lecturas centradas en la "ausencia del estado" y en la extracción de la quina y el caucho.

Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

# Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito

*Movement in the streets: Significant spatial features of the historic center of Quito*



 Dra. Estefanía Piñeiros. Investigadora. Universidad de Edinburgo (Reino Unido).  
(e.pineirosc@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-6486-1254>)

Recibido: 02/05/2022 • Revisado: 12/08/2022  
Aceptado: 06/12//2022 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

Un imaginario urbano del centro histórico de Quito ligado a la configuración de la identidad nacional ecuatoriana y al discurso patrimonial oficial guía su planificación y gestión, mientras ignora las relaciones espaciales cotidianas y las memorias locales que configuran una ciudad diferente. En este artículo se analiza cómo residentes, comerciantes, artesanos y artesanas del centro de la urbe quiteña experimentan, piensan y valoran su espacio. Se utiliza una etnografía móvil en la que se combinan distintas herramientas cualitativas, como el mapeo y la fotografía, para examinar experiencias corpóreas y afectivas. Se identifica una variedad de lugares dentro y alrededor del centro histórico, cuya memoria se basa en el movimiento y la relación con emociones positivas y un sentido de lugar de parte de la gente que lo ocupa. Con el artículo se propone que quienes habitan el centro histórico utilizan la noción de movimiento para describir un abundante flujo de personas, dinero y bienes en distintos sitios y calles; en contraste se problematiza la pérdida de este en distintos espacios públicos que, en la segunda década del siglo XXI, son percibidos por sus habitantes como vacíos y muertos. Se concluye discutiendo cómo la relación entre movimiento, transporte y comercio popular genera atmósferas afectivas, evoca otro tipo de imaginario popular y plantea una identidad urbana alternativa.

*Descriptor:* afectividad; comercio; etnografía; imaginario; movimiento; urbe.

## Abstract

The urban imaginary of the historical centre of Quito is strongly linked to the configuration of the Ecuadorian national identity and to the official patrimonial discourse which guide the planning and management of the city centre while ignoring the daily spatial relationships and local memories that make up a different city. Therefore, this research seeks to understand how the residents, merchants and artisans of the city centre experience, think and value their space. This research uses a mobile ethnography and combines different qualitative tools such as mapping and photography to analyse corporeal and affective experiences in the city. The inhabitants use the notion of movement to describe an abundant flow of people, money and goods in different places and streets. The research identifies a variety of places in and around the historic centre remembered by the inhabitants for their movement and related to positive emotions and a sense of place. The article identifies and discusses how the relationship between movement, transportation and popular commerce generates *affective atmospheres* and problematizes the loss of movement of different public spaces that are currently perceived by the inhabitants as empty and dead. The article proposes that the places of movement evoke another type of popular imaginary and generate an alternative urban identity.

*Keywords:* affect; commerce; ethnography; imagination; movement; city.

## 1. Introducción

Este texto se centra en esclarecer la noción de “movimiento” usada por sus habitantes para describir un rasgo espacial valioso del centro histórico de Quito (en lo adelante CHQ), catalogado como primer Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1979 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Debido a su peso simbólico y material, en cuanto lugar que concentra la memoria colectiva de la nación en las últimas décadas del siglo XX, el CHQ se volvió uno de los proyectos urbanos más importantes de Ecuador. Después de la expansión urbana y el crecimiento poblacional acelerado, también durante las últimas décadas del siglo XX, el centro histórico se vio marcado por una continua fase de renovación caracterizada por un discurso patrimonial encaminado a dinamizar la economía de la ciudad.

Cuando se dice habitantes en este artículo se alude a todas las personas que han estado en el centro de la urbe el tiempo suficiente para haber formado un vínculo con el lugar sin importar si son residentes o no. Esto incluye a los residentes a largo plazo, comerciantes, dueños/as de tiendas y artesanos/as. Tales habitantes tienden a usar la palabra movimiento para describir la efervescencia de espacios públicos que en el pasado solían tener un abundante flujo de personas, dinero y bienes. En la actualidad, suele contrastarse el movimiento significativo de otrora con el estado poco transitado de hoy en día.

Haciendo uso de recursos creativos para realzar este contraste y una etnografía centrada en el caminar se reflexiona sobre lo que el movimiento significa para quienes habitan el CHQ. Al entender la relación entre movimiento, transporte y comercio popular e informal,<sup>1</sup> en este artículo se problematiza la pérdida de movimiento de varios espacios públicos que en la actualidad son percibidos como vacíos y estáticos. Se discute cómo en busca de una movilidad dominante, a fin de efectivizar el transporte y adaptarse a las necesidades de una ciudad en crecimiento, se realizan intervenciones urbanas que afectan negativamente al movimiento. También se discute cómo proyectos urbanos basados en una forma de patrimonio que prioriza el potencial lucrativo de sitios históricos estigmatiza, ignora y desplaza el movimiento del centro de la ciudad. Por último, se describe y analiza cómo los lugares de movimiento evocan otro tipo de imaginario popular que a su vez plantea una identidad urbana alternativa.

## 2. Imaginarios urbanos y atmósferas afectivas

A fines del siglo XX se da un “giro subjetivo” en los estudios urbanos y hay un interés en la dimensión subjetiva de las ciudades. La urbanización acelerada de las

<sup>1</sup> El comercio popular e informal en el contexto latinoamericano hace referencia a una actividad comercial de autosubsistencia no regulada por instancias de poder. Es ejercida en países que tienen una industria incipiente y una economía basada en servicios. Lo popular está vinculado con las clases sociales menos favorecidas y tiene un trasfondo étnico, ya que la mayoría de la población indígena es parte de las clases económicas vulnerables y raras veces permea la alta cultura.

urbes latinoamericanas provocó un interés sustancial en el intercambio entre sus componentes materiales e inmateriales (Greene 2018). Esto ha incentivado el interés en el estudio de los imaginarios urbanos, ya que estos pueden ser entendidos como un umbral entre dimensiones materiales e intangibles.

Para Vergara Figueroa (2007), el imaginario necesita del símbolo para expresarse, existir en sociedad y superar su condición virtual. No obstante, Vergara Figueroa (2007) también subraya que el desplazamiento de sentido entre imaginario y símbolo no sucede directamente, sino que implica a la intuición y la emoción involucrando al cuerpo y sus potencias cognoscitivas. Siguiendo lo que plantea Vergara Figueroa (2007), una aproximación fenomenológica al concepto de imaginario propone que este no representa directamente. Es decir, no puede ser leído en representaciones, pero se nota su presencia al tener un efecto en la vida social cotidiana. El imaginario participa en un proceso más complejo al mediar entre la fantasía y la realidad.

En la investigación en la que se fundamenta este texto se adopta una aproximación conceptual a los imaginarios urbanos desde la antropología. David Sneath, Martin Holbraad y Morten Axel Pedersen (2009), Sarah Pink (2008) y Claudia Strauss (2006) toman distancia de los enfoques dominantes con los que se trata lo imaginario como algo compartido por toda la sociedad; apuestan por un significado ampliado que trata al imaginario como un símil de la cultura y la ideología.

Sneath, Holbraad y Pedersen (2009) parten de los escritos filosóficos de Cornelius Castoriadis (1987) sobre el carácter indeterminado de la imaginación y proponen entenderlo en cuanto efecto en vez de resultado, al centrarse en las tecnologías que generan imaginarios particulares. Strauss (2006) recurre a Jacques Lacan (2001) para la conceptualización del imaginario, debido a que Lacan distingue explícitamente entre la fantasía de una persona específica y los símbolos socialmente compartidos, que son parte de la construcción cultural del inconsciente y las realidades más allá del símbolo.

De manera similar, Pink (2008, 183) argumenta que la similitud no se encuentra en los imaginarios, sino en los ambientes sensoriales y las realidades materiales que las personas comparten. Por lo tanto, un planteamiento antropológico del imaginario privilegia el estudio de sujetos reales sobre sujetos abstractos. En lugar de buscar el imaginario en las representaciones sociales se prefiere investigar las realidades materiales que comparten las personas. De este modo, el estudio de lo imaginario puede mantener el carácter del imaginario como estado intermedio entre lo inmaterial y lo material.

El concepto de “atmósferas” (Edensor 2012) de la geografía humana se relaciona con la concepción de imaginario desde la antropología, ya que no están limitadas por la representación e integran afectos y emociones al momento de experimentar y pensar el mundo. La geografía humana diferencia conceptualmente entre espacio y lugar. Al primero lo define como una locación geográfica, mientras que el segundo constituye un elemento que produce y da forma a la experiencia humana (Tuan 1977). Esta experiencia espacial comprende la percepción, el sentido, la memoria

de lugar y el habitar humano. En este planteamiento fenomenológico se destaca cómo los individuos experimentan el espacio que es producido, a su vez, social y simbólicamente.

En esta línea de pensamiento está el concepto de “atmósferas” (Edensor 2012) con base en teorías del afecto que recalcan el componente no representacional y no cognitivo de la producción social y cultural. En la geografía humana el afecto se enfoca en la corporeidad humana, la práctica y la performatividad, y en cómo sus políticas centradas en la capacidad corporal pueden afectar a otras o verse afectadas (Rogers, Castree y Kitchin 2013a). El afecto es concebido como un proceso en el cual lo inmaterial, comprendido por sueños, intuición, imaginación y pensamientos precognitivos estructura respuestas a experiencias físicas y discursos sociales (Rogers, Castree y Kitchin 2013a). Las atmósferas son generadas por el flujo de afecto y emoción en un lugar y, a la vez, son productoras de un espacio social; estas mezclan emociones, afectos, sensaciones y significados (Edensor 2012).

Los conceptos y discusiones desarrolladas alrededor de los imaginarios urbanos y las atmósferas afectivas forman parte del marco teórico de este artículo, ya que facilitan la observación e interpretación de territorios que en un pasado se sentían vivos y activos por la cantidad de movimiento que tenían y que en la actualidad se encuentran desolados y se sienten inhóspitos. Una conceptualización del imaginario desde la antropología permite aplicar un marco metodológico empírico que explora las realidades sociales y materiales que engendran otro tipo de imaginarios urbanos. Las atmósferas afectivas ayudan a ubicar y comprender las relaciones entre los diversos actores que contribuyen a los “lugares de movimiento”, que son el resultado de experiencias espaciales significativas, como las de quienes habitan el CHQ.

### 3. Caminar, mapear, fotografiar

A partir de una conceptualización del imaginario como un proceso en vez de un producto, se adoptó una postura etnográfica para indagar en las experiencias urbanas que evocan distintos imaginarios urbanos. La investigación de lo urbano<sup>2</sup> (Delgado 1999) a través de una comprensión profunda de la relación habitante-espacio plantea un reto. ¿Cómo cubrir un área considerable de la ciudad y entender distintas subjetividades? En respuesta, utilicé el caminar como método principal porque permite examinar las subjetividades espaciales mientras se cubre un área citadina considerable. La práctica móvil como estrategia de investigación no implica una inmersión completa para la totalidad del trabajo de campo dentro de un sitio y una comunidad, lo que Raymond Madden (2017, 78) llama etnografía de entrar y salir.

<sup>2</sup> Lo urbano está caracterizado por una naturaleza fragmentaria, la reestructuración continua, la movilidad constante y las relaciones breves (Delgado 1999).

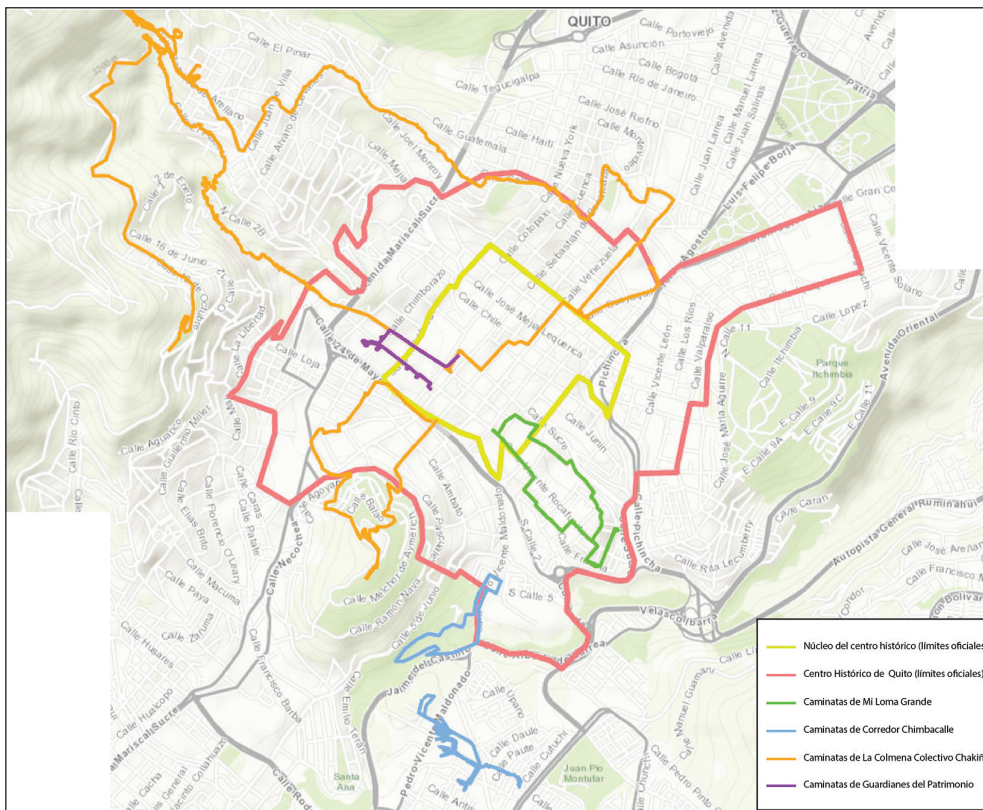


Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito

Durante doce meses me mudé al CHQ y seguí diez caminatas organizadas por cuatro colectivos barriales: Mi Loma Grande, La Colmena Colectivo Chakiñan, Corredor Chimbacalle y Guardianes del Patrimonio (figura 1). Si bien el área de mi etnografía abarcaba todo el CHQ (línea rosada, figura 1), esta no estaba completamente delimitada al inicio. Dependiendo de lo que pasaba en el campo mi foco de interés se movía por distintas áreas. Como resultado de participar en las caminatas barriales mi foco de interés se centró en la parte centro-sur del CHQ, incluso integrando los barrios Chimbacalle y Colmena localizados al sur e incluso fuera de sus límites oficiales.

El caminar fue utilizado para observar y participar en las realidades materiales y sociales de los habitantes, centrándome en como espacios específicos son experimentados y relatados para interpretar los imaginarios que se desprenden de la interacción con el espacio. Caminar con otros y ser guiada por vecinas y vecinos a través de lugares valiosos para ellos de un espacio particular, como un barrio o un parque, proporciona el punto de vista de quienes integran la comunidad sobre un sitio y se utiliza como un método participativo para la investigación etnográfica (Moles 2018).

Figura 1. Mapa de caminatas Barriales



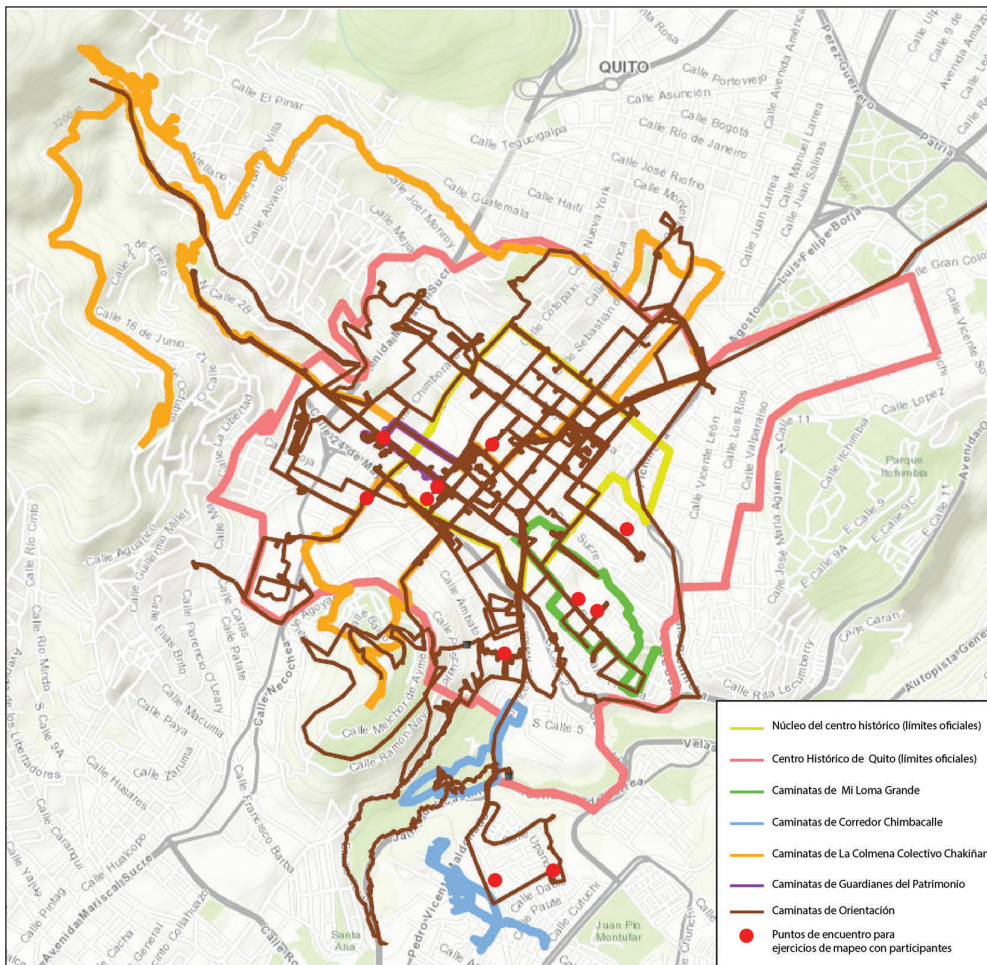
Fuente: Piñeiros (2022).



Es una forma mutua de “hacer-lugar” que da una idea de la condición de una persona de estar en un sitio familiar (Pink 2008).

Además de seguir las caminatas conducidas por los colectivos organicé y conduje dieciséis “caminatas de orientación” sola o con otra persona (líneas color café en la figura 2). Una parte importante del diseño de la investigación exigía no limitar el trabajo de campo a un barrio o grupo de personas específico para tomar distancia de trabajos clásicos de etnografía urbana. Por ello, no me enfoqué solo en residentes sino en gente que habita regularmente el espacio, ya sea por ocio o porque tienen su lugar de trabajo ahí. Las caminatas de orientación me permitieron expandir el trabajo más allá del área física y social de los colectivos barriales y cubrir la parte centro-norte del CHQ.

Figura 2. Mapa de caminatas barriales y caminatas de orientación



Fuente: Piñeiros (2022).

Estas caminatas están sustentadas en la concepción de “orientación” de Tim Ingold (2000, 232), quien la describe como una narración retrospectiva de la experiencia de moverse de un lugar a otro dentro de una región. Con base en los distintos sitios mencionados por los habitantes como curiosos y valiosos compilé una lista organizada por tipos de sitios: iglesias, miradores, paradas de buses, etc. Luego seleccionaba tres o cuatro sitios que estaban relativamente cerca para armar el itinerario de cada caminata. Durante todas las caminatas grabé los sonidos ambientales o las explicaciones de los guías, rastree las caminatas haciendo uso del Sistema de Información Geográfica, tomé notas y fotos con permiso de los organizadores, en el caso de ser caminatas organizadas. Luego combiné el material de cada caminata en un escrito sobre la experiencia de la caminata que sirvió para analizar y reflexionar sobre la experiencia urbana en conjunto.

Las caminatas de orientación también se sustentaron conceptualmente en las similitudes entre la psicogeografía<sup>3</sup> y la etnografía como formas de experimentar de primera mano los ritmos y la cotidianidad de lo urbano (Jenks y Neves 2000). Estas caminatas me permitieron enfocar las presencias materiales de la ciudad y abrieron espacio al encuentro fortuito y la improvisación en vez de seguir un itinerario fijo, lo cual me generó una relación más íntima con lo urbano. La lista de lugares valiosos me permitió experimentar y circular físicamente sobre los viajes e historias de los habitantes. Las caminatas fueron complementadas con la generación de mapas con distintos habitantes del CHQ. Si bien las caminatas organizadas por los colectivos fueron útiles para adentrarme en una experiencia colectiva del espacio, era necesario complementar esto con formas individuales de experimentar y percibir el lugar, distintas de la narrativa de los colectivos barriales.

Los once ejercicios de mapeo, uno a uno, fueron ejecutados como parte de la etnografía urbana. No se consideró la edad ni lugar de vivienda como factor decisivo para la selección de quienes participaron, pero sí procuré que haya la misma cantidad de hombres y mujeres, ya que la experiencia urbana femenina tiende a ser invisibilizada. También traté de que no sean integrantes de los colectivos barriales para poder comparar las narrativas de los colectivos con experiencias individuales de habitantes. Los participantes fueron encontrados de manera azarosa (puntos rojos de la figura 2). Seis fueron contactados durante las caminatas barriales; algunos asistieron a las caminatas barriales conmigo; otros eran dueños de los lugares que visitábamos durante las caminatas. Los otros cinco participantes fueron encontrados de manera fortuita durante las caminatas de orientación.

Este ejercicio de mapeo no se sujetaba a una práctica cartográfica estricta y técnica, sino que se centraban en la experiencia cotidiana del espacio urbano del participante y el aspecto performativo del mapeo (Crampton 2009). El ejercicio fue divi-

3 La psicogeografía es una estrategia artística cuyo elemento distintivo es caminar para explorar los efectos del entorno geográfico sobre las emociones y el comportamiento (Rogers, Castree y Kitchin 2013b).

dido en distintas etapas diferenciadas por el uso de distintos colores (figura 3) para ubicar límites, calles, lugares, emociones, memorias y sensaciones (visuales, olfativas, táctiles y degustativas). El acto de dibujar sobre un papel en blanco permitió a los participantes reflexionar sobre su relación corporal y sensorial con el espacio durante tiempos particulares.

El resultado final no era tan importante como el proceso. Los participantes podían saltarse etapas o dejar de dibujar, lo importante era mantener un flujo de conversación continua. En este sentido, el ejercicio de mapeo se asemeja a una entrevista y su análisis e interpretación se abordó a través de la búsqueda de temas. A partir de todos los datos de campo identifiqué el movimiento en cuanto tema principal. Durante la realización de los mapas se habló de movimiento en relación con emociones positivas: alegría, diversión, tranquilidad, facilidad. También se volvió un tema al hablar de memorias y se subdividió en memorias sobre una agitada actividad comercial y memorias sobre calles y esquinas ocupadas por vecinos y vecinas que conversan o juegan.

Figura 3. Mapas realizados con habitantes



Fuente: Piñeiros (2022).

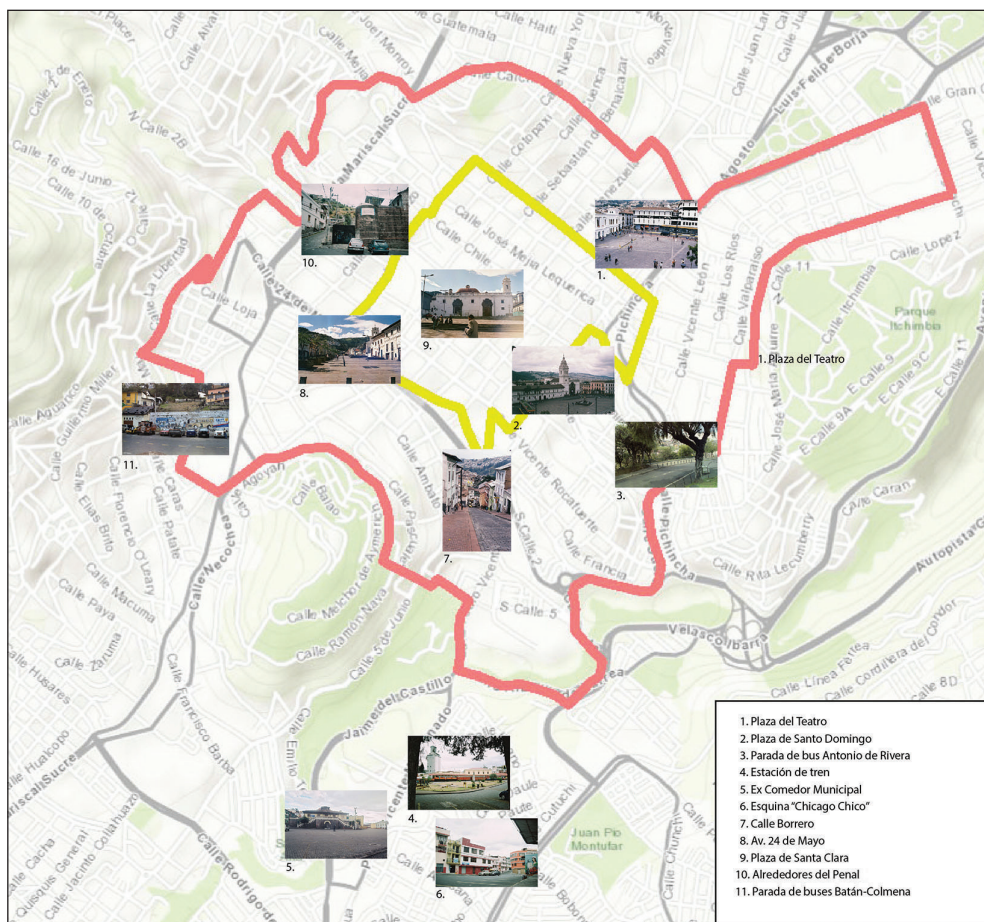
También decidí articular la etnografía y la práctica artística en el proceso de investigación, mediante la fotografía, una práctica creativa que me ayudó a afianzar y amplificar la exploración y comunicación de los registros sensoriales y corpóreos de los espacios que son recordados por su abundante movimiento. Con base en las memorias de los y las habitantes busqué estos sitios para ver cómo están en la actua-



Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito

lidad y experimentarlos por mi cuenta a través de la fotografía (figura 4). El trabajo fotográfico no es entendido como una representación objetiva de la realidad, sino como una práctica imaginativa que permite representar la etnografía. En la serie fotográfica “Movimiento en las calles”<sup>4</sup> (figura 5) trabajo la dimensión estética de la imagen y exalto la capacidad comunicativa de la misma. La serie es una forma de articular y expresar experiencias afectivas y estéticas tanto de habitantes como de la investigadora que no pueden ser verbalizadas.

Figura 4. Espacios muertos ubicados geográficamente



Fuente: Piñeiros (2022).

Tras combinar varios métodos cualitativos, en este artículo propongo un conjunto de herramientas metodológicas para analizar experiencias corpóreas y afectivas en la urbe.

<sup>4</sup> La serie fotográfica completa está expuesta en: <https://bit.ly/3l0dA9L>

Estefanía Piñeiros

Figura 5. Fragmento de la serie fotográfica "Movimiento en las calles"



Martes y sábados vendían muebles a los costados, vendían muebles y aquí [señalando la mitad] había propagandistas. Por ejemplo, en la parte de aquí se ponía la rosa encantada. Algo muy curioso que era más o menos de este alto [señalando por encima de la cabeza], como pico de botella, altísimo. En la parte de arriba estaba la cabeza de la señora y abajo el cuerpo; era un juego de espejos, muy curioso. En la parte de abajo estaba el Sr. Endara que tenía un mono que se llamaba Martín. Él vendía pastillas supuestamente para el hígado y el mono era amaestrado. El mono saltaba y hacía un poco de malabares. Todos los negocios estaban en la calle y había grandes charlatanes. Se paraba un tipo ahí con el jabón negro que envolvía en papel de cigarrillos. Lo que más recuerdo es la lengua que tenían. Él decía que eso limpiaba las pecuecas, el mal olor de los pies porque, si no te pones, tus medias quedan paradas por ahí, ja, ja, ja... tenían una lengua. Entonces había un poco de estos adivinos, estafadores más que nada. Había otros que vendían amuletos. Por ejemplo, uno que decía que el amuleto cuando quema no es buen negocio, le avisa de la mala suerte. Y, en verdad, era uno de esos papeles que el rato que uno le friega quema, pues. Aquí había una ferretería grande. Esto era doble vía, esto era hasta acá y aquí había un parterre central, era puro árbol. La parada de buses era aquí y la otra, allá...

-Wilson

Fuente: Serie fotográfica Movimiento en las calles (Piñeiros 2022).

Es importante señalar que las herramientas no fueron usadas secuencialmente y no tienen un orden jerárquico. Estas se complementan al abordar el campo y la recolección de datos de maneras distintas. La base de la metodología es el caminar que permite recorrer un territorio extenso. Las caminatas con los colectivos sirven para conocer mejor el sentido de lugar de grupos de habitantes del centro histórico que transitan con fines específicos. Las caminatas de orientación permitieron tomar distancia de la narrativa urbana de los colectivos. Estas abrieron la puerta a la exploración y sirven para recorrer exhaustivamente la urbe sin un fin puntal. Además,

permiten profundizar en el encuentro con la materialidad del centro y su cotidianeidad. El mapeo con habitantes y la práctica fotográfica permite tener un acercamiento más íntimo al sentido de lugar de los participantes y de la investigadora al revelar la dimensión sensorial y afectiva de la urbe.

#### 4. Espacios muertos y un movimiento pasado

A partir del análisis de las caminatas barriales y organizadas, y de los ejercicios de mapeo, identifiqué el movimiento como un tema que surge de la experiencia espacial. Esto se hizo más notorio en los mapas, ya que los y las habitantes utilizaban esta palabra para describir lo que pasaba en espacios públicos recordados por ser concurridos y llenos de vida. Reconocí tramos de calles y sitios como plazas y paradas de buses que en el pasado se distinguían por un abundante intercambio de bienes y dinero y por el constante flujo de personas (figura 6). Decidí agrupar estos lugares bajo la palabra movimiento.

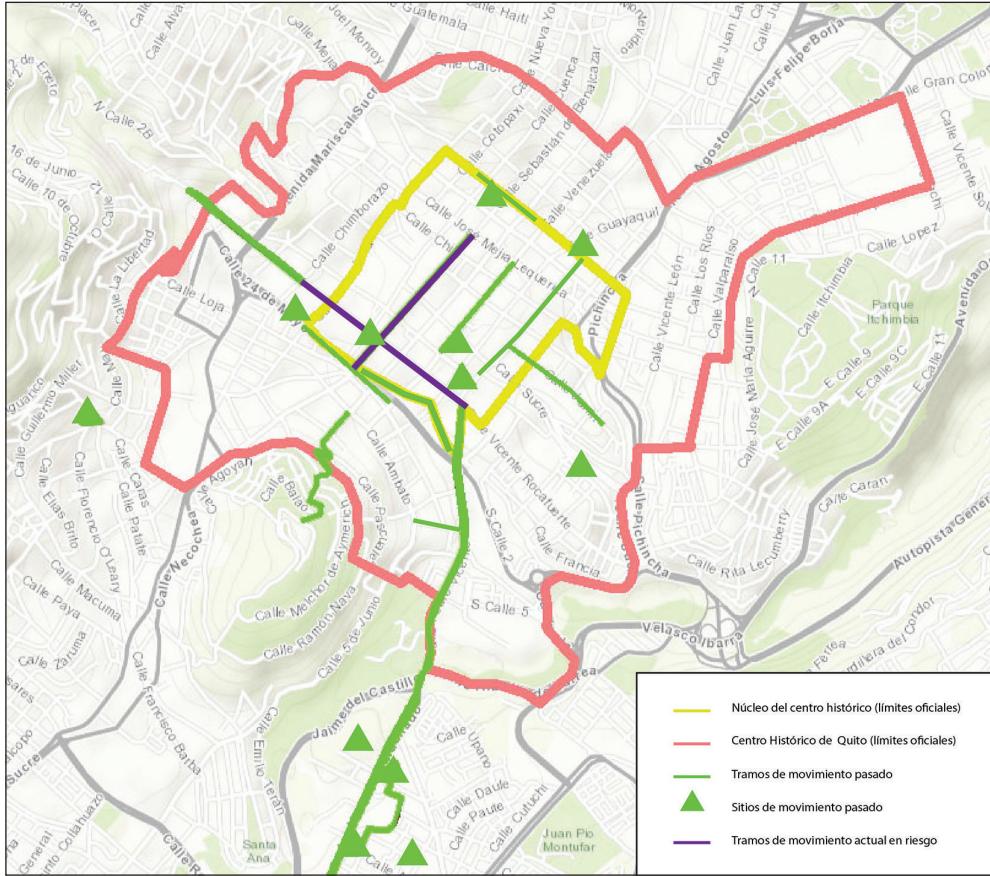
La Plaza de Santo Domingo como era antes. Las paradas eran ahí y los buses pasaban por un lado y por el otro. Había cualquier cantidad de movimiento. Pasaban todos los buses: Colón-Camal, Villaflores-Iñaquito, Camal-Hipódromo. Esas eran las líneas tradicionales de buses que pasaban por aquí. Todo el mundo se amontonaba en Santo Domingo para coger los carros. La calle Flores era bastante movida, después ya cerraron eso y nos modernizamos con el trole. Esas calles sí que se volvieron medio desoladas. ¿No? (Johana, 56 años, conversación durante ejercicio de mapeo, 17 de octubre de 2019).

Chimbacalle era un lugar textilero y ferroviario. El ferrocarril traía mucho movimiento al barrio. Hasta la una de la mañana había gente caminando por las calles. A los alrededores había las pensiones, ya que el tren salía a las cinco de la mañana y no había transporte como ahora (Marcelo, 71 años, conversación durante ejercicio de mapeo, 25 de septiembre de 2019).

Por un lado, los lugares de movimiento se refieren a una actividad comercial intensa relacionada con una fuerte circulación de personas y, por otro, a una actividad de socialización entre vecinos y vecinas que activa el espacio público. En los dos casos, el movimiento es percibido como una cualidad que llena de vida el espacio. Al hablar de lugares de movimientos en el barrio —esquinas, calles y paradas de buses—, los colectivos barriales acentúan el aspecto social de estos lugares como puntos de encuentro que facilitaban un sentido de comunidad. Por tal razón, los colectivos expresan su intención de mantener o renovar estos sitios de encuentro, al activarlos con distintas iniciativas como caminatas y fiestas.



Figura 6. Tramos y sitios de movimiento



Fuente: Piñeros (2022).

Los mapas también hacen referencia a un sentido de pertenencia y comunidad generado por los lugares de movimiento. Sin embargo, los ejercicios de mapeo enfatizan el aspecto comercial de los lugares y cómo el tener un flujo de bienes materiales y transporte cerca genera alegría, tranquilidad y facilita el diario vivir. Además, en los ejercicios de mapeo se mencionan las calles Benalcázar y Rocafuerte en cuanto tramos de alto movimiento que corren el riesgo de perderlo a futuro debido a una posible peatonalización. Esto genera en los habitantes ansiedad y tristeza. Al recordar lugares de movimiento los habitantes tienden a comparar la vitalidad de estos en el pasado con su estado actual.

Que conozcan un barrio vivo. No como La Ronda, el ejemplo de un barrio muerto, donde todos los vecinos se fueron, ya no hay tiendas. Aunque era un barrio problemático, las prostitutas y los drogadictos eran vecinos también como el resto. Sobre San Marcos se dice que ha muerto, que es puro café y hotel y que no hay dónde comprar.



Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito

La gente de allá viene a comprar a La Loma (Marco, 38 años, conversación durante caminata con el colectivo Mi Loma Grande, 24 de noviembre de 2018).

Al frente del teatro Sucre era la parada de los taxis y un playón de carros... Mi papá dejaba parqueado el carro ahí y se veían a las cinco de la mañana porque todo esto era un barrio vivo. O sea, el centro histórico tenía vida hasta las doce de la noche. Este local se cerraba a las doce de la noche. Once y media ya bajaban la puerta porque había barrio, la gente venía a comer, se tomaban un cafecito, una cerveza, lo que sea. ¡Había barrio! (Joffre, 47 años, conversación durante caminata de orientación, 23 de agosto de 2019).

En el presente los lugares que solían tener movimiento son descritos como vacíos y estancados, a veces como “muertos”. Es importante resaltar que, para los habitantes, pertenezcan o no a los colectivos, cuando los lugares mueren deja de haber barrio. El movimiento a través de una práctica social reiterativa, convivencial y lúdica en un espacio familiar genera una atmósfera afectiva.

Las descripciones de estos espacios durante las distintas conversaciones y sus transformaciones a lo largo de los años me dejaron intrigada. Esto me incentivó a aproximarme a ellos con una cámara. Influenciada por los recuerdos de los habitantes comencé a percibir este tipo de lugares aún más vacíos e inactivos que antes. Esto me llevó a crear la serie fotográfica “Movimiento en las calles” (figura 5) que yuxtapone fotografías análogas de los espacios muertos y los fragmentos de las memorias de movimiento. Este no pretende ser un ejercicio puramente nostálgico que solo recuerda una zona que alguna vez fue efervescente y próspero. El ejercicio de poner las memorias de movimiento junto a las imágenes del presente pretende acentuar su vacío y estancamiento hasta volverlos inhóspitos. Aunque el movimiento de personas y los flujos de tránsito no se han detenido por completo, la falta de movimiento es físicamente palpable.

La serie superpone dos atmósferas afectivas diferentes: una plasmada en las memorias de un flujo de personas y mercancías continuo que despierta sentimientos de alegría, pertenencia y tranquilidad; otra, presente en las fotografías análogas que a través de colores deslavados y la textura producida por el grano de la película fotográfica acentúan el vacío y la melancolía precipitada por la falta de movimiento. Con esto, la serie fotográfica intenta transmitir y acentuar cómo el ambiente de estos espacios cambia cuando se mira y experimenta a través de los recuerdos de sus habitantes.

## 5. La triangulación entre movimiento, transporte público y comercio popular

Tanto los lugares de movimiento recordados por sus habitantes como su estado actual considerado espacio muerto generan atmósferas afectivas. Edensor (2012) identifica al afecto en cuanto aspecto positivo porque descentra el estudio del sujeto humano.

Esto permite abordar el espacio de una manera relacional y explorar cómo actores y energías emergen, se relacionan y se distribuyen de manera diferente y se inscriben en lo social para formar “campos afectivos” (Edensor 2012, 1105).

Por lo tanto, para entender en profundidad el modo en que los lugares de movimiento funcionan y lo que significan es importante identificar los distintos aspectos que generan atmósferas afectivas y cómo se articulan. La relación entre movimiento, transporte público y comercio popular e informal se vuelve evidente en las memorias que describen espacios públicos de alto movimiento.

Las emociones positivas que emergen de las memorias de los lugares de alto tránsito se refieren al movimiento de mercancías, a una próspera economía popular y a un antiguo sistema de transporte. Los habitantes mencionan antiguas paradas de buses, terminales y paradas de cooperativas de taxis como lugares que facilitaban el alto tránsito. La mayoría recuerda el nombre y recorrido de las distintas líneas de autobuses y cómo se veían. Tener acceso a una red de transporte extensa y físicamente cercana a su hogar o sitio de trabajo era algo satisfactorio y cómodo.

En las caminatas organizadas por los colectivos se identificaron algunas paradas antiguas, por ejemplo, la parada Loma-Vicentina sobre la calle Antonio de Rivera o la parada Batán-Colmena sobre la calle Cayetano Cestarís, otrora lugares importantes del barrio. Estas paradas forman parte de la memoria social no solo porque eran puntos de encuentro cotidiano del barrio, sino porque eran espacios donde se organizaban distintos eventos que fomentaban la generación de lazos sociales y el sentirse parte de una comunidad. Las memorias del movimiento describen cómo la articulación de puntos de alto tráfico y la dinámica socioeconómica del comercio popular activaban el espacio público y lo hacían más ameno y placentero.

El intercambio de bienes y dinero y un flujo de personas considerable depende del alto tráfico de distintas formas de transporte. El comercio popular e informal se ha generado y posicionado cerca de lugares con alto tráfico. Distintas personas comentan cómo su negocio se veía beneficiado por estar cerca de paradas de buses o al paso de importantes arterias de la ciudad como las calles Roca Fuerte y Sebastián de Benalcázar. Moverse una o dos cuadras de estos puntos de alto tráfico, el cambio de sentido de calles o el redireccionamiento y disminución de rutas de buses tiene un efecto negativo en los negocios. En general, cuanto más “movimiento” hay, mejor es para los negocios. No obstante, la atmósfera generada por el movimiento no solo depende de una actividad económica abundante. Los espacios descritos como muertos por los habitantes son percibidos así porque no están generando capital y porque las relaciones socioculturales construidas en torno al comercio popular han perdido fuerza.

En conclusión, las atmósferas afectivas generadas por el movimiento son configuradas por el vínculo entre zonas de alto tránsito y las prácticas socioeconómicas en espacios públicos que han persistido en la memoria social de quienes los habitan. La

Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito

práctica reiterativa en estos espacios, su activación a partir del alto tránsito de bienes y personas y las relaciones sociales que se dan alrededor del comercio informal y popular lo han impregnado tanto de sentidos como de afectos.

## 6. Movilidades truncadas

Al analizar en conjunto las memorias sobre los lugares de movimiento, queda claro que no hay un tiempo ni un área específica en los cuales los lugares pierden movimiento. Más bien ha sido un proceso progresivo desde finales de los años 70.<sup>5</sup> La razón y locación de las varias intervenciones urbanas y viales que han alterado el movimiento son múltiples. Esto amerita analizar cada caso en profundidad y en una investigación aparte. Sin embargo, a grandes rasgos se pueden distinguir dos razones generales que serán discutidas a continuación.

Figura 7. Avenida Maldonado



201

Fuente. Piñeiros (2022).

<sup>5</sup> Durante los años 70 se construye el paso elevado que lleva a la Marín derrocando la Biblioteca Nacional y reubicando el mercado de la Plaza de San Blas. La estación del tren en Chimbacalle dejó de funcionar a fines de los años 80 y fue reinaugurada en 2007 para volver a cerrar en 2020. Las fábricas textiles de Chimbacalle, La Industrial y Victoria cerraron a fines de los 90. El sistema integrado de transporte que redujo las rutas de buses tradicionales fue puesto en marcha desde los 90 hasta la primera década del siglo XXI. El mercado de la plaza de Santa Clara fue reubicado tres cuadras al occidente en 1994. El boulevard 24 de Mayo ha sido renovado varias veces; su último proceso de renovación fue en 2011. El Penal García Moreno cerró en el 2014 y la última calle peatonalizada fue la Venezuela en 2018.

La primera tiene que ver con volver efectiva la infraestructura del transporte público y sus rutas a través de intervenciones urbanas. Durante los años 70 se dio el primer gran cambio de infraestructura a partir del Plan Director de Urbanismo (Municipio de Quito 1967) para acomodar a una ciudad que crecía aceleradamente en territorio y población. El subsistema de corredores integrales fue implementado entre los años 90 y la primera década del siglo XXI para aliviar el tráfico y usar las arterias principales de la metrópolis, ya que pueden transportar más pasajeros y moverse más rápido porque tienen un carril exclusivo. Habitantes del barrio de Chimbacalle se acuerdan de la Avenida Maldonado (figura 7) como un lugar muy movido, lleno de locales y ventas ambulantes.

¡Uta, había la de negocios pues! Tiendas, ventas de muebles, ventas de todo, desde aquí hasta el sur. Vino el trole y nos quitaron los buses y se bajó totalmente las ventas, porque todos los tipos de buses –Colón-Camal, Villaflora, Vicentina, San Bartolo– venían por la Maldonado y de ahí se iban diseminando. Ahora el trole solo pasa de una sola y tiene paradas específicas, entonces la gente ya no camina ni circula por esos espacios (Patricio, 43 años, conversación durante caminata barrial con el colectivo Corredor Chimbacalle, 14 de junio de 2019).

202

Según Patricio, el tipo de buses afecta la forma en que las personas se relacionan con su entorno y su participación en él. Aunque los buses viejos llevaban menos pasajeros y tardaban más porque las rutas tenían más paradas, este transporte permitía a la gente dedicarse a la contemplación. Las personas podían mirar por la ventana y seguir lo que sucedía en las calles, y hasta bajarse del autobús para conocer y preguntar sobre el mundo que estaban viendo detrás del vidrio. La posición de observación que ofrecen estas viejas dinámicas de transporte es una especie de relación de vitrina con el exterior que permite poner la atención a los negocios sobre la calle.

Con la investigación que sustenta este texto no busqué enmarcar las atmósferas afectivas generadas por el movimiento dentro de la nostalgia, tampoco proponer que se mantengan formas ineficientes y contaminantes de transporte público, especialmente en una ciudad que ha crecido aceleradamente en medio siglo. No obstante, las administraciones municipales desde los años 70 hasta la segunda década del siglo XXI han buscado generar áreas de tránsito continuo en lugar de espacios de tránsito que faciliten el intercambio. Por lo tanto, se puede inferir que la planificación urbana de Quito sigue siendo preponderantemente técnica y debería integrar estudios de impacto socioespacial, económico y cultural en la movilidad urbana.

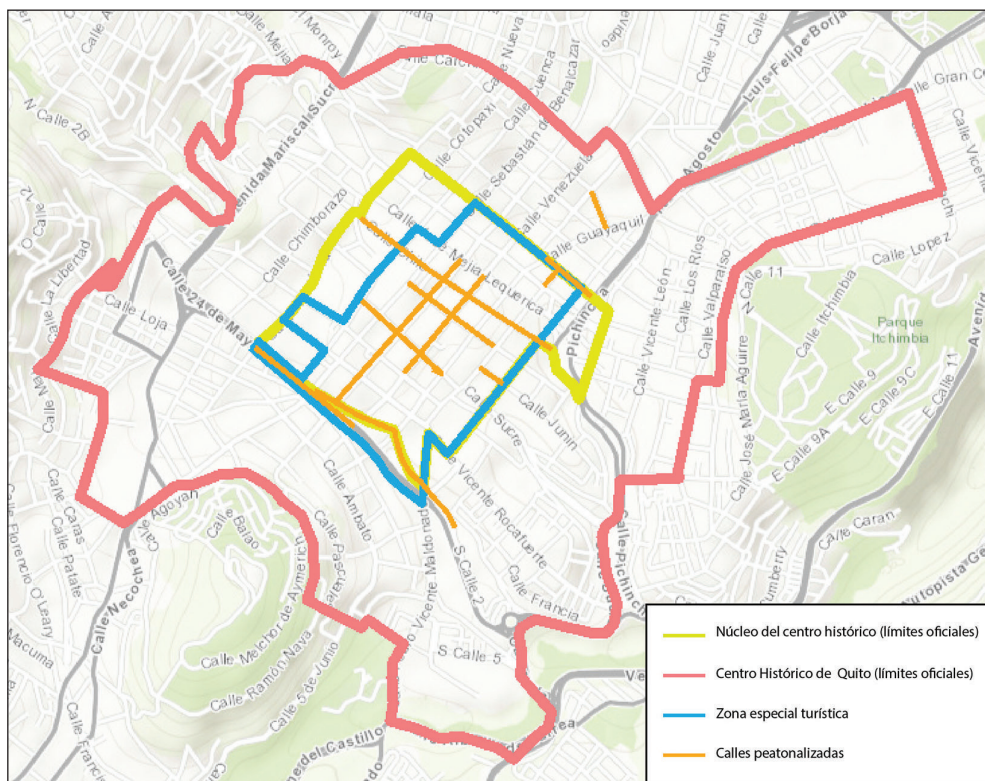
La segunda razón que detiene el movimiento en ciertos espacios públicos e influye en su percepción como muertos es su reconfiguración y el tránsito en función de un discurso conservador que prioriza el patrimonio material para justificar el desarrollo del centro histórico como un destino turístico. Un elemento importante de esta línea de reordenamiento urbano del CHQ es el Programa de Peatonalización del Centro



Histórico, que forma parte del plan parcial para el desarrollo del Centro Histórico de Quito (Orbea Cevallos et al. 2003), direccionado a racionalizar las actividades y usos del espacio a través de la reubicación del comercio informal y los mercados (Ortega Lloré 2014).

Durante mi trabajo de campo conté once tramos de calle que han sido peatonalizados hasta la presente fecha. A partir del 2012 la Municipalidad de Quito con la cooperación internacional de la Junta de Andalucía de España iniciaron el proceso de peatonalización de algunos tramos del centro histórico; la calle Venezuela fue la última en ser peatonalizada en septiembre de 2018. Estos tramos de calles peatonalizadas están ubicados dentro de la zona especial turística. De acuerdo con el *Plan parcial para el desarrollo integral del Centro Histórico de Quito* (IMP 2019), esta zona obedece a regulaciones y solo promueve pequeñas empresas de relevancia turística como alojamiento, alimentos y bebidas. La zona especial turística también se encuentra dentro del perímetro del núcleo del CHQ (figura 8). En los mapas oficiales, los límites del núcleo de la capital ecuatoriana están definidos por los límites del área declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1987 (IMP 2019).

Figura 8. Mapa de calles peatonalizadas



Fuente: Piñeiros (2022).

La peatonalización de tramos de calles ha empujado a la periferia del núcleo del CHQ al tráfico motorizado popular, beneficiando la zona especial turística.

En teoría, la peatonalización podría aumentar la calidad de vida y facilitar otro tipo de relación corpórea con el ambiente urbano. Además, las zonas peatonales tienen el potencial de fortalecer la economía porque moverse a pie es más lento y redirige la atención de los transeúntes a los negocios de la planta baja (Gehl 2010). Sin embargo, habitantes, comerciantes y artesanos/as del CHQ manifiestan una actitud reacia al proceso de peatonalización, ya que ha limitado la movilidad cotidiana de los habitantes.<sup>6</sup> Describen cómo el tránsito, a pie, en carro o en transporte público, se ha vuelto cada vez más difícil a lo largo de los años. Además, la peatonalización quebranta el vínculo entre el transporte público y el comercio popular e incrementa la percepción de inseguridad, lo cual disminuye el movimiento en las calles. Durante los ejercicios de mapeo se ha mencionado un temor a una posible peatonalización de las calles Benalcázar y Rocafuerte (figura 6), pues de acuerdo con los habitantes ello afectaría negativamente a los negocios.

Mientras los habitantes se muestran cautelosos ante la progresiva peatonalización del CHQ, desde un punto de vista oficial e institucional la peatonalización es justificada a partir del ordenamiento de la actividad del sector informal (Vallejo Aguirre 2003). Cabe recalcar que en el *Plan parcial para el desarrollo integral del Centro Histórico de Quito* no consta una red peatonal articulada (IMP 2019) y se menciona que la vinculación del CHQ con proyectos de movilidad sostenible es nula. Por tanto, los criterios que impulsan intervenciones urbanas como la peatonalización, hasta 2019, parecen inclinarse principalmente hacia la consolidación del CHQ como destino turístico sin tomar en cuenta los aspectos positivos de las actuales dinámicas culturales, sociales y económicas que ayudan a mantener vivo el tejido urbano, ni cómo la peatonalización puede servir a un proyecto de movilidad integral.

## 7. Memorias de movimiento como ventanas a un imaginario popular alterno

Al considerar las atmósferas afectivas un producto de la relación entre movimiento, transporte público y comercio popular es posible dilucidar otros imaginarios e identidades urbanos. Armando Silva (2006), Fernando Carrión (2009) y Daniel Hiernaux (2006) observan que predominan los imaginarios urbanos sobre los centros históricos latinoamericanos que tienden a caracterizar negativamente el comercio informal y popular y las relaciones socioespaciales que se forman a sus alrededores. La gente percibe las prácticas espaciales relacionadas con el “imaginario popular” (Carrión 2009, 8) como antihigiénicas, inseguras y estéticamente desagradables.

<sup>6</sup> Durante el trabajo de campo la resistencia a la peatonalización no solo se manifestó en conversaciones y entrevistas con habitantes, sino también en tres reuniones barriales, en las que se discutió el tema.



En Quito, este imaginario ha permeado las políticas públicas que apoyan la reubicación del comercio popular por la inseguridad, la falta de higiene y el deterioro del espacio construido (Vallejo Aguirre 2003). Sin embargo, al examinar detenidamente durante el trabajo de campo cómo las prácticas sociales y materiales precipitan imaginarios populares, es posible desvincular imaginarios de la inseguridad y el miedo de los habitantes actuales de los centros históricos y sus prácticas espaciales cotidianas.

Las memorias de movimiento ilustran un ambiente particular asociado a emociones positivas –alegría y bienestar– y fungen como ventanas al imaginario popular. Describen personajes urbanos –cajoneras, limpiabotas, ebanistas, artistas callejeros– y formas populares de apropiación y valoración del espacio que se afianzaron a partir de los años 60 y 70 cuando la migración interna aumentó el tamaño de Quito. El comercio callejero y sus dinámicas urbanas no se rememoran como intrusivos o limitantes del paisaje urbano, más bien son descritos como elementos que le dan vida.

Tampoco el comercio en el espacio público es idealizado completamente, ya que se recuerdan estrategias de venta agresivas y conflictos entre comerciantes. No obstante, también se describe una economía popular paralela, cuyas bases económicas construyen lazos sociales más allá del modelo económico competitivo individual (Kingman Garcés y Muratorio 2014). Las memorias obtenidas a través de los ejercicios de mapeo representan una “cultura en común” (Kingman Garcés y Muratorio 2014, 39), materializada en los mercados y ferias y basada en intercambios permanentes entre diferentes clases sociales y etnias; entre el campo y la ciudad.

Las atmósferas generadas por el movimiento evocan imaginarios espaciales que van más allá de lo festivo y lo lúdico; presentan a lo urbano popular bajo una luz diferente. Los afectos ligados a los lugares de movimiento no solo responden al intercambio de bienes y dinero, sino a las relaciones sociales que surgen a partir de este intercambio y a una forma de transporte que permitía la configuración de espacios de encuentro y socialización.

Las comunidades formadas en torno a economías paralelas, caracterizadas por un constante movimiento, también generan identidades urbanas alternas. De acuerdo con Marta Rizo (2018), la identidad territorial está relacionada con la interacción, la identificación y el vínculo emocional con un área particular que es organizado de forma simbólica y convertido en lugar. Por tanto, los afectos ligados a los lugares de movimiento –la alegría, la satisfacción, la tranquilidad–, las prácticas sociales reiterativas alrededor del comercio y el transporte público, y la convivencia cotidiana generan una apropiación simbólica del espacio ligada a identidades urbanas fundamentadas en la cultura popular.

Tales identidades urbanas han sido excluidas de la noción de quiteñidad que se configuró durante la segunda mitad del siglo XX, cuando la ciudad comenzó a crecer a raíz de una abundante migración interna y surgió la necesidad de diferenciar a las personas que ya vivían en ella de quienes llegaban del campo; a estas últimas las denominaron “chagras,” “cholos” y “longos” (Bustos 1992, 182-186). Por ese motivo, lo

“popular-urbano”, que surge de este proceso de migración y urbanización, debe entenderse sobre la base de una diferenciación étnica heredada de la estratificación colonial (Bustos 1992, 187). Esta idea oficial de quiteñidad junto con el discurso patrimonial oficial sustentan el continuo proceso de renovación del CHQ, invisibilizan la memoria popular e ignoran la cotidianidad y las voces de quienes lo habitan actualmente.

## 8. Conclusiones: el potencial de los espacios muertos y las memorias sobre el movimiento

En este artículo se ha identificado el continuo proceso de renovación del CHQ, en el que se utiliza el discurso patrimonial para justificar el desarrollo del centro histórico como destino turístico. Asimismo, se ha analizado la masificación y eficiencia del transporte público en cuanto causas de la disrupción y el desplazamiento de las atmósferas de movimiento, concluyendo que, una vez transformados los lugares de movimiento, estos espacios son experimentados por sus habitantes como lugares muertos.

La serie fotográfica subraya el carácter vacío, melancólico e incierto de los espacios que han perdido movimiento. Debido a una ausencia de prácticas sociales, espaciales y económicas que los resignifique y reconfigure su uso en el presente, se propone concebir estos espacios muertos como suspensos en el tiempo y disponibles para ser retomados por formas de movilidad popular y grupos sociales que siguen interactuando cotidianamente con ellos. Si bien los espacios muertos pueden ser entendidos como parte de un proceso de gentrificación de las ciudades latinoamericanas, caracterizado por la formalización de las economías y dinámicas informales de las urbes (Janoschka y Sequera 2014), también poseen el potencial para que el movimiento se reconfigure. Al estar disponibles y vacíos estos sitios muertos pueden ser reactivados por productores culturales y colectivos barriales, como los mencionados en este texto.

Una contribución del estudio en que se basa este artículo es el conjunto de herramientas metodológicas para analizar posturas locales y encarnadas en la ciudad, ante la escasez de métodos y conceptos de investigación profundos para registrar las relaciones cotidianas con el espacio urbano. Gracias a la etnografía móvil de base se han podido comprender las subjetividades espaciales y cubrir una gran extensión del centro histórico, sobrepasando incluso sus límites oficiales. Se trata de aportar una nueva perspectiva sobre las etnografías urbanas clásicas que tienden a enfocarse en un grupo de gente y, por tanto, abarcan un área geográfica limitada. Al integrar herramientas visuales y trabajar de manera creativa el mapeo con habitantes y la serie fotográfica, accedí a registros sensoriales y afectivos implícitos en el proceso reflexivo que da coherencia a la experiencia. De este modo, se enriquecen las etnografías emergentes con herramientas visuales y prácticas creativas a fin de transmitir experiencias sensoriales y encarnadas.

El análisis de las atmósferas de movimiento también muestra que un involucramiento directo con el entorno urbano complica y desafía la planificación urbana de la ciudad y el imaginario dominante del CHQ, basado en una idea conservadora de quiteñidad y una visión del patrimonio, en la que se prioriza lo material en función de un rédito económico. Este acercamiento local y experiencial al entorno urbano hace visibles formas de movilidad alternas, prácticas de hacer-lugar y memorias sociales que engendran otros imaginarios populares urbanos, otras identidades urbanas.

Más que comprender las memorias de movimiento como fragmentos de un pasado mejor y lejano, en este artículo mostramos memorias que retratan dinámicas socioespaciales que todavía siguen vigentes en Quito. Estas memorias no siempre logran permeare la esfera pública. Por esa razón, es importante visibilizar y comunicar posturas locales y corporales hacia los sitios históricos que se manifiestan en las memorias sociales de sus habitantes. En este sentido, los colectivos barriales mencionados han realizado un trabajo relevante al movilizar la memoria social para hacerla pública. La recuperación de la memoria barrial y la activación del espacio público son el resultado de un proceso de gestión cultural comunitaria, con el que se cuestiona la memoria oficial formada por un discurso patrimonial inclinado a la conservación y renovación del espacio construido.

Esto abre una puerta a un cambio de paradigma en relación con los sitios patrimoniales: la propuesta radica en tener en cuenta a sus habitantes actuales y los usos de los entornos históricos para conducir una forma sostenible y participativa de conservación y gestión (Lafrenz Samuels 2016). Los hallazgos aquí presentados demuestran que sus habitantes le dan valor simbólico y afectivo a las dinámicas espaciales cotidianas que generan las atmósferas de movimiento que incentivan un sentido de pertenencia y unas relaciones socioeconómicas. Al reconocer las atmósferas de movimiento como un elemento inherente al CHQ, que dinamiza el tejido urbano, se podría mantener una heterogeneidad funcional y socioeconómica de este espacio.

## Apoyos

Este artículo es producto de la beca doctoral proporcionada a la autora por Edinburgh College of Art Scholarship, Universidad de Edinburgo.

## Referencias

- Bustos, Guillermo. 1992. "Quito en la transición: actores colectivos e identidades culturales urbanas (1920-1950)". En *Enfoques y estudios históricos: Quito a través de la historia*, editado por Paul Aguilar, 163-188. Quito: Municipio de Quito. <https://bit.ly/3v2ijcE>
- Carrión, Fernando. 2009. "La centralidad histórica: entre el nacionalismo del pasado (monumento) y el sentido social de hoy (centro vivo)". *Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos* 3: 7-12. <https://bit.ly/3FP0RyQ>

- Castoriadis, Cornelius. 1987. *The Imaginary Institution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Crampton, Jeremy. 2009. "Cartography: performative, participatory, political". *Progress in Human Geography* 33 (6): 840-848. <https://doi.org/10.1177/0309132508105000>
- Delgado, Manuel. 1999. *El animal público: hacia una antropología de los espacios urbanos*. Barcelona: Anagrama.
- Edensor, Tim. 2012. "Illuminated atmospheres: Anticipating and reproducing the flow of affective experience in Blackpool". *Environment and Planning D: Society and Space* 30 (6): 1103-1122. <https://doi.org/10.1068/d12211>
- Gehl, Jan. 2010. *Cities for people*. Washington D. C.: Island Press.
- Greene, Ricardo. 2018. "Imaginaris, representaciones e identidades urbanas". En *Conocer la ciudad*, editado por Ricardo Greene, 69-80. Talca: Editorial Bifurcaciones.
- Hiernaux, Daniel. 2006. "Los centros históricos: ¿espacios posmodernos?" En *Lugares e imaginarios en la metrópolis*, editado por Alicia Lindón, Miguel Angel Aguilar y Daniel Hiernaux. Barcelona / Ciudad de México: Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ingold, Tim. 2000. *The perception of the environment: Essays on livelihood, dwelling and skill*. Londres: Routledge.
- IMP (Instituto Metropolitano de Patrimonio). 2019. *Plan Parcial para el Desarrollo Integral del Centro Histórico de Quito*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio. <https://bit.ly/3BMCK15>
- Janoschka, Michael, y Jorge Sequera. 2014. "Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina: una perspectiva comparativista". En *Desafíos metropolitanos: un diálogo entre Europa y América Latina*, editado por Juan José Michelini, 82-104. Madrid: Catarata.
- Jenks, Chris, y Tiago Neves. 2000. "A walk on the wild side: Urban ethnography meets the Flâneur". *Cultural Values* 4 (1): 1-17. <https://doi.org/10.1080/14797580009367183>
- Kingman Garcés, Eduardo, y Blanca Muratorio. 2014. *Los trajines callejeros: memoria y vida cotidiana Quito, siglos XIX-XX*. Quito: FLACSO Ecuador / Instituto Metropolitano de Quito / Fundación Museos de la Ciudad.
- Lacan, Jacques. 2001. "The Mirror Stage as Formative of the Function of the / as revealed in psychoanalytic experience". En *Écrits: A Selection*, 1-8. Londres: Routledge.
- Lafrenz Samuels, Kathryn. 2016. "Transnational turns for archaeological heritage: From conservation to development, governments to governance". *Journal of Field Archaeology* 41 (3): 355-367. <https://doi.org/10.1080/00934690.2016.1174031>
- Madden, Raymond. 2017. *Being Ethnographic*. Londres: SAGE Publications.
- Moles, Kate. 2018. "Ethnographic Interviews: Walking as Method". En *SAGE Research Methods Datasets Part 1* (libro electrónico), editado por Jamie Lewis. Londres: SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781526440914>
- Municipio de Quito. 1967. *Plan Director de Urbanismo de San Francisco de Quito. Ordenanza Genral n.º 1165 y Memoria*. Quito: Imprenta Municipal.
- Orbea Cevallos, Álvaro, Angelica Patricia Arias Benavides, Diana Alejandra Araujo Unda y Gina Marieta Barrera Vivar. 2003. *Plan parcial para el desarrollo integral del Centro Histórico de Quito. Propuesta estratégica*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Ortega Lloré, Juan Fernando. 2014. "Regeneración urbana, discurso patrimonial oficial y segregación social en la Av. 24 de Mayo". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://bit.ly/3FuWBTE>

- Pink, Sarah. 2008. "An urban tour: The sensory sociality of ethnographic place-making". *Ethnography* 9 (2): 175-196. <https://doi.org/10.1177/1466138108089467>
- Piñeiros, Estefanía. 2022. "Walking in Quito: urban imaginaries of the historical city centre". Tesis doctoral, Universidad de Edimburgo, <https://bit.ly/3HQoKqH>
- Rizo, Marta. 2018. "El abordaje de la ciudad y lo urbano desde la identidad, el habitus y las representaciones sociales". En *Conocer la ciudad*, editado por Ricardo Greene, 45-68. Talca: Editorial Bifurcaciones.
- Rogers, Alisdair, Noel Castree y Rob Kitchin. 2013a. "Affect". En *A Dictionary of Human Geography*. Oxford University Press. Acceso el 24 agosto de 2022. <https://bit.ly/3Fmjh8F>
- Rogers, Alisdair, Noel Castree y Rob Kitchin. 2013b. "Psychogeography". En *A Dictionary of Human Geography*. Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/OBO/9780199874002-0020>
- Silva, Armado. 2006. "Centros imaginados de América Latina". En *Lugares e imaginarios en la metrópolis*, editado por Alicia Lindón, Miguel Angel Aguilar, y Daniel Hiernaux, 43-65. Barcelona / Ciudad de México: Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Sneath, David, Martin Holbraad y Morten Axel Pedersen. 2009. "Technologies of the imagination: An introduction". *Ethnos* 74 (1): 5-30. <https://doi.org/10.1080/00141840902751147>
- Strauss, Claudia. 2006. "The imaginary". *Anthropological Theory* 6 (3): 322-344. <https://doi.org/10.1177/1463499606066891>
- Tuan, Yi-Fu. 1977. *Space and Place: The Perspective of Experience*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Vallejo Aguirre, René Bayard. 2003. *Centro histórico de Quito: Plan Especial*. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Vergara Figueroa, Abilio. 2007. "Imaginario, simbolismo e ideología". *Dialogía: Revista de Lingüística y Literatura* 2: 109-146. <https://bit.ly/3PpOg8n>

## Notas de campo

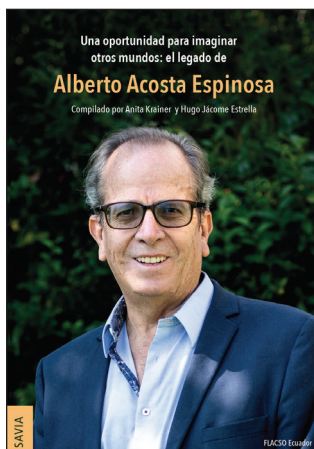
- Joffre, 47 años, conversación durante caminata de orientación, 23 de agosto de 2019.
- Johana, 56 años, conversación durante ejercicio de mapeo, 17 de octubre de 2019.
- Marcelo, 71 años, conversación durante ejercicio de mapeo, 25 de septiembre de 2019.
- Marco, 38 años, conversación durante caminata con el colectivo Mi Loma Grande, 24 de noviembre de 2018.
- Patricio, 43 años, conversación durante caminata barrial con el colectivo Corredor Chimbacalle, 14 de junio de 2019.

### Cómo citar este artículo:

Piñeiros, Estefanía. 2023. "Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 187-209. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5509>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Savia

---

Una oportunidad para imaginar otros mundos:

---

el legado de Alberto Acosta Espinosa

---

Compilado por Anita Krainer y

---

Hugo Jácome Estrella

---

Editorial FLACSO Ecuador

---

296 páginas

Este libro está inspirado en el pensamiento de Alberto Acosta que, como lo describe Arturo Escobar en el prólogo, es una "figura luminosa en el firmamento de la práctica intelectual-activista" no solo de Ecuador, sino de toda Nuestra América. En sus páginas, autoras y autores retratan al académico, al colega, al activista, al amigo; compendian buena parte de su legado teórico, político y humano.

La compilación contiene aportes para derribar los mitos sobre el desarrollo y debatir sobre las migraciones en el contexto global, las ciudadanías y los derechos, los extractivismos y neoextractivismos... Sobre todo, está presente la inquietud por proyectar un cambio en la sociedad, un cambio que conduzca hacia nuevos modelos de organización social en armonía con la naturaleza.

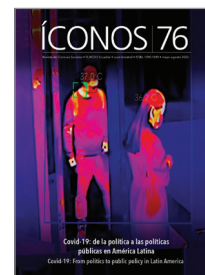
Por eso, esta obra, más que un tributo a la persona de Alberto Acosta, representa un cúmulo de lecciones en los más diversos ámbitos, que abre esa "oportunidad para imaginar otros mundos", tal como lo enuncia su título.




Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)



# La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario

*Punitive privatization in Mexico: Labor subjectification in relation to prison outsourcing*



-  Dr. Pablo Hoyos-González. Profesor. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (México). (phoyos@izt.uam.mx) (<https://orcid.org/0000-0001-7578-547X>)
-  Mgtr. Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo. Investigadora. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (México). (nadiagutierrez@iteso.mx) (<https://orcid.org/0000-0003-0468-7308>)
-  Dr. Francisco Javier Escobedo-Conde. Profesor. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (México). (avosj@iteso.mx) (<https://orcid.org/0000-0002-9744-4518>)

Recibido: 05/08/2022 • Revisado: 11/11/2022  
Aceptado: 16/01/2023 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

Ante la escasez de investigaciones que atiendan el impacto de la privatización del sistema penitenciario en América Latina, tomamos el caso mexicano con el objetivo de problematizar la implantación del *outsourcing* penitenciario y la acreditación de los nuevos penales a cargo de la Asociación de Correccionales de América (ACA). En su contextualización histórica, veremos cómo la privatización de las prisiones y la expansión de la precarización y el encarcelamiento como forma de gobierno se localizan a partir de la firma del Plan Mérida, en medio del fuego cruzado de la guerra declarada contra el narcotráfico; la rúbrica traerá un impulso neoliberalizador con el que desembarcará el modelo del *outsourcing* penitenciario. Con base en la metodología de las narrativas situadas problematizamos, junto con una trabajadora penitenciaria, las condiciones subjetivantes que movilizarían el *outsourcing* penitenciario en empleados y empleadas de nuevo ingreso en este tipo de penales. También analizamos los pormenores del régimen de actividad laboral al que los estándares de la ACA les conminan. Concluimos que el *outsourcing* penitenciario plantea un horizonte laboral de precarización en el cual se exige a quien lo integra que desarrolle progresivamente una caja de herramientas técnicas multiusos; esta suerte de trabajador o trabajadora politécnica deberá también sujetarse al régimen de actividad de la ACA y a la sensibilidad punitiva del modelo actuarial.

*Descriptores:* México; narrativas situadas; neoliberalismo; *outsourcing* penitenciario; precariedad; subjetividad.

## Abstract

Given the scarcity of research on the impact of the privatization of the prison system in Latin America, we take the Mexican case with the aim of problematizing the implementation of prison outsourcing and the accreditation of new prisons by the American Correctional Association (ACA). In historical context, we will see how the privatization of prisons and the expansion of precariousness and incarceration as a form of government began with the signing of the Merida Plan, amidst the crossfire of the war declared against drug trafficking, which brought the neoliberalizing impulse with which the prison outsourcing model would begin. Based on the methodology of situated narratives, we problematized, together with a prison worker, the subjectivizing conditions that would mobilize prison outsourcing among new employees in this type of prisons. We also analyzed the details of the labor activity regime that the ACA standards require of them. We conclude that prison outsourcing poses a labor horizon of precariousness in which those who integrate it are required to progressively develop a multipurpose technical toolbox; this kind of polytechnical worker must also be subject to the activity regime of the ACA and to the punitive sensitivity of the actuarial model.

*Keywords:* Mexico; situated narratives; neoliberalism; prison outsourcing; precarity; subjectivity.



## 1. Introducción. Coordenadas para entender la privatización punitiva

En este artículo planteamos cómo la globalización del modelo neoliberal ha impactado el sistema penitenciario en México, tras su desarrollo a partir de la firma del Plan Mérida. Dicho plan supone un impulso neoliberalizador que conlleva tanto el desembarco de un modelo de *outsourcing* (tercerización) penitenciario como la aspiración a que estos nuevos penales funcionen a través de los estándares propuestos por la Asociación de Correccionales de América (ACA).

La ACA y su modelo de privatización penitenciaria arribaron a México en 2011 cuando el país se ha sido convertido en un campo de batalla en la guerra contra el narco y el discurso securitario se presentó como bálsamo de la retórica bélica, que sostenía con pinzas el Estado y su legitimidad. En ese año, las cárceles supuestamente habían sido tomadas por el crimen organizado, como si existiera una categoría estable de enemigo interno del cual nos tuviéramos que inmunizar. Por solicitud del Gobierno mexicano, los auditores de la ACA aterrizaron con la finalidad de diagnosticar los centros penitenciarios y analizar la viabilidad para implementar el trasvase de su modelo de eficientización del castigo penitenciario. Los antecedentes de la Corrections Corporation of America (CCA) datan también de un marco de guerra, pero de la lucha contra las drogas declarada por el entonces presidente de EE. UU., Ronald Reagan (1981-1986). La corporación tomó las riendas de la gestión penitenciaria dentro del paquete de políticas que se gestó en coalición con el capital privado y en nombre de la seguridad nacional.

A día de hoy, segunda década del siglo XXI, la privatización penitenciaria implicaría la gestión de la infraestructura por parte de una empresa privada y la asunción de un modelo de *management* global encabezado por la ACA; en el caso de México existen 13 centros certificados. Desde 2012, cuando se acreditaron los primeros cuatro penales, las cárceles mexicanas emprendieron un proceso de metamorfosis hacia un nuevo horizonte de perfeccionamiento y conquista de prestigio a través de la mención de calidad; una estrategia que más allá del lavado de cara del castigo penitenciario funciona como legitimación del poder punitivo.

Se presenta una “nueva” cárcel y se promete castigar implacablemente a quienes pasarán por ella (Wacquant 2010). Esta “nueva” cárcel está hecha a la medida de las condiciones del “estado de inseguridad social”, cuya condición existencial precaria no solo implica inestabilidad laboral y económica, “sino precisamente incertidumbre en el modo de vida y por ende en los cuerpos y en los modos de subjetivación” (Lorey 2016, 28). Esta “nueva” cárcel sirve de referente para la infiltración de la empresa en la gestión de las que fueron atribuciones del modelo keynesiano del Estado y, por tanto, un señuelo para el asentamiento y la expansión de la industria securitaria en el sector penitenciario mediante la utilización del encarcelamiento para gobernar.

La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario

El texto se basa en las “narrativas situadas” de una trabajadora de nuevo ingreso a este “nuevo” tipo de penal. Analizamos el desembarco de la privatización punitiva y reflexionamos sobre las implicaciones subjetivantes que el *outsourcing* penitenciario tendría desde las condiciones de contratación, su inserción en el programa y el *management* securitario de la ACA, así como en la relación entre trabajador/a e interno/a.

A continuación, mostraremos un breve recorte en el que damos cuenta de los albores de la industria securitaria en EE.UU. con el ánimo tanto de mostrar las condiciones globales de las políticas neoliberales como para desde ahí comprender la singularidad de su despliegue en México.

## 2. El negocio de la inseguridad y la reconfiguración de la agenda punitiva

La privatización del sistema penitenciario se engloba en toda una “reconfiguración de la agenda punitiva” (Arriagada 2012, 14) para la que el aparato penal se vuelve expansivo, intrusivo y proactivo. También trae consigo una nueva política de gestión de la desviación ante la que se ejerce el control en forma de cálculo, gestión y redistribución. Se trata de un modelo actuarial (De Giorgi 2005), el cual se concentra en castigar “típicamente” el más intrascendente quiebre del orden.

En este sentido, vigilancia y castigo están dirigidos a todas las personas que componen la nebulosa estadística sobre la que se distribuye la tensión seguridad-inseguridad. Tal mirada dirige su atención “tanto sobre individuos concretos desviados (actuales o potenciales), cuanto sobre sujetos sociales colectivos que son institucionalmente tratados como *grupos productores de riesgo*” (De Giorgi 2005, 39). En definitiva, la gestión actuarial está dedicada a castigar y encerrar a quienes estarían en un determinado rango de “peligrosidad” (Daroqui 2008). Frente al modelo correccional, el actuarial busca regular la desviación, única y sencillamente, a través de la transacción de pago. Como muestra Garland (2018), esto no quiere decir que la discusión y las disputas con las corrientes humanistas hayan concluido, ni que el sistema penitenciario haya cesado de construir, estratégicamente, su justificación a través del tratamiento técnico y la reinserción social.

Con el fin de controlar y mantener en orden a la ciudadanía precarizada, además de evitar que colectivicen sus malestares individuales, el Estado y las empresas privadas vienen ovillando un complejo ensamblaje de tecnologías de control, y lo que más nos compete, la empresarialización del Estado. La seguridad se ha venido convirtiendo en una industria de servicios que incluye, entre otros, el desarrollo de tecnologías de monitorización electrónica y digital, innovación burocrática, la configuración de una bolsa de empleo relativo a la seguridad privada, la multiplicación de centros de detención especializados y la profesionalización de los ejércitos (Wacquant 2010).

En el caso de las cárceles, según Wacquant (2010), el plan consistía en convertir los centros penitenciarios en “prósperas industrias” a través de la justificación de la promoción de una gestión “más eficaz” ante los problemas de sobrepoblación, hacinamiento e inseguridad del modelo correccional. La industrialización de la cárcel en EE. UU. tiene como consecuencia la modulación de la judicatura debido a la demanda de internos en los penales privados. Es decir, en busca de su beneficio económico, la empresa penitenciaria tiene injerencia, tanto en la judicatura como en la configuración del programa penitenciario, haciendo presión sobre el endurecimiento y la longitud de las penas y sobre las condiciones de vida de internos e internas, y la modulación de las normas para la obtención de beneficios (Bellido y Dópico 2007).

En nuestra argumentación, enfatizamos en que la privatización del sector penitenciario cuenta con tres modalidades: (a) el modelo de transferencia de la gestión completa a la empresa privada; (b) el modelo mixto en el que el Estado gestiona seguridad y custodia (Arriagada 2012; Espejel y Díaz 2015, 2020); y (c) el modelo *leasing* o Build-Operate-Transfer (BOT), el cual integra a las Asociaciones Público-Privadas (APP) que se encargan de cubrir los costos de diseño, construcción, mantenimiento, equipamiento y operación de servicios como seguridad, alimentación, lavandería, trabajo y capacitación y, en algunos casos salud, atención psicológica y recreación (Calveiro 2012; Cisneros 2014).

La multiplicación de las APP convierte al *outsourcing* en el motor del crecimiento de los servicios securitarios, cuya demanda aumenta entre los gobiernos, tanto así que “el orden público transita crecientemente por cuerpos de seguridad privada” (Manigat 2020, 50). Con respecto al empleo, el sector de los servicios securitarios representa una de las bolsas de trabajo “contingente” más fecundas para jóvenes de barrios abandonados al endeudamiento en la “dualización de las metrópolis” (Wacquant 2007); generaliza el empleo contingente, los puestos de tiempo partido, de duración temporal, con horarios rotativos y flexibles, pero, a la vez, representa una disminución de los derechos y de la cobertura social y médica.

### 3. La industrialización penitenciaria en México y el impulso neoliberalizador del Plan Mérida

La globalización del modelo neoliberal norteamericano desembarca a principios del siglo XXI con la mediación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina. El BID comenzó a incentivar el modelo de *outsourcing* securitario en Chile, Brasil, Perú, Costa Rica, Guatemala, Belice, Argentina y México. Síntoma de la diseminación del “totalitarismo financiero” (Zaffaroni 2020), el *outsourcing* fue promovido en cuanto motor del crecimiento del comercio de servicios de seguridad, por eso sirve para explicar “cómo se han convertido los gobiernos en

uno de los principales consumidores de servicios de seguridad privada” (Manigat 2020, 53).

En el caso de México, la privatización penitenciaria se justificó por el fuego cruzado de la guerra contra el narcotráfico, emprendida en 2006 por el expresidente Felipe Calderón, una contienda que atrapó al país en una espiral de violencia sin fondo, “campo de guerra” (González 2014) que ha acabado con decenas de miles de vidas y ha dejado graves daños económicos, sociales y políticos (Calveiro 2012; Cisneros 2014). Con la guerra se injertaron cinco mil nuevos cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado entre la Marina, el Ejército y la Policía (Morales 2011). Las cárceles mexicanas, abonadas por la guerra, son un territorio más en disputa (Cisneros 2014), de ahí la idea de instalar en ellas un sentimiento de miedo generalizado, desde el cual legitimar la estrategia del poder punitivo como un modo de atender esta batalla con “enemigos difusos” (Gutiérrez 2020).

A finales de 2008, en medio de las balaceras, México y Estados Unidos firmaron el Plan Mérida, un acuerdo de cooperación en materia de seguridad “con la finalidad de brindar apoyo a las instituciones y a los responsables de la seguridad pública, fortalecer la seguridad fronteriza y ayudar a contrarrestar las actividades que realizan las organizaciones delictivas transnacionales” (Embajada de Estados Unidos en México 2019, párr. 6). Este plan marcó el “nuevo impulso neoliberalizador” (Moreira y Santiago 2020, 38), en el que se encuentra la privatización de los centros penitenciarios.

Al mencionado instrumento se le unieron la aprobación de la Ley de Asociaciones Público Privadas (2018) y la reforma a la Ley Federal del Trabajo (2012), la cual facilitó los despidos y posibilitó la precarización del empleo a través figuras de contratación como la de los “prestadores de servicios profesionales” y los “contratos de tiempo parcial” (Rangel y Bueno 2020). Con la aprobación de la Ley de Asociaciones Público Privadas el engranaje legal quedó listo para habilitar el *outsourcing* de los servicios securitarios.

En el terreno penitenciario, su aplicación se justificó mediante el más que trillado repertorio de argumentos de desmontar el autogobierno, mejorar la eficiencia, disminuir el hacinamiento, incrementar la calidad de vida y eliminar la corrupción; todo a menor costo. Por consiguiente, el Estado anunció la construcción de diez penales concesionados ofreciendo 32 000 millones de pesos mexicanos a la iniciativa privada.

Licitadas las empresas y construidos los centros, solo quedaba que fueran acreditados por la ACA, cuyos modelos permiten externalizar la construcción y la administración general de las cárceles a la vez que imponen una gestión securitaria que supervisa y evalúa la adecuación de los centros a su régimen de actividad de “alta seguridad”. En esto consiste el modelo de la ACA: en un régimen de actividad para el funcionamiento de las prisiones con su consiguiente supervisión y certificación anual.

La estrategia para combatir el autogobierno se resume en la política de traslados selectivos que busca neutralizar la cooptación de los reclusorios por parte de los grupos organizados. En esta dirección, el ingreso a los penales se alimenta de los traslados de las personas sentenciadas con altas condenas; así estas instalaciones están dirigidas

a la contención y la incapacitación (Daroqui 2008; Correcher 2014). Además, la expansión del sistema penitenciario, junto con la especial distinción de los “delitos contra la salud”, trajo consigo un efecto anunciado: el incremento de la población penitenciaria, que pasó de 205 821 personas privadas de libertad a finales del 2005 a 246 334 a inicios de 2013. Las cifras fueron utilizadas por el Gobierno mexicano como baluarte del éxito del Plan Mérida, omitiendo las abundantes detenciones arbitrarias, los arraigos y las violaciones a los derechos humanos (Cisneros 2014).

En la llegada del *outsourcing* penitenciario a México, la guerra y el paquete neoliberalizador coinciden no por casualidad si no por necesidad. Tal y como advierte Lorey (2016, 74), “cuando más se reduce el aseguramiento social, más aumenta la precarización y mayor es la batalla para aumentar al máximo la seguridad interior”.

#### 4. Metodología

Para la elaboración del presente artículo acudimos al método cualitativo de la producción de narrativas. Las narrativas son “un tipo particular de discurso” (Chase 2015, 69), que abarca un espectro diverso de producciones y materializaciones (Varela 2008), y que se asienta en la tradición de los métodos narrativos. Tanto en la cultura popular como en investigación social, estos métodos se han visto actualizados e interpelados por la revolución web 2.0, tomando un espacio que había correspondido a las historias de ficción en internet y en diferentes medios y soportes (Lazzarato 2006).

El presente trabajo se engarza con una primera aproximación al tema de investigación (Hoyos y Lugo 2019). Mostramos un recorte sobre el proceso de contratación y formación preliminar del trabajador y la trabajadora de las penitenciarías en un centro certificado por la ACA, aun cuando el penal no recibía a los detenidos y fungió como el espacio de formación de los trabajadores. Para esta investigación, desde la propuesta de las “narrativas situadas” (Biglia y Bonet-Martí 2009) trabajamos junto a una empleada de entre 30 y 35 años de edad de uno de estos penales mexicanos certificados por los estándares de la ACA, cuyo nombre mantenemos oculto por motivos de confidencialidad.

Las narrativas que se presentan resultan del proceso de problematización conjunta. Desde una “actitud crítica” (Foucault 2014), interpelamos los consensos sobre la justificación y los motivos de la privatización del sistema penitenciario, sondeamos y cuestionamos la participación de distintos agentes, discursos, técnicas y procedimientos que disponen el comportamiento y las nociones que el personal va manejando y dando cabida desde las obligaciones de su desempeño laboral. Con el análisis que las acompaña creamos un diálogo entre nuestras tesis teóricas y el saber constituido durante la compañía epistémica de nuestra coinvestigadora.



## 5. Resultados

El despliegue del *outsourcing* penitenciario en México nos pone a reflexionar sobre la empresa en la institución penitenciaria, preguntándonos cuáles son las potencias que el modelo empresarial imprime en las formas de disciplinar, cómo se relacionan y cómo producirían una actualización del personal penitenciario. A continuación, se presentan cuatro cortes analíticos fruto de las narrativas coconstruidas con nuestra coinvestigadora: “El paraíso penal. La privatización como abono del populismo punitivo ‘buena onda’”, “La producción de la calidad. Incorporar los 137 estándares de la ACA”, “La buena trabajadora del tratamiento politécnico progresivo” y “Operarios y operarias telepanoptizados”.

### *El paraíso penal. La privatización como abono del populismo punitivo ‘buena onda’*

La acreditación de la ACA pretende dar prestigio a un nuevo modelo de administración privada de la reclusión y de la gestión de la economía del castigo. Se trata de un prometedor proyecto “piloto”, cuyo anzuelo es el eslogan que presenta al nuevo modelo como “el paraíso de la reinserción”. El objetivo es desactivar la materialización de la microfísica del poder de la cárcel media o masiva, atendiendo la crisis penitenciaria y sofocando sus dos principales focos: el “autogobierno de los internos” y la “corrupción” de trabajadores y trabajadoras (Calveiro 2012). “En medio de toda la guerra contra el narco, te venden la idea de que estás fundando un nuevo modelo de penal innovador que merece la pena, un penal que es un paraíso para la reinserción” (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 7 de octubre de 2021).

El *outsourcing* reúne empleados y empleadas provenientes de dos nichos diferentes: el Estado y la empresa que gestiona la licitación del penal. Los trabajadores de la empresa se encargan del mantenimiento del centro, el mantenimiento general, la limpieza de las oficinas de las áreas de gobierno y del área técnica. La gestión del programa penitenciario corresponde al espacio de trabajo del personal contratado por el Estado, trabajadores inscritos en la nómina 3, creada en el marco de la reforma a la Ley Federal del Trabajo (2012).

Realmente la cárcel sigue perteneciendo al sistema penitenciario. Nunca se habla de una empresa que gestione como tal, la percepción general es que la cárcel es del Estado, más allá de que haya empresas privadas dando distintos servicios. De hecho, nos contrata el sistema penitenciario de la Ciudad de México, te pagan a través de una nómina que abre Mancera para no contratar por honorarios, pero tampoco por contratar nómina 3 que es por la que están el resto de trabajadores. Lo que nos prometen es una plaza penitenciaria, seguridad laboral a cambio de no pagar el salario completo y de

Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde

no generar antigüedad, tienes seguro médico, pero no puedes sindicarte. Se nos dice que se nos va a pagar mediante la nómina 3, según ellos, porque no había estructura, pero en realidad era porque todos cambiamos en esa nómina (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 7 de octubre de 2021).

*La producción de la calidad. Incorporar los 137 estándares de la ACA*

La ACA busca remodelar la gestión penal fundamentada en la noción de “calidad”. Esta opera como un injerto del modelo de la empresa, el cual promueve la competitividad entre los trabajadores penitenciarios, y cómo señala Deleuze (2014, 280) en su clásico *Post-scriptum*: “instituye entre los individuos una rivalidad interminable a modo de sana competición, como una motivación excelente que contrapone unos individuos con otros y a traviesa a cada uno de ellos, dividiéndole interiormente”. La calidad de la cárcel, al igual que la calidad del aire, se mide sobre la referencia de unos estándares; en el caso de la ACA un total de 137, que buscan optimizar la calidad de la atención y el funcionamiento de los centros, en materia de protección, seguridad, orden, atención médica y nutrición, programas de reinserción, administración y justicia.

218

Cuando te contratan te dicen que esto es un proyecto del Gobierno en coordinación con la ACA. Te explican que el convenio con la ACA pretende dar calidad a la cárcel, lo cual es un poco extraño, pero se entiende que la cárcel de calidad es la cárcel que aboga por la reinserción, la que sirve para algo más que para secarle la vida a los que tiene adentro. Te dicen que cada tanto tiempo tienes que entrar en un programa de formación, y además te hacen muchos exámenes (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 7 de octubre de 2021).

La producción de la calidad alude a un doble proceso en la gestión del personal estatal, primero de selección y luego de formación continua. La formación consiste en un proceso de decantación del recurso humano contratado para que se adecue a los estándares propuestos por la ACA. En relación con la selección, los exámenes buscan excavar en el individuo señuelos “actitudinales” (Rose 2019) que hagan eco de comportamientos delictivos, como si pudiera llevar la delictividad adentro como una conducta virtual que sería posible detectar y prevenir. Perfilan la conducta como resultado de las operaciones de un psiquismo que es anterior, para el que “el buen funcionamiento de la mente requiere de las funciones de un supervisor experto que controle las tareas y garantice que cada parte de la mente trabaje correctamente” (Parker 2010, 84).

No hay que olvidar que el encarcelamiento supone una determinada manera de secuestrar y acumular cuerpos en un espacio de encierro bajo la ceremonia insidiosa y permanente del examen, técnica que entrecruza la sujeción y la objetivación. Se trata de una “dominación-observación” (Foucault 2015, 356) que establece una relación

La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario

definida entre el saber y el poder desde la que se va a construir un juego de veridicción y objetivación.

Te hacen pasar control y confianza que es la prueba del polígrafo. Te preguntan si has cometido actos de corrupción, si has mentido, has robado, te ponen casos, de si puedes robarte un *laptop* la robarías o no, y te insisten mucho en la misma pregunta. Te hacen un examen toxicológico. Es claro que con los exámenes quieren un trabajador libre de corrupción (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 7 de octubre de 2021).

La capacitación de la ACA, además de ser un argumento para la construcción de una mayor profesionalización del personal penitenciario, sirve de pago a quienes se rigen por la nómina 3. Los injertos de las sociedades de control en la disciplina, en la línea de la parasitación de la soberanía familiar por parte de los esquemas disciplinarios, la “soberanía disciplinada”, como le llamó Foucault (2014).

Tienes que pasar por los cursos de los estándares de la ACA, son ciento y no sé cuántos. Teníamos que tomar cierto número de horas cada seis meses, todos teníamos que tomar los mismos cursos, tuviera que ver con tu área o no. Su idea es que los trabajadores estemos lo mejor formados posibles en todos los aspectos, buscan que seamos más profesionales. Tomas cursos de capacitación donde te forman sobre seguridad como si fueras custodia, por ejemplo, te enseñan a disparar. De psicología te enseñan a pasar baterías de test, a hacer entrevistas clínicas, también te explican cómo has de actuar al ponerte una bata blanca, mantener la distancia personal de un metro, no tener contacto físico con el interno, y la mirada y los gestos mantenerlos lo más alejados de una expresión emocional (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 7 de octubre de 2021).

219

### *La buena trabajadora del tratamiento politécnico progresivo*

Como complemento de pago ante la reducción salarial y de derechos que implica la nómina 3, a los trabajadores se les arenga con la idea de que están “trabajando en nombre y por el bien de la humanidad”. Los reformistas del siglo XXI retoman esta proclama de los del siglo XVII (Garland 2018), ya no contra la atrocidad del escarnio público, sino de un complejo de ideas humanistas que se engarzan con la psicología positiva (Seligman y Csikszentmihalyi 2000). Nos encontramos frente a un coctel de individualismo, resiliencia, emociones positivas y creatividad, maridadas con la promesa que pone la guinda al contrato social: la felicidad en cuanto aspiración global e incuestionable (Bauman 2004).

Si se da mucho entre los técnicos este rollo de que el interno muestra su docilidad a través participar en las actividades. En el diagnóstico, de hecho, es como lo principal,

Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde

si el interno baja o no baja a las actividades culturales, si va o no a los cursos de trabajo social, o si llega o no a terapia con psicología. Pensábamos que con todo un arsenal de tratamiento y cultura íbamos a hacer de la cárcel un centro cultural veinticuatro horas, donde ellos iban a poder ser mejores personas. Si conseguíamos que sacaran su creatividad, que se conectaran con su lado sensible podrían encontrarse con una sensibilidad más humana y empática. Es algo que ellos tienen dentro, lo que hay que hacer es ayudarles a que lo encuentren de nuevo, a que se conecten con el lado positivo de las cosas, de la vida, y que de ahí emprendan un nuevo camino. Si les dábamos dibujo, no era el fin último el dibujo sino formar parte de su tratamiento. Entonces, si estaba puesto en marcha y tú ibas a estar vigilando al interno a lo largo de tratamiento, al final iban a haber resultados en el cambio (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 12 de octubre de 2021).

Un ideal de castigo que, aún desgoznando el modelo actuarial, buscaría recalificar a los sujetos de la criminalidad, pues encabalgándose con la ideología “re”, así mismo buscaría “corregir un error cometido contra la sociedad y devolver al ofensor a un lugar digno y útil dentro de ella” (Dreyfus y Rabinow, 2017, 263). En esta imbricación, la representación de los criminales se habría desplazado: ya no son los incurables que produjera el positivismo lombrosiano, se trata de sujetos responsables de un tratamiento politécnico de cuya tutela y acompañamiento están a cargo los trabajadores en formación. El interno en el régimen de secuestro de “alta seguridad” es exhortado a responsabilizarse de seguir los procedimientos y las técnicas de examen y formación que se le oferten o se le indiquen.

El tratamiento politécnico, como bien alude su tercer apellido, es progresivo, una espiral permanente e interminable de “control continuo” (Deleuze 2014, 280). En cuanto a la representación del trabajador se manifiesta la necesidad de movilizar toda una caja de herramientas técnicas que le permita operar estratégicamente como un trabajador politécnico. Como adelantaba Foucault (2015), la anatomía política de lo carcelario se expresa en la conjugación del poder de juzgar y castigar con el poder de disciplinar, es decir, con el juez cuya función es la de formular “veredictos terapéuticos” y la de asentar “encarcelamientos readaptadores”, conjugación que se extiende al trabajador politécnico (educador, trabajador social, psicólogo, criminólogo) enlazándose con la labor de juzgar. Así, “todos hacen reinar la universalidad de lo normativo, y cada cual en el punto en el que se encuentra, le somete el cuerpo, los gestos, los comportamientos, las conductas, las actitudes, las proezas” (Foucault 2015, 355).

Todo está dispuesto para que el trabajador dé seguimiento al tratamiento de los internos porque están sin hacer nada, estacionados en solitario siempre en un mismo lugar: su celda. No tienen que trabajar para mantenerse dentro del penal, ni estar a cargo de nada (cocina, lavandería). Se les va a dar todas las facilidades, es decir, no se les va a permitir mover un dedo en más que en las actividades y rutinas que la institución les

La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario

active. En el cineclub no pueden ni enchufar el proyector, tocar la película. En el caso de la grabadora, no pueden ni cambiar la canción ni subir el volumen (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 16 de octubre de 2021).

Al contrario que en el encarcelamiento masivo, los internos no disponen de tiempo “libre” en el patio, no pueden tener consigo en la celda enseres personales con los que distraerse. Los confiados están volcados y concentrados en las actividades del tratamiento politécnico progresivo, situados en su soledad, conminados a trabajar sobre sí mismos, tal y como requiere el “contrato terapéutico” (López Petit 2009). “Ocupados” en sí mismos, cargan con una vida que tienen que aprender a gestionar, que convertir en un nuevo proyecto civilizatorio dentro de la normatividad y la hermenéutica del tratamiento técnico progresivo.

Para el neoliberalismo actual, el trabajo ha dejado de ser una labor sostenida por su instrumentalidad, para asemejarse a una ocupación, donde la actividad es un fin en sí mismo, su remuneración consiste en el contenido de su experiencia, ya sea un compromiso, un servicio, una terapia o una distracción. La ocupación da pistas sobre la transformación que va de un modelo productivo basado en la ganancia, en una temporalidad progresiva y una espacialidad separada en segmentos claros a otro modelo sustentado en el consumo, en una temporalidad despilfarrada, y en un territorio complejo y enmarañado (Steyerl 2015). Trabajadores y trabajadoras se ven capturados a través del deber de la formación continua y de la exigencia de ir profesionalizándose a través de la lógica del reciclaje (Bauman 2004).

221

### *Operarios y operarias telepanópticos*

Desde la selección de personal y su sometimiento a pruebas y exámenes, se observan los mecanismos de prevención e inmunización con los que se “quiere” sofocar la corrupción. Estas pruebas son reunidas durante el examen permanente de la televigilancia con la que se supervisan la actividad y las interacciones más moleculares. Para la “fabricación” del trabajador penitenciario de nómina 3, además de requerir “buenas intenciones humanistas”, su cuerpo ha de ser docilizado a partir de un teleobservador con mayor jerarquía y potestad para emitir juicios normalizadores y sanciones que hacen eco de la aplicación del modelo actuarial (Vitores y Doménech 2007). Los trabajadores son examinados constantemente por la óptica de las cámaras, una omnipresencia cuya “meta es hacer una supervisión de una parte integral de la producción y el control” (Dreyfus y Rabinow 2017, 276). El penal de alta seguridad diagrama simultáneamente a las personas encarceladas y a quienes trabajan allí, que, además de operarios del panóptico, son sujetos de otra mirada tecnológica articulada sobre una infraestructura de cámaras de vigilancia, así como de revisiones periódicas de los espacios de trabajo y de sus pertenencias. Una posición asimétrica con sus te-

Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde

levigilantes, pues han de dejar su teléfono apagado una vez accedan, y al igual que en las fábricas y los museos, grabar y fotografiar les está restringido (Steyerl 2015, 73).

Otra cosa es que también somos vigilantes, o sea, *sí importa muchísimo el tratamiento, pero no puedes dejar de vigilar, es algo así como que la vigilancia es parte de este*, como una maestra que vigila que su alumno haga buena letra. A nosotros, custodia nos vigilan a través de cámaras, y si permitimos algún contacto con los internos, nos levantan un reporte y envían la nota al jefe de área. Esta vigilancia la vivimos con temor, por si la fuéramos a regar, pero también se vive como algo ridículo. Una vez la cámara captó como le di un lápiz a un interno y llegaron cinco custodios con el jefe de área preguntándome qué le había dado. Sentimos que nos ridiculizan porque no tienes elementos para defenderte de lo que custodia ha podido ver por la cámara, ellos tienen la última palabra (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 1 de noviembre de 2021).

En la técnica disciplinar de la vigilancia se combinan el máximo sentido de la promesa terapéutica del tratamiento con la reducción de la significación, es decir, con su moldeamiento como operario que soporta eficientemente las regularidades de la economía interna de los movimientos, las actividades, las disposiciones relacionales, atencionales, observacionales y mnémicas. El disciplinamiento del trabajador buscaría construir una relación directa entre el mandato del poder desde arriba, intentando desconectar la microfísica del poder, “el hormigueo autónomo cuyas reglas son heterogéneas” (Pardo 2014, 332). Tal estado alude a la prevención de la “corrupción”, es decir, evitar el establecimiento de relaciones fuera de la grilla de regularidades, y mucho más de la posibilidad de que se establezcan vínculos entre trabajadores y reclusos.

Así mismo, se nos exige tener el control de las situaciones en relación con un protocolo que va desde no pararse de espaldas a los internos, constantemente pensar tu posición corporal en caso de amotinamiento, observar si realizan interacciones conspirativas, si intercambian cosas, o extraen material del taller con el que puedan construir un objeto cortopunzante. En estas actividades criminología tenía que estar observándonos, vigilándonos, para ver cómo interactúan entre ellos. Nos piden estar siempre delante de ellos un paso, la anticipación que luego los internos presumen que tienen sobre nosotros. Yo miraba que haya una disciplina, miento, que sigan las normas, que estén participativos, que cumplan con sus tareas, que haya un seguimiento en el curso, es decir, que vayan constantemente, que no organicen motines mientras están en la clase; como [si se tratase de] un sistema más escolarizado (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 1 de noviembre de 2021).

La televigilancia opera como una inmunización de empleadas y empleados, por precaución los coloca en la liminaridad de la virtualidad del comportamiento que es susceptible de contagio de las conductas desviadas de la norma. El examen sobre el



personal trata de impedir que este se resista al marco organizacional y no pueda organizarse ni en contra ni en paralelo, lo cual podría “corromper” el sistema; tal como sucede en el experimento de Zimbardo, se trata de seguir difundiendo el mensaje de “la enorme influencia que los roles sociales tienen sobre el individuo” (Parker 2010, 116).

Era una situación muy humillante tanto para el trabajador como para el interno, si tu cuaderno cosido se te olvidaba y metías uno con espiral metálica, si en el trayecto del dormitorio al salón no iban con la cabeza abajo y el interno levantaba la cabeza, si les dabas más de tres hojas en blanco por estancia, era sanción y te llevaban a consejo técnico. Primero el custodio que te veía por cámaras tramitaba una nota que validaba el comandante y la metía a consejo técnico, luego te mandaban una citación y junto con el interno tenías que explicar cuál era tu vínculo con él, en el caso [de] que fuera el de repartir hojas en blanco, dar cuenta por qué le habías dado hojas de más (entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 15 de noviembre de 2021).

## 6. Discusión y conclusiones

El expansionismo del *outsourcing* penitenciario en la región se ancla en la faramalla de la innovación y el eficientismo de la administración penitenciaria en su calidad de principal arma de combate contra la inseguridad. El “interés” en la intervención de capitales privados en la prisión desvela además cómo la diseminación de este tipo de empresas y su relación con el Estado (Lazzarato 2006), en el nexo entre el libre mercado y el despliegue del poder punitivo, “esconde un complejo e intrincado proceso de distribución de riqueza establecido legalmente” (Arriagada 2012, 15).

Las escasas investigaciones en América Latina coinciden con estas conclusiones. El aumento de las cárceles en manos de empresas privadas no ha cumplido su promesa de eficiencia, calidad e inmunología, como muestran estudios de corte documental en México y en Chile (Espejel y Díaz 2020). Estas pesquisas muestran que la emergencia de las APP genera un terreno fértil para uno de los problemas que se querían erradicar: la corrupción, pues los contratos no exigen la rendición de cuentas a las empresas y las legislaciones presentan una amplia zona gris en cuanto a su licitación.

En los últimos informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de México se afirma que las prisiones bajo modalidades de privatización resultan incluso más costosas: su costo diario por persona interna rebasa diez veces el costo en los centros públicos; estos datos coinciden con los resultados de investigaciones estadounidenses y europeas. Tampoco superan en “calidad” el constructo que inventaron para añadir valor sobre lo público ni consiguen producir estadísticas que

reflejen una diferencia en la reducción del delito y la reincidencia; además aumentan los costos en materia de seguridad pública.

Con respecto a la singularidad del *outsourcing* penitenciario en México, del análisis de las narrativas se desprende que la empresa privada, la APP, se encarga de la construcción y el mantenimiento de la instalación y el resto de lo que acontece dentro del penal es asunto del Estado. El régimen de actividad lo dirigen mandos reciclados de otros centros, que se encargan de integrar los 137 estándares ACA. Por tanto, la composición laboral es mixta, pues trabajadores y trabajadoras de nuevo ingreso se contratan por nómina 3, y estos “nuevos trabajadores” se insertan en empleos en contextos de desprotección social y jurídica, subcontratación e inestabilidad laboral (Rangel y Bueno 2020), reciben menos salario y menos prestaciones.

Las narrativas dan cuenta de cómo el nuevo trabajador es seducido a través de un discurso publicitario cuya punta de lanza es la ideología “re”, pátina humanista que sirve para “entusiasmar” y para que trabajen en la lógica precaria de las becarias (Zafra 2017). La alianza del *outsourcing* con la acreditación ACA promueve la competencia del penal consigo mismo en aras de alcanzar y sostener las sucesivas certificaciones, ya que la agenda de supervisiones escenifica una espiral de microcompetitividad y controles tanto entre el personal de antigua contratación como entre el de nuevo ingreso. Finalmente, el logro de las certificaciones encarna la promesa de un “pago moral” que no implica la subida de los salarios ni la promoción a una nómina que ofrezca más garantías.

Con ayuda de la televigilancia, el régimen de actividad de la ACA intensifica el control actuarial de los altos mandos sobre quienes pertenecen a la nómina 3. Se trata de un panóptico sin fisuras, permanente y constante, que construye al trabajador sobre la base del temor y la intimidación, que lo supervisa en la más mínima de sus infracciones, tal como la técnica del *stop and frisk*<sup>1</sup> permitía, a través de la “tolerancia cero”, producir el efecto de verdad de su intolerancia selectiva (Wacquant 2010).

La consecuencia más significativa de esta vigilancia es que integra el personal en la clasificación de la jerarquía precaria, tanto resultado del miedo fundado a los internos denominados de “alta peligrosidad” como en el miedo a incumplir con los estándares ACA y que su labor quede desacreditada individual y colectivamente. El *outsourcing* penitenciario, junto con el régimen de activación de la ACA, sujeta a internos e internas, a trabajadores y trabajadoras en la sensibilidad punitiva del modelo actuarial, reinsertándolos a todos en la misma bolsa de “ocupación”.

1 Se trata de un modo de cateo selectivo donde la policía puede, entre una categoría abstracta de conductas sospechosas, elegir arbitrariamente a una persona para practicarle un cateo agresivo.

## Referencias

- Arriagada, Isabel. 2012. “De cárceles y concesiones: privatización carcelaria y penalidad neoliberal”. *Revista de Derecho* 25 (2): 9-31. <https://bit.ly/3H2qKdY>
- Bauman, Zygmunt. 2004. *La sociedad sitiada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bellido, Héctor, y Jacobo Dópico. 2007. “¿Se debe dar en concesión la administración de los centros penitenciarios?”. *THEMIS Revista de Derecho* 53: 313-334. <https://bit.ly/3QLftmA>
- Biglia, Barbara, y Jordi Bonet-Martí. 2009. “La construcción de narrativas como método de investigación psicosocial. Prácticas de escritura compartida”. *FQS* 10 (1): 1-25. <https://bit.ly/3QSnu9k>
- Calveiro, Pilar. 2012. *Violencias de Estado: la guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chase, Susan. 2015. “Investigación narrativa. Multiplicidad de enfoques, perspectivas y voces”. En *Métodos de recolección y análisis de datos. Manual de investigación cualitativa, volumen IV*, coordinado por Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln, 58-112. Barcelona: Gedisa.
- Cisneros, José Luis. 2014. “El dudoso futuro: una mirada a la crisis de la prisión”. En *¿Crisis de la prisión?: violencia y conflicto en las cárceles de México*, coordinado por José Luis Cisneros, 1-33. Ciudad de México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Correcher, Jorge. 2014. “Nuevas perspectivas en la ejecución de la pena privativa de libertad”. *Estudios Penales y Criminológicos* 34: 341-381. <https://bit.ly/3QTkNnW>
- Daroqui, Alcira. 2008. “De la resocialización a la neutralización e incapacitación”. *Encrucijadas* 43: 12-16. <https://bit.ly/3J7SEYF>
- De Giorgi, Alessandro. 2005. *Tolerancia cero. Estrategias y prácticas de la sociedad de control*. Barcelona: Virus Editorial.
- Deleuze, Gilles. 2014. *Conversaciones*. Valencia: Pre-Textos.
- Dreyfus, Hubert, y Paúl Rabinow. 2017. *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Monte Hermoso.
- Espejel, Alberto, y Mariela Díaz. 2020. “¿Privatización del sistema penitenciario en México? Un balance en torno a las prisiones construidas bajo el esquema de asociaciones público-privadas”. En *Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública: policías privadas, cárceles privadas y gated communities*, coordinado por Lucía Jasso y Matari Manigat, 125-165. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Espejel, Alberto, y Mariela Díaz. 2015. “De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 4 (1): 129-158. <https://bit.ly/3WkZih7>
- Foucault, Michel. 2015. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, Michel. 2014. *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales III*. Barcelona: Paidós.
- Garland, David. 2018. *Castigar y asistir. Una historia de las estrategias penales y sociales del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gutiérrez, Nadia. 2020. “Hacer sitio: entre el estar presa y el estar siendo estudiante. Un estudio de los anclajes de la identidad universitaria en reclusión”. Tesis de maestría, FLACSO Argentina. <https://bit.ly/3GVhEiT>

Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde

- Hoyos, Pablo, y Eugenia Lugo. 2019. "Hacerse de un cuerpo carcelero. La formación del trabajador penitenciario en un penal certificado en México". En *Estudios de psicología social en México*, coordinado por Gloria Elizabeth García Hernández, Martha de Alba González, Jorge Mendoza García y Octavio Nateras Domínguez, 377-396. Ciudad de México: Ediciones del Lirio / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Lazzarato, Maurizio. 2006. *Por una política menor. Acontecimiento y política en las sociedades de control*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- López Petit, Santiago. 2009. *La movilización global. Breve tratado para atacar la realidad*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Lorey, Isabel. 2016. *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Manigat, Matari Pierre. 2020. "La transformación de las funciones soberanas del Estado en el capitalismo contemporáneo: el caso de la privatización de la seguridad pública". En *Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública: policías privadas, cárceles privadas y gated communities*, coordinado por Lucía Jasso y Matari Manigat, 45-67. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morales, César. 2011. "La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia". *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* 50: 1-35. <https://bit.ly/3D2rgr1>
- Moreira, Javier, y Elida Santiago. 2020. "Neoliberalización y nuevos escenarios estatales. Algunas coordenadas teóricas y una referencia al caso argentino". En *Estado y neoliberalización en la Argentina contemporánea. Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos*, coordinado por Javier Moreira y Elida Santiago, 17-44. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. <https://bit.ly/3XmFFq6>
- Pardo, José Luis. 2014. *A propósito de Deleuze*. Valencia: Pre-Textos.
- Parker, Ian. 2010. *Psicología como ideología. Contra la disciplina*. Madrid: Catarata.
- Rangel, Luis, y Luis Bueno. 2020. "Outsourcing en el México neoliberal: la construcción de la creciente precariedad". Reporte de Investigación, CILAS. <https://bit.ly/3ZLrvjR>
- Rose, Nikolas. 2019. *La invención del sí mismo. Poder, ética y subjetivación*. Santiago de Chile: Pólvora Editorial.
- Seligman, Martin, y Mihaly Csikszentmihalyi. 2000. "Positive Psychology. An Introduction". *American Psychologist* 55 (1): 5-14. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.5>
- Steyerl, Hito. 2015. *Arte Duty Free*. Buenos Aires: Caja Negra Editora.
- Varela, Julia. 2008. "Historias de vida: la crisis del mundo rural". En *Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social*, coordinado por Ángel Gordo y Araceli Serrano, 189-212. Madrid: Pearson Pentice Hall.
- Vitores, Anna, y Miquel Doménech. 2007. "Tecnología y poder: Un análisis foucaultiano de los discursos acerca de la monitorización electrónica". *Forum: Qualitative Social Research* 8 (2): 1-29. <https://doi.org/10.17169/fqs-8.2.250>
- Wacquant, Loic. 2010. *Las cárceles de la miseria*, 2da ed. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, Loic. 2007. *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zaffaroni, Eugenio. 2020. "Eugenio Raúl Zaffaroni: problemáticas y desafíos de las cárceles latinoamericanas". Conversatorio realizado en el marco del evento Debates urgentes: Problemáticas y desafíos de las cárceles latinoamericanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 15 de mayo. <https://bit.ly/3IUCJwn>

La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario

Zafra, Remedios. 2017. *El entusiasmo. Precariedad y trabajo creativo en la era digital*. Barcelona: Anagrama.

## Documentos legales y públicos

Embajada de Estados Unidos en México. 2019. “13 centros penitenciarios mexicanos logran acreditación internacional con el apoyo de la Iniciativa Mérida”, 5 de agosto.

<https://bit.ly/3HdT6Dj>

Ley de Asociaciones Público Privadas. 2018. Diario Oficial de la Federación, 15 de junio.

<https://bit.ly/3jSdaSL>

Ley Federal del Trabajo. 2012. Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre.

<https://bit.ly/2Ep9oFx>

## Entrevistas

Entrevista a Ramona, trabajadora penitenciaria, Ciudad de México, 7, 12 y 16 de octubre de 2021; 1 y 15 de noviembre de 2021.

227

Cómo citar este artículo:

Hoyos-González, Pablo, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde. 2023. “La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 211-227.

<https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5601>

## Íconos agradece a los siguientes académicos/as e investigadores/as por colaborar con la evaluación de los artículos recibidos en la revista:

1. Aldo Adrián Martínez. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
2. Alejandra González. Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
3. Ana Carrillo. Universidad de las Artes. Ecuador.
4. Ana Escoto. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
5. Ana Keila Mosca Pinezi. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Brasil.
6. Ana Luz Ramos. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. México.
7. Andrea Madrid. Instituto de la Democracia. Ecuador.
8. Beatriz Hernández. Universidad Diego Portales. Chile.
9. Boris Maraón Pimentel. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
10. Carla Hermida. Universidad de Cuenca. Ecuador.
11. Carlos Pástor. Instituto Superior Tecnológico de la Economía Social, Popular y Solidaria. Ecuador.
12. Christian Cruz. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México.
13. Corina Giacomello. Universidad Autónoma de Chiapas. México.
14. Daniel Ortega. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
15. Daniel Pontón. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador.
16. Daniela Jaramillo. Universidad de Zúrich. Suiza.
17. Darío Rossignolo. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
18. Diego Hernández. Universidad Católica del Uruguay. Uruguay.
19. Ekaterina Kosevich. National Research University Higher School of Economics. Rusia.
20. Ernesto López. Universidad de Chile. Chile.
21. Esmeralda Pliego. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
22. Esteban De Gori. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
23. Estibaliz de Miguel Calvo. Universidad del País Vasco. España.
24. Eugenio Actis Di Pasquale. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina.
25. Felipe Meléndez. Universidad Mayor. Chile.
26. Fernando Barrientos. Universidad de Guanajuato. México.
27. Florencia Pacífico. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Argentina.
28. Francisco Cantamutto. Universidad Nacional del Sur. Argentina.
29. Francisco Piña Osuna. Universidad de Sonora. México.
30. Francy Carranza Franco. Universidad de los Andes. Colombia.
31. Gonzalo Stalin Herrera. Instituto de Estudios Ecuatorianos. Ecuador.
32. Harry Brown. Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales. Panamá.
33. Heri Landa. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
34. Ignacio Ibarra. Tecnológico de Monterrey. México.
35. Ignacio Sabbatella. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
36. Itza Varela Huerta. El Colegio de México. México.
37. Jennifer Piscopo. Occidental College. Estados Unidos.
38. Joaquín Zajac. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
39. John Polga Hecimovich. United States Naval Academy. Estados Unidos.
40. Jorge Lanzaro. Universidad de la República. Uruguay.
41. José Carlos Libâneo. Pontificia Universidade Católica de Goiás. Brasil.
42. Julián Rebón. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
43. Katuska López. Universidad Simón Bolívar. Venezuela.
44. Katya Rodríguez. Universidad de Guanajuato. México.
45. Kelly Emanuely de Oliveira. Universidade Federal da Paraíba. Brasil.
46. Leandro Bona. Universidad de La Plata. Argentina.
47. Liliana Carrasco. Universidad Nacional de Luján. Argentina.
48. Magali Chanampa. Universidad de La Matanza. Argentina.
49. Magali Marega. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
50. María Cecilia Zapata. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
51. María Clara Medina. University of Gothenburg. Suecia.
52. María del Rocío Carranza. Universidad de Guadalajara. México.
53. María Emilia Val. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
54. María Laura Eberhardt. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
55. María Mercedes Di Virgilio. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
56. Mariela Paula Díaz. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
57. Martha Cecilia Cedeño. Universidad Autónoma de Barcelona. España.
58. Mauricio Jorge Serafin Meza. Universidad Católica de Santa María. Perú.
59. Mauricio Olavarría. Universidad de Chile. Chile.
60. Meysis Carmenati. Universidad Central del Ecuador. Ecuador.
61. Michelle Mieres Brevis. Universidad de Alicante. España.
62. Miguel Ángel Monteverde. Universidad Iberoamericana. México.
63. Natalia Ojeda. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Argentina.
64. Pablo Dávalos. Universidad Nacional de Chimborazo. Ecuador.
65. Pamela Bernales. University of Bath. Reino Unido.
66. Renata Mourão Macedo. Universidade de São Paulo. Brasil.
67. Ricardo Gómez. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
68. Sabrina Calandrón. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
69. Santiago Álvarez. Universidad Nacional de San Martín. Argentina.
70. Sílvia Guimarães. Universidad de Brasilia. Brasil.
71. Sonia Limas. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colombia.
72. Tomás Dosek. Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú.
73. Unai Villalba. Universidad del País Vasco. España.
74. Valentina Perrotta. Universidad de la República. Uruguay.
75. Verónica Giordano. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
76. Yacotzin Bravo Espinosa. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
77. Zabrina Welter. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Alemania.



## Política editorial

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 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 preferentemente resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

## Secciones

*Dossier.* Esta sección compila un conjunto de artículos arbitrados que giran en torno a un tema central, el que es tratado con profundidad y desde distintos enfoques. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre, por lo que se sugiere consultar las distintas convocatorias.

*Temas.* Esta sección incluye artículos arbitrados dedicados a diversos temas de investigación. Recoge análisis con temática libre, artículos sobre temas de confrontación teórica, así como textos de análisis de coyuntura nacional e internacional enfocados desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los artículos para esta sección se reciben a lo largo de todo el año.

## Selección de artículos

Los artículos enviados a la revista serán sometidos a un proceso de revisión que se realizará en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Esta evaluación previa estará a cargo de los editores del *dossier* en el caso de los artículos enviados a dicha sección, o de un miembro del consejo editorial en el caso de la sección temas.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente, entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en someter cada artículo al criterio de por lo menos dos revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se seleccionará lectores con título doctoral cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones, se seleccionará también a investigadores que, sin título doctoral, posean una trayectoria de investigación reconocida sobre el tema.

Los revisores tendrán en cuenta, para su recomendación, la calidad del trabajo en relación con su originalidad, aporte al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados, conclusiones, bibliografía y claridad de expresión.

Con base en lo señalado, los revisores determinarán si el artículo es: a) publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realizan ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.

- 4) En caso de discrepancias con los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor cuyo criterio definirá la publicación del artículo.

- 5) Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
- 6) El proceso de selección de artículos llevará entre tres y cuatro meses.

## Directrices para autoras y autores

Las personas interesadas en publicar artículos en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* deben leer y cumplir los requisitos para el envío de artículos enunciados en las **Políticas editoriales** en esta plataforma; deben estar de acuerdo con los procedimientos para la selección de artículos adoptados por la revista y sus textos deben ajustarse a los siguientes lineamientos.

El consejo editorial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerán. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones.

### Envío de artículos

El envío de artículos debe realizarse dentro de las fechas establecidas por la revista en el caso de convocatorias abiertas para la sección Dossier. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas durante todo el año.

Los envíos deben realizarse en línea, a través de la plataforma de la revista *Íconos*, para lo que se requiere seguir los pasos indicados y cargar los metadatos o la información solicitada.

### Lineamientos para la recepción de artículos

*Recepción:* los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados “recibidos” y serán notificados de su recepción al autor o autora. Los que no, serán devueltos.

*Idiomas:* *Íconos* se publica en idioma español, no obstante se reciben artículos en español, inglés y portugués. En caso de que un artículo en idioma inglés o portugués sea aceptado para publicación, la traducción al español corre por parte del autor/a.

*Formato del documento:* deben estar escritos en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de 1,5, paginados, en tamaño de papel A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 11 y a espacio sencillo.

*Extensión de los artículos:* varía de acuerdo con las secciones de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión debe considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas a pie de página y bibliografía, de modo que el número total de palabras sea el siguiente:

Secciones	Extensión máxima
Dossier	6000 a 7500 palabras
Temas	6000 a 7500 palabras

*Resumen y descriptores:* los artículos destinados a la sección Dossier y Temas deben estar precedidos de un resumen de hasta 220 palabras y deben proporcionar seis descriptores que reflejen el contenido del artículo. Para los descriptores, se recomienda revisar los términos establecidos en los listados bibliográficos (Thesaurus) y buscar correspondencia entre títulos, resúmenes y descriptores.

## Reglas generales de edición

*Siglas:* la primera vez que aparezcan siglas debe escribirse su significado completo, luego las siglas. Por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

*Citas:* las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga: a espacio sencillo, tamaño de letra 11 y margen reducido a ambos lados.

### *Imágenes, cuadros, gráficos, tablas*

- a) Cada uno debe contar con un título y un número de secuencia.
- b) Las imágenes deben incorporarse en el texto en el lugar que correspondan. Además, deben enviarse de forma separada en un tamaño de 15 cm de ancho, a 300 dpi de resolución.
- c) Los gráficos, cuadros o tablas deben incluirse en el texto y además enviarse en formato Excel.
- d) Cada imagen, tabla, cuadro o gráfico debe contener fuentes de referencia completa y es responsabilidad del autor o la autora gestionar los permisos correspondientes para la publicación de las imágenes que lo requieran y hacer llegar dichos permisos a la revista.

### *Referencias bibliográficas*

- a) Las citas en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor o autora únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.
- b) En el caso de varias obras del mismo autor o autora publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

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

Romero, Marco. 1999b. "Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador". *Ecuador Debate* 47: 45-63.

- c) La bibliografía de un autor o autora 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*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam. 2000. *Democracy and Development: Political Regimes and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

- d) La bibliografía consta al final de cada artículo y debe contener todas las referencias citadas en el texto, las cuales se enlistan siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores. El nombre de la autora o autor y no solo el apellido debe ser escrito de manera completa, no simplemente con la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo con el *Manual de Estilo Chicago-Deusto*. Para ejemplos de las formas de documentación más comunes, se sugiere visitar nuestra página web [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec).

# revista cidob d' afers internacionals

## LA RECUPERACIÓN DE TRADICIONES AUTORITARIAS PROCESOS, ACTORES Y REDES

Alberto Martín Álvarez  
y Kristina Pirker (coord.)

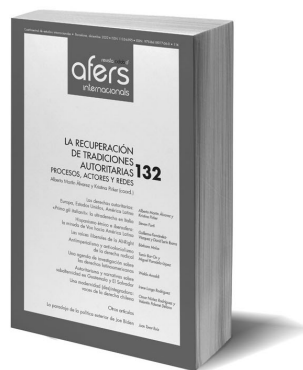
# 132

## Diciembre 2022

*Ante el avance electoral y la popularidad de partidos y líderes políticos que –en Europa, América Latina o Estados Unidos– defienden posiciones nacionalistas y nativistas, atacan derechos de minorías, mujeres, personas LGBTQ+ o migrantes, y cuestionan el establishment de partidos e instituciones supranacionales, cabe preguntarse si se está gestando a nivel global un nuevo giro autoritario o una radicalización conservadora con efectos políticos, sociales y culturales profundos. Con el propósito de contribuir a este debate con nuevas reflexiones, el número 132 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals reúne textos que buscan repensar las derechas autoritarias en la coyuntura actual en torno a la revitalización de prácticas, discursos e imaginarios conservadores en países ubicados en ambos lados del Atlántico. A pesar de la heterogeneidad de este universo ideológico y las diferencias entre los distintos contextos locales, los análisis apuntan a que existen convergencias y transferencias de ideas, narrativas y prácticas que podrían indicar afinidades y sentimientos de pertenencia más allá de los espacios nacionales.*

**PEDIDOS**

publicaciones@cidob.org



Alberto Martín Álvarez  
y Kristina Pirker  
Steven Forti  
Guillermo Fernández-Vázquez  
y David Lerín Ibarra  
Tamir Bar-On  
y Miguel Paradela-López  
Waldo Ansaldi  
Irene Lungo Rodríguez  
Omar Núñez Rodríguez  
y Valentín Palomé Delano  
Juan Tovar Ruiz

**EDITA**

CIDOB  
Elisabets, 12, 08001  
Barcelona  
www.cidob.org

**DISTRIBUYE**

Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
www.edbellaterra.com

**CIDOB**

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS



## Elites, política y desigualdades en América Latina

**303**  
ENERO-FEBRERO 2023

COYUNTURA: **Esther Solano Gallego**. «Lula 3» o cómo dejar atrás el legado de Jair Bolsonaro.

TRIBUNA GLOBAL: **Alessandro Stanziani**. El trigo como arma. Comercio de cereales, especulación y orden internacional.

TEMA CENTRAL: **Mariana Heredia**. De oligarquías y hombres de paja. ¿Cómo entender el capital en América Latina? **Francisco Robles-Rivera / Inés Nercesian**. ¿Quién le pone el cascabel al gato? Las elites y su poder de influencia en Centroamérica. **Hugo Cerón Anaya**. Color de piel humilde, color de piel privilegiado. Elites y blancura en América Latina. **Rosario Figari Layús**. Elites y violencia: alianzas, impunidad y desigualdad. **Hans-Jürgen Burchardt / Jan Ickler**. Riqueza, elites, impuestos. Viejos desafíos para un nuevo «giro a la izquierda». **Noam Titelman**. Recambio generacional y antilitismo. Las tensiones del cambio en Chile. **Álvaro Jiménez Millán**. Colombia: una nueva gramática del poder. **Florantonia Singer**. Venezuela: elites fugitivas en un país hecho escombros. **Cristóbal Villalobos Dintrans**. Intelectuales y elites. ¿Parte del problema o parte de la solución? ENSAYO: **Renaud Garcia**. Colapsología: ¿una mutilación de la ecología?



**301**  
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2022

**Geopolítica en tiempos de guerra**



**302**  
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2022

**Minidiccionario del presente**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO  
**Izquierdas, iliberalismo y democracia**



# PERFILES LATINOAMERICANOS

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

VOLUMEN 31 • NÚMERO 61 • ENERO - JUNIO 2023 • ISSN: 2309-4982 •

DOI: <https://doi.org/10.18504/pl3161-2023>



## CONTENIDO

### ARTÍCULOS

- 1 Cuando los resorts no resisten: recentralización como estrategia autoritaria en Venezuela  
Ángel Arellano
- 2 Incursión política de las Iglesias en las Asambleas Constituyentes democráticas brasileñas  
Guilherme Arduini, Vinicius Wohnrath
- 3 "El viento arrollador": la irrupción de las jóvenes en la protesta del Ni Una Menos de Argentina  
Elisabeth J. Friedman, Ana Laura Rodríguez Gustá
- 4 Valores patriarcales y justicia penal. Sobre el castigo diferencial del asesinato contra los hijos e hijas  
Martina Lassalle
- 5 La política exterior del gobierno de Mauricio Macri en clave regional: ¿volvimos al mundo?  
Amanda Barrenengoa, Julián Kan
- 6 Las codependencias de la agroindustria en Sinaloa, México  
Omar Mancera González
- 7 De acá a la China: análisis de la imagen estereotipada que tienen de Argentina los estudiantes universitarios chinos  
Zigang Wang, Wenhao Zhu, Fangjun Liang, Yang Song
- 8 Aspiraciones y compromisos de las universidades peruanas  
Ariel Isaac La Paz Lillo, Christian Fernando Libaque Saenz, Juan Carlos Armijos, Brian Yalle Valencia
- 9 Escuela Moderna, cultura emancipadora y Latinoamérica  
Antonio Nadal Masegosa
- 10 Vulnerabilidad y Covid-19 en Chile: estrategias económicas en hogares con personas mayores  
Denisse Espinosa-Valenzuela, Geraldo Padilla Fuentes, Carlos Rodríguez Garcés, Claudia Suazo Ruiz
- 11 Distribución de bienes públicos locales: los casos de México (2009-2012) y Costa Rica (2006-2014)  
Mónica Lara Escalante
- 12 Corrupción, inseguridad pública y bienestar subjetivo en México  
José G. Aguilar-Barceló, Santos López-Leyva, Mario Mejía-Ramírez
- 13 Adaptación cultural, discriminación percibida y bienestar de migrantes sudamericanos en Chile  
Jose Navarro-Conticello, Emilio Moyano-Díaz
- 14 Transparencia para su explotación: gobiernos intermedios español y mexicano  
Ricardo Curto-Rodríguez
- 15 Trabajo y migración en el Chile contemporáneo  
Víctor Veloso Luarte, Constanza Ambiado Cortés, María Emilia Tijoux Merino

### RESEÑAS

- 16 Los efectos de la reelección legislativa, de Iliana Rendón Arias  
Por Enrique Carpio Cervantes
- 17 Modo de vida imperial. Vida cotidiana y crisis ecológica del capitalismo, de Ulrich Brand y Markus Wissen  
Por Andreas Novy
- 18 Austeridad: Cuándo funciona y cuándo no, de Alberto Alesina, Carlo Favero y Francesco Giavazzi  
Por José Del Tronco Paganelli



# ECUADOR DEBATE

---

Nº 117



Centro Andino de Acción Popular

Quito-Ecuador, Diciembre 2022

## COYUNTURA

La violencia en el Ecuador, una tendencia previsible  
Conflictividad socio-política: Julio-Octubre 2022

## TEMA CENTRAL

¿Profundizar el extractivismo como estrategia para superarlo?  
Aproximaciones conceptuales a la crisis, el extractivismo y sus alternativas  
El próximo agotamiento del petróleo en el Ecuador  
Un análisis costo-beneficio extendido de la megaminería en el Ecuador (2020-2120)  
El rol del Estado en la transición hacia una sociedad post-extractivista: aportes para un debate necesario  
Hacia nuevos horizontes de transformación socio-ecológica en el Ecuador: repensando las alternativas al extractivismo  
La construcción de la agroecología y la soberanía alimentaria: una mirada a partir de las condiciones de las agriculturas campesinas

## DEBATE AGRARIO RURAL

Sistemas agroecológicos y cambio climático en las comunidades de Chugchilán

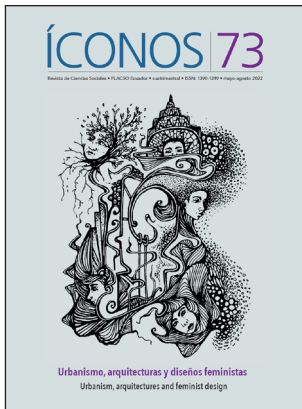
## ANALISIS

Lucha étnica o lucha de clases. Ecuador: aporte para la discusión  
La universidad boliviana y la falta de un espíritu crítico  
La promesa de la meritocracia en la educación superior: análisis comparado de la desigualdad de género

## RESEÑAS

A Feast of Flowers: Race, Labor and Postcolonial Capitalism in Ecuador  
Redes de vanguardia. Amauta y América Latina, 1926-1930  
Cuerpos en tránsito. Travestis ecuatorianas en Barcelona

Suscripciones: Anual 3 números: US \$ 51 – Ecuador: \$ 21  
Ejemplar suelto: Exterior US \$ 17,00 – Ecuador: \$ 7,00  
Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre – Telef. 2522-763  
Apartado aéreo 17-15-173 B Quito-Ecuador



Íconos 73  
mayo-agosto  
2022

## Urbanismo, arquitecturas y diseños feministas

### DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

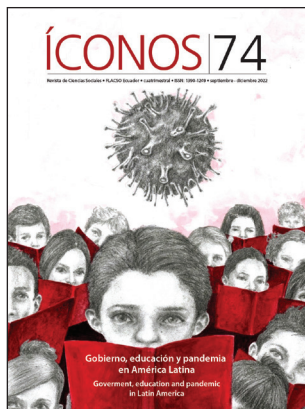
Urbanismo, arquitecturas y diseños feministas

*Laura Sarmiento, Inés Moisset y Natalia Czytajlo*

01. Labores de cuidado y covid-19: cambios en la movilidad cotidiana de mujeres en Santiago, Chile  
*Catalina Paz Zúñiga-Olave y Marie Geraldine Herrmann-Lunecke*
02. Movilidad y género en contextos de vulnerabilidad: el caso del Sistema Metropolitano de Tucumán  
*Inés González-Alvo y Natalia Czytajlo*
03. Paisajes del cuidado en la Ciudad de México. Experiencias, movilidad e infraestructuras  
*Paula Soto-Villagrán*
04. Planificación urbana, covid-19 y diversidades sexogenéricas en Pereira, Colombia  
*Miguel Peraza*
05. Retos al feminismo popular: intervenciones urbanas en el Pedregal de Santo Domingo, México  
*Socorro Pérez-Rincón*

### TEMAS

06. Hablar de mí es hablar de todas: memorias y emociones entre activistas afroargentinas  
*Paola Monkevicius*
07. Más que un expediente... Las madres de las personas desaparecidas en México y sus carpetas de investigación  
*Isaac Vargas*
08. La relación capital-trabajo en la Industria 4.0  
*Guillermo Foladori y Ángeles Ortiz-Espinoza*
09. Números de la injusticia ambiental: la medición de la impunidad en México  
*Juan Antonio Le Clercq y Celeste Cedillo*
10. Conflicto hídrico y defensa territorial: mujeres en el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, Argentina  
*Mariela Pena*



Íconos 74  
septiembre-diciembre  
2022

## Gobierno, educación y pandemia en América Latina

### DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

#### Presentación del dossier

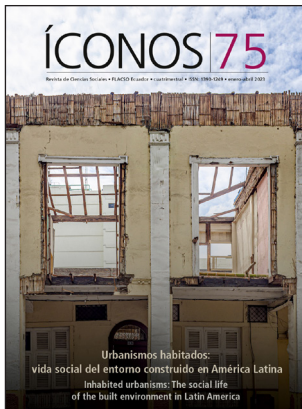
#### Gobierno, educación y pandemia en América Latina

*Jorge David Segovia, Esteban Maioli y Carlos Minchala*

01. Desigualdades en la escuela secundaria argentina: recorridos escolares y proyecciones educativas  
*Andrés Santos-Sharpe y Pedro Núñez*
02. Educación media superior en México: abandono escolar y políticas públicas durante la covid-19  
*Carlos Alberto Arellano-Esparza y Ángeles Ortiz-Espinoza*
03. Claves para transformar el currículo en el sistema escolar chileno tras la pandemia  
*Alexis Moreira-Arenas, Israel Ferreira-Pinto, Jennifer Obregón-Reyes y Máximo Quiero-Bastías*
04. Trabajo docente en tiempos de pandemia: agudización de las desigualdades e intensificación de la tarea en la provincia de Buenos Aires  
*Nora Beatriz Gluz, Luisa Vecino y Valeria Martínez-del-Sel*
05. Madres, padres y representantes en la educación durante la pandemia. La dicotomía rural-urbana en Ecuador  
*Juan Cárdenas-Tapia, Fernando Pesántez-Avilés y Angel Torres-Toukourmidis*

### TEMAS

06. ¿Hacia una ciudad incluyente? Efectos de los cambios estético-corporales de varones transmasculinos  
*Sofía Luciana Santillán*
07. Paridad de género entre las autoridades del sistema de educación superior ecuatoriano  
*Christian Escobar-Jiménez*
08. Pensar las clases medias desde América Latina: una actualización de viejos debates  
*Isabel Díaz*
09. La pornografía del confinamiento. Expresiones porno sobre el coronavirus  
*Paula Sequeira-Rovira*
10. Esquemas valorativos y participación en actividades de tráfico de drogas en Sonora, México  
*Francisco Manuel Piña-Osuna*



Íconos 75  
enero-abril  
2023

# Urbanismos habitados: vida social del entorno construido en América Latina

## DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

Urbanismos habitados: vida social del entorno construido en América Latina

*María Gabriela Navas-Perrone y Juliana Marcús*

01. Resiliencia y ciudad neoliberal: una genealogía sobre América Latina

*Andrea Lampis*

02. Miradas sobre la costa del litoral argentino. La comunidad pesquera ante la planificación metropolitana

*Diego Roldán y Lisandro Arelovich*

03. ¿Hay un modelo urbanístico poscovid? La pandemia como catalizadora de transformaciones urbanas en Buenos Aires

*Diego Ezequiel Vázquez y Martina Daniela Berardo*

04. Habitar territorios en riesgo: apropiaciones espaciales y disputas simbólicas en dos barrios periféricos de Quito

*Alfredo Santillán y Elisa Puga-Cevallos*

05. La ciudad se hace en la fiesta: transformaciones periurbanas en las celebraciones patronales de Guadalajara

*Samuel Hernández-Vázquez y Carlos Ríos-Llamas*

## TEMAS

06. Inequidad educativa durante el aislamiento por covid-19 en Buenos Aires

*Mariela Cardozo, Corina Aimetta y Sandra Marder*

07. Del acomodamiento civil deficiente al gobierno político de la Defensa: planeamiento estratégico del sector en Argentina, 2015-2021

*Luciano Anzelini*

08. Antropología ontológica e interculturalidad de la salud en el pueblo shuar de Zamora-Chinchipe

*Christian Tym*

09. Entre la familia y el mercado: pobreza femenina en un programa de asistencia social en Chile

*Claudia Calquin-Donoso y Rodrigo Guerra-Arrau*

10. Funciones agroecológicas de los nichos de agrobiodiversidad en la ruralidad de Bogotá, Colombia

*Stefán Ortiz, Catalina Quiroga-Manrique, Julieth Monroy-Hernández y Darío Pérez*

## DOSSIER

---

Presentación del dossier

Covid-19: interacciones entre política y políticas públicas en América Latina

*Paúl Cisneros, Sofía Cordero y Magnus Lembke*

La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá  
*Sergio García-Rendón y Jon Subinas*

Construyendo capacidades para la innovación orientada:  
la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19  
*Leila Mucarsel, Ana Clara Barile y Meera Bhat*

Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota:  
el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños  
*Roberta dos Reis Neuhold y Márcio Rogério Olivato Pozzer*

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19:  
una comparación de los estados mexicanos  
*Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva*

"Sobre llovido, mojado". Problemas, estrategias y demandas  
de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia  
*María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi,  
Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo  
y Sofía Magalí Vitali-Bernardi*

## TEMAS

---

Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada  
por la religiosidad y la ciencia

*Carlos E. Flores-Rodríguez, Luis Fajardo-Velázquez y Rosa María López-Nanco*

Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento  
del parque habitacional en altura  
*Natalia Ponce-Arancibia*

Recambio de ingresos y comercio informal durante  
la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú  
*Patrick Clark, Aparicio Chanca-Flores y Susan Vincent*

Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo  
del centro histórico de Quito  
*Estefanía Piñeiros*

La privatización punitiva en México.  
Subjetivaciones laborales frente al outsourcing penitenciario  
*Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo  
y Francisco Javier Escobedo-Conde*



**FLACSO**  
ECUADOR

