



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 6, Número 1 - mayo 2019



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 6, Número 1, mayo 2019

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

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

**Comité Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:**

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

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

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2019

1ª. edición: mayo 2019



**Índice**

Introducción ..... 5-6

**Artículos**

---

**Estado y acción colectiva: los afiliados al Seguro Social Campesino en Ecuador, 1993-1998** ..... 9-30

Ninfa León Jiménez

**De la igualdad natural a la igualdad de oportunidades. Revisitando la teoría igualitarista frente al bienestar y la desigualdad en América Latina** ..... 31-52

Freddy Hernández Bazán

**Formulación participativa de la Política Pública de Transparencia en Bogotá** ..... 53-72

Diana Carolina Silva

**La sociedad del conocimiento: cantidad, categoría y género de los investigadores en Ecuador** ..... 73-92

José Luis Zambrano Mendoza

**Ciclos de protestos no Brasil: 1970-2019** ..... 93-119

Maria da Gloria Gohn

**Gobernanza del agua en comunas rurales de Santa Elena** ..... 121-143

Manuel Mera y Vicente Guamán

## Reseñas

---

**Magdalena Hadjiisky, Leslie A. Pal y Christopher Walker, Eds. 2017.**

**Public Policy Transfer. Micro-Dynamics and Macro-Effects** .....147-149

Eric Sabourin

**Jorge Luis Acanda. 2002. Sociedad civil y hegemonía** ..... 150-152

Danilo Ricardo Rosero

Política editorial.....153-156

# Introducción

---

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

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

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

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

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

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

Artículos



# Estado y acción colectiva: los afiliados al Seguro Social Campesino en Ecuador, 1993-1998

## *State and collective action: Members affiliated to the Peasant Social Security in Ecuador, 1993-1998*

Ninfa León Jiménez\*

Recibido: 31/03/2019 - Aceptado: 08/08/2019

### Resumen

El estudio de las relaciones entre el Estado y la acción colectiva se ha vuelto un ámbito de interés académico en la última década. El presente artículo se inscribe en este campo de preocupaciones con la particularidad de que su foco de análisis es el papel del Estado en la génesis de la acción colectiva. Teniendo como referencia a Alberto Melucci (1989), se rastrean las interacciones que se dieron, entre los afiliados al Seguro Social Campesino (SSC) y los operadores de la política pública en la aplicación de la política de aseguramiento. Se logran identificar los procesos clave de construcción del momento de latencia de la acción colectiva: la modalidad de afiliación mediante una representación corporativa y la implementación de un modelo de atención integral, integrado y participativo.

**Palabras clave:** acción colectiva; corporativismo; Ecuador; Estado; momento de latencia; Seguro Social Campesino.

### Abstract

The study of the relationship between the State and collective action has attracted increased attention in the last decade. The present work belongs to this field of inquiry, with the distinctive feature that its focus concerns the State's role on the genesis of collective action. Based on Alberto Melucci's work, it traces the interactions that took place throughout the implementation of the insurance public policy between the beneficiaries of the Peasant's Social Security System and the system's health workers. The work succeeds in identifying the key processes that were crucial in the construction of the collective action's moment of latency: the type of affiliation, which took place through corporative representation, and the implementation of a participative healthcare model.

**Keywords:** collective action; corporatism; Ecuador; latency periods; Peasant's Social Security System; State.

---

\* Candidata doctoral en Ciencias Sociales, especialización en Estudios Andinos, FLACSO Ecuador. [ninfaleonjimenez@hotmail.com](mailto:ninfaleonjimenez@hotmail.com)

## Introducción

Con el retorno a la democracia a inicios de la década de 1980, el Ecuador experimentó una profunda crisis económica ante la cual los gobiernos de turno aplicaron medidas de ajuste y reforma estructural neoliberales. El objetivo era lograr en el corto plazo una estabilización macroeconómica y en el mediano la instauración de un modelo de producción orientado al mercado externo, congruente con las necesidades de acumulación a escala mundial (Schuld 1994). Uno de los aspectos centrales de esta agenda de transformaciones, en el marco de la redefinición del rol del Estado, era la privatización de la seguridad social.

La aplicación de las políticas mencionadas generó una fuerte reacción social que ha sido enmarcada en dos ciclos de protesta: el primero, a lo largo de la década de 1980 liderado por el movimiento obrero y el segundo, en la década de 1990, conducido por el movimiento indígena que irrumpió en la escena pública nacional a partir de su levantamiento de junio de 1990 (León y Pérez 1986; Pérez 1987; León 1994). En este contexto, la puesta en marcha de las reformas neoliberales fue tortuosa y en un ámbito específico imposible: el de la seguridad social. Un actor social poco conocido hasta entonces impidió su privatización: se trataba de los afiliados al Seguro Social Campesino (SSC) quienes, en alianza con el movimiento indígena y otros actores, por medio de su acción colectiva contenciosa desarrollada a lo largo de la década de 1990, lograron vetar la reforma neoliberal de la seguridad social ecuatoriana.

El SSC es un régimen especial del Seguro General Obligatorio que protege a los miembros de diversos tipos de organizaciones de campesinos pobres y a sus familias (Ley del Seguro Social Obligatorio 1988, art. 106). La incorporación de este sector poblacional a la seguridad social ecuatoriana se dio a partir de 1968 en el marco de la ampliación de cobertura de un modelo de seguro social de tipo corporativista, parte de un régimen de seguridad social tipificado como informal-conservador (Barrientos 2004).

Según la perspectiva prevalente en la literatura académica, el corporativismo alude a formas de representación de intereses de grupos autorizados o creados por el Estado a partir de categorías funcionales, con el objetivo de controlar o excluir su participación institucional y no institucional mediante la movilización social (O'Donnell 1979; Malloy 1979; Collier 1995; Esping Andersen 1998). Para algunos autores, en el Ecuador esta forma de reconocimiento de derechos, especialmente en el caso de pueblos indígenas y negros, ha permitido la cooptación de sus líderes, ha promovido la rivalidad y competencia por el acceso a recursos estatales y de esa forma ha contribuido a la fragmentación, debilidad y hasta paralización de la

movilización de estos sectores (De la Torre 2007; León 1997). En este contexto, el surgimiento de la acción colectiva de los afiliados al SSC, en el marco de un modelo de seguridad social basado en una representación corporativa, aparece como una paradoja que amerita ser investigada.

Las teorías sobre los movimientos sociales han abordado la relación entre el Estado y la acción colectiva contenciosa, privilegiando el papel de esta última en la estructuración de relaciones políticas que constituyen y dan forma al Estado (Bright y Harding 1984). Lo contrario ha sido poco tratado. Desde las teorías del proceso político, se ha analizado la influencia de ciertas dimensiones del Estado en el surgimiento de la acción colectiva contenciosa por medio de la categoría estructura de oportunidades políticas (Eisenger 1973; McAdam 1999; Tarrow 1999 y 2012; Della Porta 1999). Sin embargo, esto se lo ha hecho partiendo del supuesto de externalidad del Estado respecto a movimientos sociales ya constituidos, lo que impide captar la incidencia que pueden tener distintos tipos de interacción entre el Estado y la sociedad civil en la génesis de la acción colectiva, especialmente mediante la aplicación de la política pública (Pettinicchio 2012). Superando esta limitación, McCarthy (1999), inscrito en esta misma corriente teórica, al clasificar las estructuras de movilización identifica en el polo más informal a los “núcleos socio-estructurales cotidianos de la micro-movilización” (McCarthy 1999, 206) que son grupos cuya función primaria no es la movilización, pero donde esta puede generarse. Cuando los enumera, incluye dentro de esta categoría a estructuras del aparato estatal producto de la aplicación de políticas públicas. De esta forma, deja planteada la posibilidad de que en estos espacios se den interacciones que generen movilización.

Estudios recientes han llamado la atención sobre la existencia de diversos tipos de interacción entre los movimientos sociales y el Estado, y entre la política institucional y no institucional (Banaszack 2005; Abers et al. 2014; Abers y von Bülow 2011). Según Silva (2015), esta evidencia empírica cuestiona dos supuestos de las teorías sobre movimientos sociales: el de la externalidad, según el cual existe una taxativa separación entre el Estado y los movimientos sociales, y el de la confrontación, por medio del cual se asume que el carácter contencioso es el que define, en forma casi exclusiva, a la relación de los movimientos sociales con el Estado.

La indagación que motiva el presente estudio se inscribe en este campo de preocupaciones. Su particularidad respecto a la literatura citada radica en que el foco de su interés es la génesis del movimiento social y no las interacciones entre un movimiento social que se asume está ya constituido y el Estado, como es el caso de la mayoría de los trabajos académicos mencionados. El análisis del caso seleccionado permitirá profundizar, en forma particular, en la relación que se dio entre el Estado

y los afiliados al SSC, y sus implicaciones para la gestación de su acción colectiva contenciosa, a partir de su incorporación corporativa a la seguridad social.

El objetivo de este artículo es presentar los principales hallazgos de una parte de la investigación que se realizó con el objetivo señalado. Específicamente se expondrán los resultados que se relacionan con el papel del Estado por medio de la aplicación de la política de aseguramiento del SSC, en el surgimiento del momento de latencia (Melucci 1989) de la acción colectiva de los afiliados al SSC. Lo concerniente al momento público (Melucci 1989) de la misma será objeto de una publicación posterior.

## Metodología

Se realizó un estudio de caso de la acción colectiva de los afiliados al SSC durante el período comprendido entre 1993 y 1998, en contra de la reforma neoliberal de la seguridad social, por la gran visibilidad pública que tuvo en este período. Para ello, se partió de la construcción del objeto de estudio mediante la elaboración de un modelo analítico que orientó la indagación empírica y el análisis de los hallazgos. Luego, para la reconstrucción del momento de latencia de la acción colectiva, se realizó una observación cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas a informantes clave y en la revisión de documentación primaria del archivo del SSC.

## El modelo analítico

El modelo analítico que orientó la presente investigación suscribe un pluralismo teórico<sup>1</sup> cuyo eje fueron las propuestas de Alberto Melucci (1989; 1995 y 2010) sobre la acción colectiva. Se escogió esta perspectiva teórica puesto que permite incursionar en los procesos de gestación de la acción colectiva. Este autor parte de la crítica al supuesto teórico metodológico que subyace a la mayoría de las teorías sobre movimientos sociales, según el cual la acción colectiva es asumida como un “dato empírico unificado” (Melucci 1989, 18). Sostiene que, cuando esta percepción es trasladada del nivel fenomenológico al conceptual, adquiere una realidad ontológica: la acción colectiva aparece como una cosa dada cuyo proceso de conformación no amerita ninguna indagación posterior (Melucci 1989). En este contexto,

1 El pluralismo teórico implica el uso en una investigación de conceptos y categorías provenientes de diferentes cuerpos teóricos, garantizando la coherencia epistemológica y la posibilidad de lograr una síntesis, es decir, un “eclecticismo estructurado” (Ramírez 2002, 74).

los movimientos sociales son concebidos como sujetos preconstituidos, con propósitos definidos, que actúan en el escenario de la historia con un fin predeterminado. Preguntas sobre los procesos mediante los cuales los actores se involucran en la acción colectiva, la construyen y sobre cómo se da la unidad de diversos elementos que confluyen en ese fenómeno llamado movimiento social no llegan a plantearse. La noción de movimiento social que se maneja es producto de una generalización empírica y no de un análisis de las dinámicas que subyacen a su constitución (Melucci 1989).

Para superar este problema, Melucci (1989) propone entender la acción colectiva como producto de la construcción permanente que hacen los individuos mediante interacciones, negociaciones y hasta conflicto en torno a la definición de las metas de la acción, los medios que utilizarán y las limitaciones y restricciones del ambiente en el que se encuentran. Estos elementos conforman lo que Melucci (1989) denomina un sistema multipolar de acción. A lo largo de la construcción interactiva de este proceso se desarrolla la capacidad de los individuos de definirse a sí mismos y al entorno en el que actúan, es decir, se perfila una identidad colectiva (Melucci 1989, 34). No existe un actor preconstituido que despliega una acción: identidad y acción colectiva se constituyen mutua y simultáneamente, en forma permanente. Entre ellas existe una relación biunívoca.

Melucci (1989) considera que la acción colectiva visible es el producto de la construcción de sentidos, relaciones y códigos culturales que se da a nivel de redes sumergidas en la vida cotidiana (Melucci 1989 y 2010). En consecuencia, identifica dos momentos de la acción colectiva: el de la visibilidad y el de la latencia. El primero se refiere a la expresión pública de la acción colectiva, objeto de estudio de la mayoría de las teorías sobre movimientos sociales. El segundo alude a las redes de relaciones sociales que están sumergidas en la vida cotidiana y funcionan como espacios de creación de sentido, solidaridad, nexos y afectos. Este último alimenta y sostiene a la acción colectiva como un todo (Melucci 1989). Precede al momento público y se mantiene durante y después del mismo.

Partiendo de estos planteamientos, se diseñó un modelo teórico que concibe a la realidad como un todo estructurado, donde se identifican tres niveles de análisis de la acción colectiva estrechamente articulados: un micro, un meso y un macro.<sup>2</sup>

En el primero se desarrolla el momento de latencia de la acción colectiva. Su estudio permite identificar las razones y motivaciones que explican el involucramien-

---

2 Buechler (1993), teniendo como referencia sus estudios sobre el movimiento feminista, plantea la necesidad de analizar el nivel micro, meso y macro de la acción colectiva a fin de dar cuenta del por qué y del cómo esta surge y de las razones del involucramiento individual en la misma. Este planteamiento, realizado hace más de dos décadas, sigue vigente puesto que los desarrollos teóricos que se han dado a partir de entonces han enfatizado en una y otra dimensión sin articularlas a todas en una visión integral de la acción colectiva contenciosa.

to individual en la misma y el papel que tiene el Estado, por medio de la aplicación de la política pública en ello. Para su abordaje, se recurrió a las teorías sobre la identidad de Alberto Melucci (1989, 1995 y 2010), a los planteamientos realizados por el interaccionismo simbólico (Blumer 1982; Turner 1983) y se utilizó la categoría “núcleos socio-estructurales cotidianos de la micro-movilización” desarrollada por McCarthy (1999) y McAdam (1988) inscritos en las teorías del proceso político.

En el segundo se da el momento de visibilidad de la acción colectiva. Su estudio permite conocer los condicionantes que explican el surgimiento de la acción colectiva pública en un momento histórico específico. Para su análisis, se recurrió a las teorías de la movilización política, según las cuales el desarrollo de los movimientos sociales es producto de la interacción de los grupos con sus características particulares y el contexto sociopolítico sobre el cual pretenden incidir (McAdam 1982). Desde esta perspectiva, son cuatro los elementos que interactúan entre sí y confluyen en el surgimiento del momento público de la acción colectiva: las estructuras de movilización (McCarthy 1999); la estructura de oportunidades políticas (McAdam 1999); los marcos interpretativos (Benford y Snow 2000) y los repertorios de protesta (Tilly 2008; Tarrow 2012). En el rastreo de la conformación y desarrollo de cada uno de estos elementos se debe identificar el papel del Estado en los mismos.

El tercer nivel de análisis es el macro, que se refiere a las relaciones sociales de producción en las que se encuentran insertos los afiliados al SSC y por medio de las cuales garantizan su reproducción social. Al hacerlo no solamente generan los bienes materiales necesarios para la misma sino también producen sus valores, principios e ideas, construyen su subjetividad desde la cual actúan luego en la esfera ético-política, donde toman consciencia del conflicto existente y actúan sobre las mismas condiciones y relaciones sociales de producción que los generaron (Acanda 2002; Texier 1979; Lefebvre 1968). De esta forma, el nivel macro no se encuentra sobrepuesto a los otros niveles de análisis, sino imbricado en forma dialéctica en cada uno de ellos (Lefebvre 1968). Por lo tanto, su abordaje está incluido en el de los niveles micro y meso de la acción colectiva.

## **Resultados: la construcción del momento de latencia de la acción colectiva de los afiliados al Seguro Social Campesino**

El momento de latencia de la acción colectiva se gesta y desarrolla en el nivel micro de la realidad. Para el rastreo del papel del Estado en su génesis y desarrollo, se requiere conocer tanto el diseño como la forma de implementación de la política de aseguramiento, las características básicas de los sujetos beneficiarios y las inte-

racciones que se dieron entre estos y los operadores de la política. Por último, cabe revisar la forma en que, en este caso específico, se construyó el agravio movilizador que desencadenó el paso al momento público de la acción colectiva en estudio.

## **El Seguro Social Campesino: características fundamentales**

El SSC es un régimen especial del Seguro General Obligatorio dirigido a la población rural pobre, implementado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Se inició en 1968 como un Plan Piloto en cuatro comunidades campesinas. Posteriormente, tanto en el Gobierno militar del General Guillermo Rodríguez Lara como en el democrático de Oswaldo Hurtado, recibió un importante apoyo que se expresó en un incremento sistemático de su cobertura en las siguientes décadas. Para 1998, existían 978 194 afiliados y 572 dispensarios médicos distribuidos en todo el territorio nacional (Barreiro 2004).

### **La población beneficiaria**

Desde su creación, los beneficiarios del SSC eran “campesinos autónomos que viven en comunas campesinas y que se dedican a faenas agropecuarias para autoconsumo y pequeño comercio” (Cuvi 1975, 41). Posteriormente, la Ley de Extensión del SSC, promulgada en 1981, amplió la posibilidad de pertenecer al SSC al incluir a los miembros de otro tipo de organizaciones, pero mantuvo como población objetivo a los campesinos pobres. Según la *Encuesta de condiciones de vida* de 1995, el 62,19% de los afiliados al SSC pertenecían al quintil 1 y 2 de ingreso per cápita de los hogares (INEC 1995).

La mayoría de la población cubierta por el SSC estaba inscrita en la economía familiar campesina, como eje de su reproducción social. Según Chayanov, esta forma productiva debía ser considerada un modo de producción específico, cuya caracteriza básica es tener como motivación central del trabajo a la satisfacción de las necesidades de la familia y no a la ganancia ni al lucro. Se trata de unidades de producción y consumo que se basan en trabajo familiar fundamentalmente agrícola por medio del cual satisfacen las necesidades que garantizan su reproducción social (en Kerblay 1979).

La vida de una granja familiar campesina define no solo las actividades de sus miembros sino también sus interrelaciones y valores (Shanin 1979). El jefe de familia es el dueño y administrador de la propiedad familiar y responsable

del bienestar de la familia (Shanin 1979). Las unidades productivas familiares se aglutinan y conforman comunas o aldeas campesinas donde se resuelven necesidades sociales, religiosas y todas aquellas que requieren de la cooperación de más de una familia. Tanto a este nivel como de las familias campesinas se fomentan la solidaridad y la participación. Según Wolf (1982), un rasgo adicional que define a la economía familiar campesina son sus relaciones asimétricas con actores externos que detentan poder y a quienes transfieren parte de sus recursos a mediante múltiples mecanismos.

### **Características fundamentales del modelo de aseguramiento del Seguro Social Campesino**

16

El sujeto de afiliación era la organización social. De esa forma, el Estado reconocía a este actor colectivo como su contraparte legítima y al hacerlo, mediante el ejercicio de su poder de nominación, instituía una identidad socialmente garantizada (Bourdieu 1999). Esto dio inicio a una forma particular de interacción a lo largo del proceso de implementación de la política pública de seguridad social, entre el Estado y este sujeto colectivo de derechos, la misma que afianzó aún más su constitución como tal.

Era un seguro voluntario, lo que implicaba contar con la decisión de los beneficiarios desde un inicio. Tenía una cobertura familiar asumiendo una definición de familia similar a la de los campesinos al establecer que la constituían “los padres de familia, las madres de familia y a los hijos y demás personas que vivan con la familia campesina” (Cuvi 1975, 51). De esta forma, el SSC estaba en plena consonancia con el carácter familiar de la economía campesina, se anclaba en la solidaridad familiar y la fortalecía.

El SSC cubría las contingencias de enfermedad y maternidad de todos los miembros de la familia; de discapacidad y vejez del jefe de familia y proporcionaba un auxilio de funerales. Su financiamiento combinaba tres fuentes de ingresos: la contribución de los afiliados al SSC, el aporte del Estado y el de los empleadores y afiliados al Seguro General Obligatorio (Ley de Extensión del Seguro Social Campesino 1981, art. 6). Se trataba de un seguro contributivo, subsidiado y solidario.

De esta manera, desde su diseño, el SSC contribuyó a la gestación de la acción colectiva de los afiliados al SSC al reconocerlos como sujetos colectivos de derechos, promover su agencia al ser voluntario y contributivo, y estructurarse en consonancia con rasgos fundamentales de la economía campesina.

## **El proceso de aplicación de la política de seguridad social del Seguro Social Campesino**

En este proceso se pueden identificar tres momentos: la incorporación de organizaciones, la gestión del aseguramiento y la entrega de prestaciones.

### **La incorporación de organizaciones**

Esta fase corresponde al período comprendido entre el inicio de las actividades de promoción y difusión del SSC a nivel de los potenciales afiliados hasta la suscripción de un convenio entre las organizaciones sociales y el IESS, por medio del cual se formalizaba la aplicación de este régimen de seguridad social. Las trabajadoras sociales eran responsables del cumplimiento de esta fase y lo hacían en estrecha relación con los líderes de las organizaciones sociales, las cuales tenían la última palabra respecto a la decisión de afiliarse (entrevista a Wilson Arízaga, trabajador social del SSC, 16 de julio de 2015) (Barreiro 1987). La participación de las organizaciones fue crucial para generar confianza y lograr la afiliación voluntaria de las familias, especialmente porque se trataba de un seguro contributivo (entrevista a Betty Guerra, 17 de julio de 2015). Se trabajaba con las existentes y, en caso de no haberlas, se promovía su creación (entrevistas a Eloy Palacios, 17 de julio de 2015 y Marianela Ramos, 17 de septiembre de 2015).

Las organizaciones debían proporcionar, en lo inmediato, un local para la instalación del dispensario médico y, en lo mediano, tenían que donar al IESS, por medio de escritura pública, un terreno para la construcción definitiva del mismo. Además, se comprometían a proporcionar mano de obra y materiales disponibles en la zona para la edificación de la infraestructura y a hacerse cargo de su mantenimiento en forma permanente. El IESS daba la dirección técnica y luego garantizaba tanto el personal operativo como los recursos para su equipamiento y funcionamiento. El dispensario médico se lo ubicaba preferentemente en el “centro ceremonial de la comunidad” (entrevista a Eloy Palacios, 17 de julio de 2015). Los compromisos de las partes se formalizaban por medio de la suscripción del convenio entre la organización social y el IESS, el mismo que podía ser concluido unilateralmente por este último.

Esta forma de incorporación de esta población campesina al ejercicio de sus derechos a la seguridad social y a la salud pone en evidencia varios aspectos de su relación con el Estado. Por un lado, como se ha dicho anteriormente, los reconocía como actores colectivos al definir a la organización social como sujeto de afiliación.

Sin embargo, al mismo tiempo no reconocía en ellos una vocería equivalente a la del Estado: solamente el IESS, es decir una de las partes, podía dar por terminado unilateralmente el convenio cuando decidiera también unilateralmente un cambio de rumbo en la política de aseguramiento y en las prioridades de financiamiento. Los campesinos no tenían voz ni para concluir el convenio ni para reclamar el incumplimiento de los compromisos asumidos por el IESS ni mucho menos para discutir la orientación de la política de aseguramiento. Por otro lado, a diferencia del resto de la población ecuatoriana, para acceder a las garantías del ejercicio de sus derechos sociales, los campesinos debían aportar con recursos adicionales más allá de la contribución. Esto muestra que los principios de solidaridad y subsidiaridad que rigen a la seguridad social ecuatoriana, en el caso de los campesinos, se aplican parcialmente, a pesar de ser la población más pobre del país, denotando un tratamiento como sujetos “diferentes” con obligaciones particulares para acceder a los mismos derechos de los demás. Se trata de sujetos colectivos pertenecientes a una clase subordinada, la de los campesinos pobres y, en función de esa “definición social legítima”, se establece lo que ellos están autorizados a ser, los derechos y obligaciones que tienen, el ser social que pueden reivindicar (Bourdieu 1999). La suscripción del convenio, que se hacía con la participación de las máximas autoridades del IESS y en casos incluso del gobierno, deviene en uno de esos instrumentos de gran eficacia simbólica para instituir y ratificar las diferencias sociales vigentes (Bourdieu 1999). Este conjunto de características de reconocimiento de sus derechos y obligaciones perfilan un tipo de ciudadanía particular.<sup>3</sup>

Sin embargo, en los intersticios de las relaciones asimétricas y jerárquicas que el Estado instituye en relación con los afiliados al SSC se desarrollan procesos diversos, sutiles, de producción de significados y sentido que son parte de la construcción de identidades.<sup>4</sup> El carácter voluntario de la afiliación al SSC hizo que, desde un inicio, el afiliado tuviera una agencia respecto al régimen de aseguramiento. La obligatoriedad de donar un terreno de la comunidad, así como de participar en la construcción y mantenimiento posterior del dispensario de salud desarrolló un sentido de propiedad en relación con el SSC. Las mingas y las demás actividades comunitarias eran una oportunidad para crear un sentido de pertenencia, un espíri-

3 Nancy Postrero y León Zamosc al hablar de la cuestión indígena se refieren al “estatuto ciudadano de las poblaciones nativas; es decir, al conjunto específico de derechos y obligaciones que definirán su inclusión como miembros de la comunidad política” (Postrero y Zamosc 2005, 17). Las particularidades del reconocimiento del derecho a la seguridad social de las poblaciones campesinas expresan una situación análoga a la de las poblaciones indígenas, en términos del tipo de ciudadanía que el Estado les reconoce.

4 Desde la perspectiva de Melluci (1989), la construcción de identidades no es un proceso previo al de la acción colectiva, sino que es producto de su desarrollo. En la fase de latencia de los movimientos sociales, la construcción de estas identidades se da a la par que el desarrollo de una agencia en este espacio micro, cotidiano y no público.

tu de cuerpo y fortalecer la unidad de la organización. Daniel Merchán Berrezueta, afiliado y dirigente de Pucará en la provincia del Azuay, relata en estos términos su vivencia:

Cuando cada uno de nosotros hacemos este tipo de trabajo, ponemos el trabajo propio, se siente uno dueño, se siente capaz de seguir cuidando, de seguir mejorando si se ve algo malo, es porque sabe que eso fue suyo, que fue un esfuerzo propio [...] Claro aquí nos han dicho, nos dan el dinero para hacer esto, en cambio la contraparte son las mingas, aquí en ese aspecto el campo y nuestra organización [...] toca una minga no hay problema, toca una reunión y solo se convoca y con eso está todo (entrevista a Daniel Merchán Berrezueta, 14 de julio de 2015).

En este proceso colectivo de construcción de la unidad de salud se generaban vínculos de afecto entre los participantes y de reconocimiento mutuo ante el esfuerzo entregado a un proyecto común que los beneficiaba a todos. Esto contribuía a la construcción de un “nosotros” creado en referencia a su relación con el régimen de aseguramiento al SSC. La organización cumplía un rol central en la gestación de estos procesos de construcción de la identidad colectiva, al mismo tiempo estos eran el sustrato de su existencia y funcionamiento.

### **La gestión del aseguramiento**

La organización, representada por su directiva o el cabildo en el caso de las comunas, era responsable de la recaudación de los aportes de cada familia y de su depósito en las tesorerías del IESS durante los primeros 15 días siguientes al mes al cual correspondían. De no hacerlo por tres meses consecutivos, los miembros de la organización o comunidad perdían el derecho a las prestaciones. Para su identificación financiera recibía un número patronal. Además, colaboraba en el control de ingresos, egresos y reintegros de afiliados.

Varias organizaciones confluían en un dispensario médico. Entre todas las directivas se nombraba una directiva central que se relacionaba con el personal operativo y las autoridades del IESS; su tesorero era responsable del depósito de todas las contribuciones (entrevista a Wilson Arízaga, 16 de julio de 2015). En la mayor parte de casos, los afiliados aportaban un poco más que la prima establecida por el SSC. Los recursos adicionales servían para financiar gastos diversos: obras de infraestructura complementarias al dispensario, compra de ciertos insumos y medicamentos cuando estos faltaban, movilización de los miembros de la directiva, financiamiento de encuentros comunitarios y en ciertos casos organizaban un apoyo adicional a la

mortuoria o a eventos de calamidad doméstica (entrevistas a Wilson Arízaga y Miguel López, 16 de julio de 2015; Segundo Lanchimba, 9 de agosto de 2015; Betty Guerra y Cecilia Jimbo, 17 de julio de 2015).

Para cumplir con sus funciones, la directiva central efectuaba reuniones periódicas a las que asistían representantes de todas las organizaciones vinculadas con el dispensario, quienes posteriormente informaban a los miembros de base. En esas reuniones se planificaban las actividades y se discutían asuntos relacionados con el SSC. Por lo menos tres veces al año se hacían asambleas generales, a las que asistían todos los jefes de las familias de los afiliados, donde la directiva central rendía cuentas sobre el uso de los recursos y el cumplimiento de las programaciones. Allí se discutían los problemas relacionados con la entrega de prestaciones del SSC y con otros ámbitos de la vida comunitaria, se tomaban decisiones al respecto y se planificaban las acciones a realizarse. Eran espacios de construcción de demandas que se presentaban al equipo operativo del SSC, el cual las resolvía si estaban dentro de su competencia, y cuando no era ese el caso, devenía en apoyo para su canalización a las instancias respectivas del Estado local o central (entrevistas a Marianela Ramos, 17 de septiembre de 2005 y Augusto Barrera, 21 de mayo de 2015).

De esta forma, la aplicación de la política de aseguramiento del SSC creó una trama organizativa a nivel micro en torno a los dispensarios médicos donde se gestaron los “núcleos socio-estructurales cotidianos de la micromovilización” (McCarthy 1999, 206) definidos como grupos cuya función primaria no es la movilización, pero donde esta se gesta y a partir de la cual logra expresarse públicamente, en forma oportuna, cuando aparecen condiciones que implican oposición y conflicto (Melucci 1989). Allí se dieron interacciones entre los afiliados y entre estos y los operadores de la política pública mediante las cuales se construyó un sentido de pertenencia, se desarrollaron lazos de solidaridad, se dieron transformaciones afectivas y cognitivas y, en un momento dado, se hicieron los encuadramientos interpretativos que motivaron la movilización pública.

## La entrega de prestaciones

La entrega de las prestaciones, tanto de atención de salud como las económicas, se efectuaba por medio de un modelo de atención de salud<sup>5</sup> cuyas características deben ser analizadas para identificar las interacciones que se desarrollaron entre los

5 El modelo de atención comprende “los procedimientos técnicos de prestación de servicios, el uso de tecnologías disponibles, la integración de conocimientos, la forma de utilización de recursos y la forma de concretarse la participación comunitaria” (OPS/OMS 1989, 22).

afiliados y los prestadores de salud, y que contribuyeron a la gestación de la fase de latencia de la acción colectiva en estudio.

El modelo de atención del SSC era integral, integrado y participativo. Era integral puesto que la prestación de salud incluía actividades de promoción, prevención y recuperación de la salud. Esto permitió desarrollar un abordaje bio, psico, social a nivel individual y familiar producto del cual se generó una relación de cercanía entre el personal de salud y los afiliados. El siguiente testimonio da cuenta de ello:

De lo que yo he podido observar [...] no solo es la atención médico-paciente o médico-odontólogo o personal de salud-paciente; hay mucho más, hay una relación con nuestro personal de hermandad, podría decirlo de consejería. Los afiliados no solo van donde nosotros “Ah vea estoy enferma [...]” sino “Vea doctor... tengo problemas en tal asunto, o mi marido no ha llegado, nos quieren quitar la tierra de acá, no le puedo sacar la partida de nacimiento a mis guaguas porque en el Registro Civil no puedo llenar... para hacerlo, no sé leer ni escribir... ¿Podría usted ayudarme?” Se convirtió en una oficina totalmente diferente, además de solventar los problemas de salud [...] te demorabas con un paciente porque te estaba contando algo más de la enfermedad en sí. Se volvían amigos, éramos parte de la comunidad (entrevista a Marianela Ramos, 17 de septiembre de 2005).

La integralidad también implicaba el involucramiento del personal de salud en la problemática local, en forma conjunta con la organización de los afiliados y la comunidad. Talía Cárdenas, médica del dispensario de Sarayunga, relata de la siguiente forma su experiencia:

Cuando yo estuve trabajando aquí en la comunidad me involucré en todo, es más tenía una compañera de trabajo, una auxiliar de enfermería que era de aquí de la comunidad. La compañera trabajó 15 años, casualmente falleció el año anterior. Rosita fue aquí la presidenta de la Junta Pro-mejoras, fue la presidenta del agua potable, fue la catequista de la comunidad, entonces nos involucramos con todos los programas sociales, religiosos, de todo, es más tengo muchos vínculos con muchas familias porque soy madrina de bautizos, de matrimonios, de confirmaciones [...] Llegué a tener hasta 40 ahijados. De ahí en todos los programas sociales, por ejemplo, la elección de la reina de Sarayunga, nosotros participábamos en el Comité de Fiestas: el dispensario de Sarayunga se hace cargo de toda la planificación y del acto social del reinado [...] venía los sábados [...], los domingos a las reuniones sin importarme que no era mi tiempo de trabajo. Eso ha servido bastante por el conocer a todos. Yo por ejemplo le veo entrar a un paciente, sé de tantos años qué enfermedad tiene, qué problemas familiares tiene, entonces eso te ayuda bastante (entrevista a Talía Cárdenas, 14 de julio de 2015).

Varios factores hicieron que este enfoque sea posible: la permanencia del personal de salud;<sup>6</sup> la definición de una población de responsabilidad de cada dispensario acotada y cerrada, y la proximidad de la unidad de salud a las viviendas de los afiliados. Estas condiciones fomentaron un conocimiento mutuo, se crearon lazos de confianza, afecto e incluso vínculos de diverso tipo, más allá de los laborales, entre el personal de salud y los afiliados. Tanto unos como otros generaron un sentido de pertenencia a un mismo colectivo, se desarrollaron lazos de solidaridad y se construyó un espíritu de cuerpo entre afiliados y proveedores de salud.

El carácter integrado del modelo de atención permitía la derivación de pacientes a servicios de mayor complejidad del IESS, según su necesidad y sin ningún costo adicional. El dispensario médico, unidad de primer nivel de complejidad, funcionaba como puerta de entrada a la red de servicios del IESS. Esta referencia contaba con el apoyo y seguimiento de las trabajadoras sociales y del personal administrativo del SSC, lo que permitía garantizar el éxito de la transferencia superando las barreras culturales y sociales así como la discriminación tan frecuente contra las poblaciones rurales pobres y particularmente contra grupos étnicos específicos.<sup>7</sup>

Este aspecto fue altamente valorado por los afiliados al SSC, como lo expresan los siguientes testimonios:

Eso (la referencia) era muy valioso para nosotros, ahí comenzaron, mucha gente lloraba y decía: que mi madre se operó y esa operación valía 35 000 dólares, que ni vendiendo su pedacito de terreno y su choza que tenía no reunía 30 000 dólares, pero el programa le brindaba eso (entrevista a Eulogio Sotamba, 16 de julio de 2015).

Contar con el acceso a servicios costosos de alta complejidad representó, para muchos, la diferencia entre la vida y la muerte, sin que ello implicara una amenaza a las condiciones materiales de su reproducción social como campesinos. Esto fue altamente valorado por los afiliados al SSC. No existía otra alternativa de atención para la población pobre, los servicios del Ministerio de Salud Pública de ese entonces tenían una grave crisis: se cobraba por la consulta, no tenían medicamentos, insumos ni exámenes de laboratorio y las referencias no llegaban a darse la mayoría de las veces.

El tercer rasgo del modelo de atención de salud del SSC era su carácter participativo. La contraparte era la organización social. Su papel fue central en el proceso de aseguramiento y en toda la gestión de la unidad de salud. Si bien las directrices

6 En el período de estudio las auxiliares de enfermería vivían en las comunidades. Muchas de ellas pertenecían a las comunidades. Los médicos, a pesar de ser itinerantes, eran asignados a las mismas unidades por varios años consecutivos.

7 Al respecto, ver Hurtado-Saa et al. (2013).

políticas emanaban del nivel central del IESS, a nivel local la planificación, ejecución y evaluación se las hacía en acuerdo con la organización de los afiliados al SSC, la cual en calidad de interlocutora mediaba entre la población afiliada y la unidad de salud. La organización ejercía activamente el control de la entrega de prestaciones, no solo a nivel del dispensario de salud comunitario sino también en las unidades de referencia. Se trataba de una participación con poder que era parte de la aplicación de la política pública y lograba incidir en la misma.

Las características del modelo de atención descrito permitieron el surgimiento de interacciones, entre los afiliados y entre ellos y los prestadores de salud, que gestaron un sentido de cuerpo, de pertenencia e identificación con el otro, lazos de afecto y solidaridad, todas estas condiciones necesarias para el surgimiento de la acción colectiva.

## La construcción del agravio

En la década de 1990 uno de los puntos centrales de la agenda neoliberal de reforma promovida por los gobiernos de turno fue la privatización de la seguridad social. Con este objetivo, se pusieron en marcha políticas orientadas al desmonte y debilitamiento paulatino del IESS y a la redefinición del marco legal y constitucional existente.

Para ese entonces, el SSC se había desarrollado a nivel de todo el territorio nacional. En 1993 había 820 166 afiliados distribuidos en todas las provincias del país, pertenecientes a 2317 organizaciones que se nucleaban en torno a 546 dispensarios. El modelo de atención del SSC estaba en pleno funcionamiento y las redes de solidaridad y afecto totalmente activadas. El sentido de pertenencia y de cuerpo se había desarrollado y no solo comprometía a los afiliados sino también a los funcionarios, tanto del nivel operativo como de los niveles intermedios de gestión. Podría afirmarse que el sentido de familia, con todos los lazos afectivos que esto implica, estaba totalmente instalado y en plena operatividad.<sup>8</sup> Los afiliados valoraban las prestaciones del SSC y tenían una consciencia plena de su derecho a las mismas.

En este contexto, las propuestas de privatización del IESS fueron vistas por los campesinos como una amenaza a la existencia del SSC. Su desaparición significaba la expropiación arbitraria de algo suyo, por lo que habían trabajado. Era la eliminación de un recurso fundamental para su reproducción social, algo a lo que tenían derecho desde su ética de la subsistencia y por lo mismo que no podían tolerar (Scott 1976). Partiendo de su experiencia histórica, la única alternativa era la movi-

8 Según Goodwin et al. (2001), las emociones participan tanto en los niveles micro como macrosociales de la acción colectiva. Par un análisis más detallado del papel de las emociones en la acción colectiva y en nuevas reformulaciones teóricas sobre movimiento sociales, ver Jasper (2012).

lización (entrevistas a Daniel Merchán Barrezueta y Rosa Elena Cedillo, 14 de julio de 2005; y a Eulogio Satamba, 16 de julio de 2015).

La información fluía por la trama organizativa gestada a partir de la aplicación de la política de aseguramiento del SSC. En esos alveolos sociales, insertos en la vida cotidiana de los afiliados, a medida que se construía el agravio también se identificó al oponente: los gobiernos de turno, y se definió la estrategia de resistencia. De esa forma, se realizó el encuadramiento interpretativo desde la perspectiva de los actores que motivó su movilización (Silva et al. 2017). Las microrredes de relación social, creadas como producto de la aplicación de la política de aseguramiento, se activaron y fueron la base a partir de la cual la acción colectiva pasó de su momento de latencia al momento público.

## Conclusiones

Lejos de ser un actor externo a la acción colectiva de los afiliados al SSC, el Estado tuvo un papel activo en la génesis de su momento de latencia por medio de varios mecanismos. Primero, al reconocer a la organización social como el sujeto de afiliación y contraparte del proceso de aseguramiento y entrega de las prestaciones, contribuyó, mediante su poder simbólico de nominación, a la constitución de estas organizaciones en actores legítimos (Bourdieu 1999). Segundo, al hacerlo promovió un proceso de creación y fortalecimiento de las organizaciones sociales existentes que dio paso a la constitución de una trama organizativa inserta en la cotidianidad de las comunidades y en la interfase entre el Estado y la sociedad. Estas organizaciones fueron luego las organizaciones de base de las estructuras de movilización que actuaron en el momento público de la acción colectiva de los afiliados al SSC. Tercero, esta trama organizativa devino en los núcleos socio-estructurales cotidianos de la micro-movilización (McCarthy 1999) donde, gracias a la implementación de un modelo de atención de salud integral, integrado y participativo, se dieron interacciones entre los afiliados y entre ellos y los equipos operativos que aplicaban la política pública que gestó un sentido de cuerpo, pertenencia, propiedad respecto al SSC. Allí se potenciaron los lazos de solidaridad y las relaciones de afecto ya existentes en la vida campesina y comunitaria. Todos estos elementos confluyeron en la conformación del momento de latencia de la acción colectiva de los afiliados al SSC, el cual no es un prerrequisito del momento público, sino una condición consustancial a este, que se gesta y construye antes, durante y después de este último, le da su fuerza, continuidad y define su potencialidad (Melucci 1989; 1995 y 1994). Cuarto, en estos alveolos sociales, ante la amenaza de privatización de la seguridad

social con la consecuente desaparición del SSC, los afiliados al SSC elaboraron sus encuadramientos interpretativos, a partir de los cuales decidieron participar en la movilización. Lo hicieron desde su ética de la subsistencia (Scott 1976) y desde los principios y normas de la economía moral campesina<sup>9</sup> (Thompson 1971). Esta construcción del agravio desde la perspectiva de los campesinos fue el sustrato de la elaboración posterior de los marcos interpretativos (Benford y Snow 2000) que operaron en el momento público de la acción colectiva de los afiliados al SSC.

El activo papel del Estado en la génesis del momento de latencia de la acción colectiva estudiada ratifica el cuestionamiento que varios autores han hecho al supuesto de su exterioridad respecto a la acción colectiva contenciosa. Las relaciones entre movimientos sociales y Estado varían en un *continuum* que va desde una exclusión completa hasta inclusión plena en casos particulares y con matices diversos (Banaszack 2005). A diferencia de estudios que han documentado un tipo de relación Estado-movimiento mediada por el partido político, que viabiliza el paso de militantes desde organizaciones de la sociedad civil al aparato del Estado y viceversa (Silva y Oliveira 2011), en el presente caso el surgimiento de la acción colectiva de los afiliados al SSC es producto del diseño de una política pública que se ancla en las organizaciones sociales existentes, reconoce la representación corporativa como interlocutora y aplica un enfoque participativo. La fase de latencia se fragua en esos espacios inscritos en la interfase Estado-sociedad, de ella participan afiliados al SSC y funcionarios del SSC, cada uno desde su espacio institucional.

Esta particularidad evidencia la limitación analítica de las teorías inscritas en el paradigma liberal para la comprensión de las relaciones e interacciones entre acción colectiva y Estado, al asumir al Estado y a la sociedad civil como realidades cerradas y separadas. Es necesario buscar abordajes alternativos. Silva (2015) propone afinar el análisis de los diversos tipos de relación que pueden darse entre actores, espacios sociales que incluyen a la sociedad civil y al Estado y repertorios de acción. Otra entrada puede hacerse desde una perspectiva gramsciana, según la cual sociedad civil y sociedad política constituyen el Estado, son dos momentos de la superestructura cuya distinción es analítica, pero en la realidad se encuentran orgánicamente unidos (Texier 1979). La acción colectiva se gestaría y estaría inscrita en los procesos de construcción de hegemonía y contrahegemonía, donde intervienen las políticas dirigidas tanto al consenso como a la coerción, que tienen como escenario a la sociedad civil y a la sociedad política (Texier 1979). En consecuencia, las políticas públicas tendrían un papel en la génesis y desarrollo de la acción colectiva, que variaría

9 Alude al conjunto de normas sociales y obligaciones económicas de cada una de las partes dentro de una comunidad orientadas a garantizar la subsistencia. Cuando se violaban los límites planteados por ellas, se generaba la indignación que conduce a la movilización (Thompson 1971, 79).

dependiendo del caso particular. Queda planteada la necesidad de profundizar en estas y otras alternativas teóricas que pueden dar cuenta de las especificidades de cada caso.

Las características de la relación corporativa establecida entre los afiliados al SSC y el Estado ecuatoriano, a diferencia de lo afirmado por autores que estudiaron otros casos (De la Torre 2007; León 1997), fue elemento central para el surgimiento del momento de latencia de la acción colectiva, base de sustentación del momento público de la misma (Melucci 1989). Esta forma de relacionamiento se inscribe en una tradición de corporativismo societal (Schmitter 1998) ligada al surgimiento del Estado social ecuatoriano en las décadas de 1930 y 1940, y que perduró actualizándose hasta la década de 1990 (Coronel 2010). En forma análoga a lo sucedido en los primeros años, en el caso estudiado, las organizaciones sociales reconocidas como sujetos de afiliación y contrapartes de un modelo de atención integral, integrado y participativo se constituyeron en espacios donde el ejercicio de los derechos sociales y políticos estaba imbricado. Allí sus miembros ostentaban dos ciudadanía: una primera individual, universal y primaria que ejercía un tipo de derecho político expresado sobre todo por medio del sufragio y una segunda colectiva por medio de la cual se abrieron canales de representación colegiada estableciendo cruces entre la representación de intereses y la representación política (Lanzaro 1998, 19).

La acción colectiva que se gesta en este contexto permitió a estos sectores, marginales en el sistema político, incidir en el tipo de Estado e integración social con la que llegaría el Ecuador al siglo XXI. Lejos de ser una paradoja, esta modalidad de corporativismo aparece como una condición que torna viable una participación política efectiva de los sectores subalternos mediante su acción colectiva, con la consecuente profundización de la democracia.

## Bibliografía

- Abers, Rebeca y Marisa Von Büllow. 2011. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?" *Sociologías* 13 (28): 52-84.
- Abers, Rebeca, Lizandra Serafim y Luciana Tatagiba. 2014. "Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula". *Revista de Ciências Sociais* 57 (2): 325-357.  
<http://doi.org/10.1590/0011-5258201411>
- Acanda, Jorge Luis. 2002. *Sociedad civil y hegemonía*. La Habana: Centro de Estudios y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.

- Banaszack, Lee Ann. 2005. "Inside and outside the State: Movement insider status, tactics, and public policy achievements". En *Routing the opposition: Social movements, public policy and democracy*, editado por David Meyer, 149-176. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Barreiro, Pedro Isaac. 2004. *El IESS y el Seguro Social Campesino*. Quito: PPL Impresores.
- \_\_\_\_\_. 1987. "La atención de salud en el Seguro Social Campesino (I parte)". En *Los problemas de la salud en el Ecuador 1987*, editado por IESS, Dirección Nacional del SSC, 109-123. Quito: Dirección Nacional del SSC.
- Barrientos, Armando. 2004. "Latin America towards a liberal informal welfare regime". En *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*, editado por Ian Gough y Geof Wood, 121-168. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benford, Robert y David Snow. 2000. "Framing processes and social movements: An overview and assessment". *Annual Review of Sociology* 26: 611-639.
- Blumer, Herbert. 1982. *El interaccionismo simbólico*. Barcelona: Hora.
- Bright, Charles y Susan Harding. 1984. *Statemaking and social movements: Essays in history and theory*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Buechler, Steven. 1993. "Beyond resource mobilization? Emerging trends in social movements theory". *The Sociological Quarterly* 34 (2): 217-235.  
<https://bit.ly/3fH5nzZ>
- Bourdieu, Pierre. 1999. "Rethinking the State: Genesis and structure of the bureaucratic field". En *State/culture: State formation after the cultural turn*, editado por George Steinmetz, 53-75. Ithaca: Cornell University Press.
- Collier, David. 1995. "Trajectory of a concept: Corporatism in the study of Latin American politics". En *Latin America in comparative perspective: New approaches to methods and analysis*, editado por Peter Smith, chapter 6. Nueva York: Westview. <https://bit.ly/2YYIVx7>
- Coronel, Valeria. 2009. "Orígenes de una democracia corporativa: estrategias para la ciudadanía del campesinado indígena, partidos políticos y reforma territorial en Ecuador (1925-1944)". En *Historia social urbana. Espacios y flujos*, editado por Eduardo Kingman Garcés, 323-364. Quito: FLACSO / Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Cuvi, Fabiola. 1975. "El Seguro Social Campesino en el Ecuador". *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* XXIV (5): 1-96.
- Della Porta, Donatella. 1999. "Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 221-261. Madrid: Istmo.

- De la Torre, Carlos. 2007. "Entre el corporativismo y las ciudadanías débiles". En *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo*, editado por Víctor Bretón, 151-181. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Eisenger, Peter. 1973. "The conditions of protest behavior in American Cities". *American Political Science Review* 67: 11-28.
- Esping Andersen, Gosta. 1998. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Goodwin, Jeff, James Jasper y Francesca Polletta. 2001. *Passionate politics: Emotions and social movements*. Chicago: The University of Chicago Press.
- INEC. 1995. *Encuesta de condiciones de vida, tomo 1*. Quito: INEC.
- Hurtado-Saa, Teodora, Rocío Rosas-Vargas y Alberto Valdés-Cobos. 2013. "Servicios de salud, discriminación y condición étnico-racial: un estudio de caso de la problemática en México y Colombia". *Ra Ximhai* 9 (1). <https://bit.ly/3979J0L>
- Jasper, James. 2012. "¿De la estructura a la acción? La teoría de movimientos sociales después de grandes paradigmas". *Sociológica* 27 (75): 7-48.
- Kerblay, Basile. 1979. "Chayanov y la teoría del campesinado como un tipo específico de economía". En *Campesinos y sociedades campesinas*, editado por Theodor Shanin, 133-143. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Lanzaro, Jorge. 1998. "El fin del siglo del corporativismo". En *El fin del siglo del corporativismo*, editado por Jorge Lanzaro, 9-67. Caracas: Nueva Sociedad.
- Lefebvre, Henri. 1968. "El concepto de estructura en Marx". En *Sentidos y usos del término estructura en las ciencias del hombre*, compilado por Roger Bastide, 81-86. Buenos Aires: Paidós.
- León, Jorge. 1997. "Entre la propuesta y el corporativismo". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 2: 29-39.
- \_\_\_\_\_. 1994. *De campesinos a ciudadanos diferentes*. Quito: Abya-Yala.
- León, Jorge y Juan Pablo Pérez. 1986. "Crisis y movimiento sindical en el Ecuador: las huelgas nacionales del FUT (1981-1983)". En *Movimientos sociales en el Ecuador*, coordinado por Luis Verdesoto, 93-150. Quito: CLACSO / ILDIS.
- Ley del Seguro Social Obligatorio, Ecuador. 1988. Registro Oficial 21 del 8 de septiembre.
- Malloy, James. 1979. "Authoritarianism and corporatism in Latin America: The modal pattern". En *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, editado por James Malloy, 3-19. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- McAdam, Dough. 1999. "Orígenes terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 49-70. Madrid: Istmo.
- \_\_\_\_\_. 1988. "Micromobilization contexts and recruitment to activism". *International Social Movement Research* 1: 125-154.

- McAdam, Dough. 1982. *Political process and the development of black insurgency 1930-1970*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- McCarthy, John. 1999. "Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 205- 220. Madrid: Ediciones Istmo.
- Melucci, Alberto. 2010. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México DF: El Colegio de México / Centro de Estudios Sociológicos.
- \_\_\_\_\_. 1995. "The process of collective identity". En *Social movements and culture*, compilado por Hank Johnston y Bert Klandermans, 41-63. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales". *Zona Abierta* 69: 153-178.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Nomads of the present*. Philadelphia: Temple University Press.
- Pérez Saint, Juan Pablo. 1987. "Crisis, conflictividad y coyunturas sociales en Ecuador (1981-1985)". *Ecuador Debate* 13: 47-74.
- Pettinicchio, David. 2012. "Institutional activism: Reconsidering in the insider/ outsider dichotomy". *Sociology Compass* 6 (6): 499-510.
- O'Donnell, Guillermo. 1979. "Corporatism and the question of the State". En *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, editado por James Malloy, 47-87. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- OPS/OMS. 1989. *Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud*. Washington DC: OPS.
- Postrero, Nancy y León Zamosc. 2005. "La batalla de la cuestión indígena en América Latina". En *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*, editado por Nancy Grey Postrero y León Zamosc, 11-52. Quito: Abya-Yala.
- Ramírez, Juan Manuel. 2002. "Pluralismo teórico y metodologías combinadas para el análisis de la acción colectiva". En *Movimientos sociales. Desafíos teóricos y metodológicos*, coordinado por Jorge Durand, 56-69. México DF: Editorial Universidad de Guadalajara.
- Schmitter, Philippe. 1998. "Continúa el siglo del corporativismo?" En *El fin del siglo del corporativismo*, compilado por Jorge Lanzaro, 69-119. Caracas: Nueva Sociedad.
- Schuldt, Jürgen. 1994. "Crisis, ajuste y cambio sociopolítico en Ecuador, 1982-1992: algunos impactos del neoliberalismo". En *La hora neoliberal*, coordinado por Gerónimo de la Sierra, 121-152. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Scott, James. 1976. *The moral economy of the peasant: Rebellion and subsistence in southeast Asia*. New Heaven y Londres: Yale University Press.
- Shanin, Theodor. 1979. "El campesinado como factor político". En *Campesinos y sociedades campesinas*, editado por Theodor Shanin, 214-236. México DF: FCE.

- Silva, Marcelo. 2015. "Atores, espaços e repertórios: a atuação dos movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado". En *Movimentos sociais e engajamento político: trajetória e tendências analíticas* 1, editado por Ilse Scherer-Warren y Ligia Helena Hahn Lüchmann, 133-160. Florianópolis: UFSC.
- Silva, Marcelo y Gerson de Lima Oliveira. 2011. "A fase oculta (da) dos movimentos sociais: transito institucional e intersecção Estado-movimento: uma análise do movimento de economia solidaria no Rio Grande do Sul". *Sociologías* 13 (28): 86-124.
- Silva, Marcelo, Fernando Cotanda y M. Mazzilli Pereira. 2017. "Interpretação e ação coletiva: o "enquadramento interpretativo" no estudo de movimentos sociais". *Revista de Sociologia e Política* 25 (61): 143-164.
- Tarrow, Sidney. 2012. *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, editado por Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald, 71-99. Madrid: Istmo.
- Texier, Jacques. 1979. "Gramsci, theoretician of the superstructures. On the concept of civil society". En *Gramsci and Marxist theory*, editado por Chantal Mouffe, 48-77. Londres: Routledge / Kegan Paul
- Thompson, Edward P. 1981. *Miseria de la teoría*. Barcelona: Crítica.
- Tilly, Charles. 2008. *Contentious performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Turner, Ralph. 1983. "Figure and ground in the analysis of social movements". *Symbolic Interaction* 6 (2): 175-181.
- Wolf, Eric. 1982. *Los campesinos*. Barcelona: Labor.

## Entrevistas

- Entrevista a Augusto Barrera, intelectual de la Confederación Única Nacional de Afiliados al SSC (CONFEUNASSC), 21 de mayo de 2015.
- Entrevista a Talía Cárdenas, médica del SSC, 14 de julio de 2015.
- Entrevista a Daniel Merchán Barrezueta, afiliado al SSC, 14 de julio de 2015.
- Entrevista a Rosa Elena Cedillo, afiliada al SSC, 14 de julio de 2015.
- Entrevista a Wilson Arízaga, trabajador social del SSC, 16 de julio de 2015.
- Entrevista a Eulogio Sotamba, afiliados y dirigente del SSC, 16 de julio de 2015.
- Entrevista a Miguel López, médico del SSC, 16 de julio de 2015.
- Entrevista a Betty Guerra, trabajadora social del SSC, 17 de julio de 2015.
- Entrevista a Eloy Palacios, coordinador zona austral del SSC, 17 de julio de 2015.
- Entrevista a Cecilia Jimbo, afiliada al SSC, 17 de julio de 2015.
- Entrevista a Segundo Lanchimba, afiliado al SSC, 9 de agosto de 2015;
- Entrevista a Marianela Ramos, médica del SSC, 17 de septiembre de 2015.

# De la igualdad natural a la igualdad de oportunidades. Revisitando la teoría igualitarista frente al bienestar y la desigualdad en América Latina

## *From natural equality to equality of opportunity. Revisiting the egalitarian theory in the face of well-being and inequality in Latin America*

Freddy Hernández Bazán\*

Recibido: 09/4/2019 - Aceptado: 19/8/2019

31

### Resumen

En este artículo se revisan los fundamentos teóricos y filosóficos del concepto de desigualdad como justificación a las medidas redistributivas y de atención a las asimetrías en el bienestar, en escenarios de persistente y alta desigualdad. Presenta, primero, un planteamiento analítico sobre los principales conceptos de desigualdad dentro de la teoría igualitarista contemporánea y, segundo, un análisis empírico que asocia la desigualdad y el nivel de bienestar anuales en 18 países de América Latina, de 2001 a 2013, por el tipo de régimen de bienestar. Uno de los principales resultados es que, en países con regímenes de bienestar más igualitaristas y de mayor desmercantilización, la asociación entre desigualdad y bienestar es negativa y estadísticamente significativa.

**Palabras clave:** América Latina; bienestar subjetivo; desigualdad; estudio observacional; régimen de bienestar, satisfacción de vida, teoría igualitarista.

### Abstract

The present paper aims to review theoretical and philosophical concepts of inequality as a justification for redistributive measures and attention to asymmetries in well-being in scenarios of persistent and high inequality. It presents, first, an analytical approach on the main conceptualizations of inequality within what has been termed as egalitarian contemporary theory, and second, an empirical analysis which associates annual inequality and well-being in 18 Latin American countries, from 2001 to 2013, by welfare regime typologies. One of its main results points out to a negative and statistically significant correlation between inequality and well-being within countries with a more egalitarian and decommo-  
difying welfare regimes.

**Keywords:** Latin America; egalitarian theory; subjective well-being; inequality; observational study; welfare regime; life satisfaction; well-being.

\* Candidato doctoral en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador. fherandezfl@flacso.edu.ec

## Introducción

Diversos autores como Milanovich (2017), Piketty (2015) y Stiglitz (2012) señalan el persistente rol que tiene la desigualdad como un factor condicionante del desarrollo y el bienestar en las sociedades contemporáneas. Algunos autores como Wilkinson y Pickett (2009) y Deaton (2015) han presentado evidencia de la amplia correlación que existe entre diversos problemas sociales y económicos y altas tasas de desigualdad, medida principalmente por el ingreso. En América Latina, durante la primera década del siglo XXI y hasta los primeros años de la década de 2010, se observó un descenso de manera paulatina en los niveles de desigualdad en la mayoría de países y a escala regional (CEPAL 2014, 99-101; Ferranti et al. 2004, 36-39); no obstante, de acuerdo con autores como Lustig (2012, 90), la concentración del ingreso en América Latina ubica a esta región como la de mayor desigualdad del mundo. La disminución de la desigualdad observada en los primeros años del siglo XXI debería ser un indicativo, por sentido común, de mejoras en el bienestar de la población latinoamericana; sin embargo, la manera en que se asocia, teórica y empíricamente, la desigualdad con el bienestar no es del todo directa. En este sentido, la orientación de las políticas sociales, la forma de los regímenes de bienestar —su profundidad, cobertura y grado de desmercantilización, redistribución (Esping-Andersen y Myles 2009; Esping-Andersen 1990), y sobre todo el papel de la redistribución como un mecanismo que se inspira en un principio de igualdad, depende en buena medida de la noción y concepto que se tengan respecto a qué grado de desigualdad se considera relevante de atender por medio de las políticas sociales y la redistribución por parte del régimen de bienestar.

Así, el presente trabajo se propone, por una parte, construir un planteamiento analítico respecto a las interpretaciones normativas de la desigualdad, con el objetivo de elaborar una revisión sintética y dinámica sobre las principales conceptualizaciones de la desigualdad en lo que es considerado como la teoría igualitarista contemporánea, y que concluye con un esquema analítico que permite ubicar tales conceptualizaciones. Por otra parte, se propone también abordar la posible asociación entre la desigualdad (medida por el índice de concentración del ingreso) y un indicador de bienestar subjetivo en el período de 2001 a 2013 en 18 países de América Latina, controlando por el tipo de régimen de bienestar en el que se clasifica a cada uno de estos países. Lo anterior, con el objeto de brindar evidencias respecto a la forma en la cual el diseño institucional, cobertura y beneficios de un sistema de bienestar y sus políticas sociales pueden tener una correlación con la manera en que la desigualdad a nivel nacional se asocia con el bienestar experimentado por la población.

El documento en general se considera así un trabajo predominante teórico con una breve aplicación empírica respecto al problema central de estudio que es la relación entre desigualdad y bienestar desde los planteamientos de la teoría igualitarista contemporánea. Se divide en cinco apartados: después de la introducción, el segundo apartado presenta el planteamiento principal sobre las interpretaciones normativas más conocidas respecto a la desigualdad. En el tercer apartado se elabora el esquema analítico para ubicar los principales conceptos acerca de la desigualdad. En el cuarto apartado se aborda el papel de las políticas sociales respecto a la desigualdad y la redistribución, donde se presenta brevemente las diversas tipologías elaboradas desde Esping-Andersen (1990), Titmuss (1981) y Marshall (1965) hasta las de Filgueira (1997), Huber y Stephens (2005) y Martínez F. (2007). Finalmente, en el quinto y último apartado, se presenta el análisis empírico sobre la desigualdad a nivel nacional y el indicador de bienestar subjetivo durante el período de estudio mediante las clasificaciones de régimen de bienestar que se señalan.

## Interpretaciones sobre la desigualdad

La igualdad es un concepto que, como señala Sen (1992, 1-2), se encuentra confrontado entre la heterogeneidad básica que caracteriza a los seres humanos y la multiplicidad de variables (o espacios) en los que la igualdad se puede expresar y juzgar. Desde Rousseau (1755), la distinción entre una desigualdad natural o física y una desigualdad moral o política se había planteado como aquella disociación entre las desigualdades que se encuentran basadas en las dotaciones naturales de los individuos y las desigualdades fundadas en las reglas y convenciones por las que se justifica que unos tengan el privilegio de ordenar sobre otros o tener mayor riqueza (Rousseau 1755, 2). Por lo tanto, mientras que la pregunta sobre por qué es importante la igualdad (o desigualdad) resulta una cuestión que no puede rechazarse por ningún motivo, el tema central en la teoría igualitarista contemporánea resulta ser: ¿igualdad de qué? (Sen 1992, 4).

La teoría igualitarista, como denominó Roemer (2009) (*egalitarian theory*) a ese *corpus* teórico y filosófico que, dentro de la contemporaneidad, se ha dedicado a dilucidar sobre cuáles desigualdades son justas y cuáles otras no y, por lo tanto, cuáles deben ser objeto de igualación por parte de la intervención del Estado; se distingue entonces por la fijación de las variables focales (Sen 1992, 2), dimensiones o espacios en los cuales se evalúa la igualdad. De tal manera que, tanto Roemer (2009, 24) como Sen (1992), señalan que es necesario distinguir dos aspectos de la igualdad: por una parte, la *moneda* en la que se mide la igualdad (*currency of equality*) –por

ejemplo la riqueza, el ingreso, el bienestar, las oportunidades o los recursos— y por otra parte, el *dominio* de personas entre las cuales se evalúa la igualdad —por ejemplo los miembros de un país, de una región o Estado, o individuos de distintas generaciones—. Así, Sen (1992) señala que todas las corrientes dentro de la teoría igualitarista son igualitarias en términos de una variable focal en específico; y por tanto, de lo que trata el debate entre ellas es de definir si la igualdad en una determinada variable focal es justa o no y, en consecuencia, si debe de ser entonces perseguida por el Estado y el gobierno mediante las distintas políticas públicas.

Conceptualizar a la desigualdad como un problema en el que debe centrarse la acción del Estado por medio de políticas como las políticas sociales y las instituciones de un régimen de bienestar es una afirmación que, como se ha señalado, depende del tipo y grado de desigualdad al que se refiere. Por lo tanto, tal conceptualización se puede ubicar en las interpretaciones que, desde un enfoque normativo, han establecido las prescripciones por las que ciertas desigualdades se consideran justas o injustas y que, por ende, se refiere a un deber ser de igualdad al que el Estado, las políticas y la sociedad deben de aspirar.

Para establecer concretamente el campo al que nos referimos dentro de estas interpretaciones normativas, se pretende que estas pueden comprender las consideraciones relativas a los juicios por los que una determinada situación de desigualdad se evalúa como justa o injusta. En el pensamiento ilustrado, se define como criterio de evaluación la característica convencionalista del derecho a ejercer la potestad de los hombres sobre la naturaleza a partir del trabajo. Autores como Locke (1690) y Rousseau (1755), partiendo de la consideración de que la naturaleza era dada a todos los hombres, consideraron que solo el trabajo ejercido por un individuo para transformar la naturaleza era la única propiedad inalienable del individuo y que, por tanto, el usufructo de la naturaleza por alguien debía ser por acuerdo de la sociedad y justificado en las capacidades que un individuo tenga para transformarla y obtener un producto en beneficio individual y social. En este sentido, la primera fuente de justificación sobre la desigualdad es el trabajo.

Mientras que en estos fundamentos ilustrados la motivación es construir una teoría que justifique un orden civil en consonancia con las leyes de la naturaleza; en la teoría igualitarista contemporánea, el objeto es construir una teoría que parta de reconocer que las diferencias naturales determinan, en cierta medida, los resultados en las convenciones que justifican la desigualdad (Roemer 2009). Por ende, como señala Rawls (1995a y 1995b), la pregunta en la filosofía contemporánea resulta ser: si ninguno de los hombres escoge el lugar y circunstancia en donde nace, y esto determina en buena medida sus resultados en la vida, cuáles son los principios que justifican estas desigualdades y cuáles deberían ser los principios que persiga una

sociedad liberal donde se busque el ejercicio de libertades y derechos por igual de todos sus integrantes.

Posteriormente, en el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, de acuerdo con el utilitarismo de Bentham (1780) y Stuart Mill (1859), la utilidad o bienestar de cada uno de los individuos en una sociedad tiene el mismo peso y, por lo tanto, cualquier medida que mejore el bienestar de unos –no importando que quizá sean los más ricos de la sociedad– se considera como una medida justa y óptima ya que aumenta el bienestar general. De tal forma que, según esta perspectiva, el utilitarismo sería una filosofía extremadamente igualitarista puesto que en este se considera como justa una distribución igualitaria de recursos debido a que asume que todos los individuos poseen una igual función de utilidad sobre estos (Roemer 2009, 25). Por ello, la principal crítica al utilitarismo radica, primero, en el uso de una medida cardinal de utilidad comparable de manera interpersonal (Sen 1998) y segundo, en que no distingue entre recursos y resultados; es decir, entre lo que logra o tiene un individuo y las condiciones o insumos de que dispone para llevarlo a cabo (Sen 1987b).

Dada esta crítica sobre el utilitarismo, Rawls (1995a y 1995b) se centra en elaborar un principio de justicia por el cual las diferencias de posiciones o resultados sean justas en términos de que todos los individuos tengan acceso a una igualdad de recursos que son considerados necesarios para que las personas puedan lograr sus planes de vida; y a estos los llama “bienes primarios”. La igualdad de bienes primarios en Rawls (1995a y 1995b) implica que las instituciones sociales y económicas estén orientadas a generar que las personas tengan los mismos derechos y libertades, que tengan las mismas oportunidades y los mismos medios generales para perseguir lo que ellas consideren como un bien, en tanto que sea compatible con las nociones de bien de las demás personas en la sociedad. Sin embargo, una crítica al enfoque de Rawls vendría de parte de Nozick (1988), quien señala que las desigualdades no se justifican por el acceso a los mismos bienes primarios, sino a un uso legítimo de los bienes que se basa en la condición de que su uso por una persona no afecte a otros, y que sea producto de intercambios o arreglos voluntarios.<sup>1</sup>

El siguiente salto cualitativo en la teoría igualitarista lo daría Sen (1987b; 1992; 1987a; 1982; 1996), puesto que es el primero en señalar que el centro de una discusión sobre la justicia ante la desigualdad no estaba en la igualación de los recursos o de los bienes que tiene una persona, sino en lo que esos bienes hacen por las personas o en lo que estas pueden lograr con ellos. Como señala Roemer (2009, 27),

1 La crítica de Nozick lleva a la construcción de un concepto de Estado mínimo, puesto que este es el único Estado posible que, dedicado exclusivamente a la vigilancia del cumplimiento de los contratos, no interferiría con los intercambios legítimos y voluntarios de los individuos (Campbell 2002, 74-75).

parecería que entonces la propuesta de Sen estaría del lado de justificar la igualdad de bienestar (es decir de resultados), pero no es así, lo que Sen (1992, 5-6) prescribe como objeto de igualdad son las “capacidades” para funcionar; es decir, las capacidades de las personas para lograr cosas, más que los logros en sí mismos. Esto es indicativo de la prioridad que tiene para Sen (2012 y 1996) la ampliación de las libertades reales de las que gozan los individuos. Su enfoque es así una propuesta que prioriza sobre todo la libertad que tienen las personas para elegir y llevar a cabo ciertos modos de vida, y para ello, las capacidades a las que tiene acceso –como determinantes de las oportunidades que tiene para lograr funcionamiento– son, de manera justificada, el objeto de igualdad entre los individuos. Gerald A. Cohen (1996) contribuye a la crítica de Sen a la métrica de los bienes primarios de Rawls al señalar que “[...] las personas conformadas de manera diferente y situadas en diversos lugares requieren distintas cantidades de bienes primarios para satisfacer las mismas necesidades” (36); por lo que establecer la igualdad en términos de bienes primarios conduce a una moralidad parcialmente ciega.

La crítica de Rawls a la igualdad de bienestar se funda en las implicaciones que tiene la diversidad de preferencias entre las personas. Dado que, contrario a lo que suponía el utilitarismo sobre una idéntica función de utilidad entre individuos, Rawls (1995b) considera éticamente incorrecto justificar la igualdad en el bienestar porque las nociones de bien sobre un mismo factor son distintas a través de las personas. Así, resultaría justo compensar los “gustos caros”, como por ejemplo compensar el gusto por los vinos caros, tanto como la necesidad por servicios de salud básicos de otros, y asimismo los “gustos ofensivos”, es decir considerar justo el placer que deriva una persona de discriminar a otras (Cohen 1996, 30). Esta crítica es la que lleva en la teoría igualitarista a autores como Dworkin (1981a y 1981b), Arneson (1989) y Roemer (2009 y 1998) a formular prescripciones que distinguen entre aquellas condiciones naturales que están fuera del control de los individuos y aquellas que son producto de sus decisiones y esfuerzos.

Dworkin (1981a y 1981b), al igual que Rawls, rechaza la igualdad de bienestar con base en el argumento sobre los “gustos caros”, señalando que “alguien con gusto por la champagne [...] necesitaría de más recursos para alcanzar un nivel de bienestar para aquel que prefiere la cerveza” (Dworkin 1981a, 189). Por lo anterior, Dworkin resulta también un partidario de la igualdad de recursos en el sentido de Rawls; no obstante, distingue entre la responsabilidad que tienen las personas sobre sus preferencias y las que no (Roemer 2009, 29). Dworkin (1981b, 283-290) señala que hay condiciones o resultados por los cuales los individuos no pueden ser responsables, tales como el lugar en el que se nace o la familia en la que se crece, etc. A esto lo llama “suerte en bruto” (*brute luck*) y es algo similar a la lotería natural

de Rawls (1995a). Además, distingue otro tipo de azar al que denomina “suerte optativa” (*option luck*) y que resulta ser aquella a la que está sujeta el individuo a causa de sus decisiones. De acuerdo con Dworkin (1981b), en tanto que la igualdad de recursos sea implementada, entonces la desigualdad en los resultados sería justa porque se debe solamente a causa de la “suerte optativa” y ya no a las diferencias de las que no puede juzgarse como responsable al individuo.

Sobre las propuestas de Dworkin vendría la crítica de Arneson (1989), quien señala que la división entre lo que una persona puede ser responsable o no es incorrecta. Arneson (1989, 78) utiliza el ejemplo de una persona discapacitada y una que no lo es; si la igualdad de recursos es implementada, entonces quiere decir que ambos reciben la misma cantidad de un medio necesario para el bienestar –por ejemplo el dinero– no obstante, la persona con discapacidad utilizará buena parte de ese medio en medicinas y aparatos, mientras que la otra utilizará todo para llevar a cabo sus planes. En este sentido, Arneson (1989, 85-87) propone que lo que se debe igualar no son los recursos ni el bienestar, sino las *oportunidades para el bienestar*; esto es, que ambas personas en el ejemplo señalado tengan acceso a medios necesarios tales que ambos enfrenten un igual esquema de decisiones y probabilidades. Esto es quizás un punto toral en la teoría igualitarista contemporánea, pues establece la necesidad de dar un trato desigual entre individuos con el fin de obtener una igualdad en una variable focal en específico. Así, la igualdad de oportunidades para el bienestar implica que, para que dos individuos diferentes tengan acceso a las mismas opciones de bienestar, se requiere de una desigual compensación en recursos y arreglos institucionales, tal que ambos enfrenten los mismos retos y limitaciones para conseguir bienestar.

Este trato desigual en recursos para conseguir una distribución más igualitaria en las oportunidades para el bienestar es lo que lleva a Roemer (1998) a formular su propuesta de “algoritmo” para hacer operativo este principio de igualdad. Roemer (1998, 71-72) considera que la igualdad de oportunidades está asociada con la idea de “nivelar el terreno de juego”, esto es que todos los participantes tengan iguales condiciones y oportunidades para competir. Considera que una parte importante de la igualdad de oportunidades debe ser lo que denomina “principio de no discriminación o de mérito”, que es que “[...] en la competencia por un puesto en la sociedad han de ser incluidos [...] aquellos que poseen las características adecuadas para desempeñar las obligaciones que dicho puesto conlleva, y a la vez que su elección para éste se decidirá atendiendo solamente a estas características” (Roemer 1998, 71). Por ello, el esfuerzo es un elemento primordial en la propuesta de este autor. Roemer (1998) propone así que, en aras de construir una justa igualdad de oportunidades, es necesario igualar las condiciones y recursos no de todo el grupo

social en conjunto sino por tipos o categorías con base en características comunes (por ejemplo, rural-urbano, deciles de ingreso, sexo, etc.) La propuesta de Roemer busca que individuos ubicados en distintas categorías sean compensados de tal manera que, realizando un mismo esfuerzo, puedan obtener iguales resultados. Esto es que existan condiciones igualadoras, tales que dos personas ubicadas en diferentes estratos o grupos sociales y económicos puedan obtener un mismo logro llevando a cabo el mismo esfuerzo relativo; estableciendo así que, en promedio, los resultados sean iguales entre tipos o categorías, pero no necesariamente entre los integrantes de un tipo en específico (Roemer 1998, 75).

Ahora que se ha definido la igualdad de oportunidades, cabe mencionar que, de acuerdo con Sen (1982 y 1992), la igualdad de capacidades se diferencia de la igualdad de oportunidades en el sentido de que la primera hace referencia a las capacidades para lograr algo, mientras que la segunda involucra la igualdad de recursos o medios para lograr algo. De tal manera señala:

[...] la capacidad de una persona para lograr, en efecto, significa la oportunidad de perseguir los objetivos de él o de ella. [...] la ‘igualdad de oportunidades’ es comúnmente usada en la literatura de políticas, en un sentido más restringido, definida en términos de una igual disponibilidad de algunos medios en particular, o [...] de la igual aplicación [...] de unas barreras o limitaciones específicas (Sen 1992, 7).

### **Relaciones entre las diversas conceptualizaciones normativas de la desigualdad**

Análogamente, la diferencia entre igualdad de oportunidades y de bienestar (o de resultados) se ha visto como el caso de una carrera, donde la igualdad de bienestar implicaría una intervención sobre los resultados una vez ejecutada la competición y la igualdad de oportunidades representaría llevar a cabo tal intervención antes de que se escuche la marca de salida (Fitzpatrick 2001, 26). En este apartado, nos proponemos elaborar un esquema de análisis en el que se observen las diferencias y gradualidades que los distintos conceptos de igualdad presentados en la sección previa guardan entre cada uno. Para realizar tal propuesta, se debe asumir que existe una diferenciación más o menos clara y gradual entre unos y otros conceptos de desigualdad, dependiendo del momento de intervención o el “corte” a partir del cual una igualdad se juzga como justa o injusta.

En este sentido, hablamos de una débil gradualidad entre los conceptos de *igualdad de recursos*, *igualdad de bienestar*, *igualdad de oportunidades* e *igualdad de*

*capacidades*, donde, colocando estos conceptos sobre una recta, de izquierda a derecha tendríamos un aumento en la amplitud del concepto sobre la desigualdad. Así, la igualdad de recursos aparecería como la definición más estrecha puesto que esta considera como justa la igualación solamente de un vector de recursos que son considerados necesarios para el bienestar. En la primera mitad de la recta, la igualdad de recursos y de bienestar comparten la idea de que todos los individuos tienen la misma función de utilidad, puesto que lo que se busca, como señala Roemer (2009, 34), es maximizar el valor promedio de la condición objetivo sobre la que se busca igualar. La igualdad de bienestar, a pesar de las críticas de gran parte de la teoría igualitarista, comprende un concepto más amplio que la igualdad de recursos dado que en ella se trata, ya no de intervenir en la igualación de los insumos necesarios para el bienestar, sino sobre las condiciones reales de vida que experimentan los individuos.

Del lado derecho de la hipotética recta, se encuentran aquellos conceptos de igualdad que son, como indica Roemer (2009, 37), mucho más imperceptibles que las tradicionales medidas de desigualdad –la riqueza y el bienestar– con las que los economistas estaban acostumbrados a trabajar. La igualdad de oportunidades y capacidades se ubican del lado derecho de la recta porque representan conceptos más amplios sobre los términos que, de manera justa, se consideran como sujetos de igualación. Las oportunidades en términos de Arneson (1989) y Roemer (2009 y 1998) están sujetas a igualar no solo condiciones individuales en las personas, sino también a igualar aquellos aspectos institucionales colectivos y contextuales que facilitan o condicionan el esfuerzo de las personas y, por tanto, sus logros. Por su parte, la igualdad de capacidades se ubicaría en el extremo derecho de la recta por tratarse del concepto más amplio, menos tangible y más complicado de medir. En efecto, la igualación de capacidades comprende no solamente igualar las condiciones y medios que permiten a una persona lograr algo, sino además igualar las capacidades que esta tiene para lograr funcionamientos y transformar en estados de realización aquellos bienes y recursos a los que tiene acceso.

En un enfoque más reciente, Dubet (2012) propone que el debate en la teoría igualitarista actual se ubica entre dos grandes concepciones sobre la justicia social: la *igualdad de posiciones* o lugares y la *igualdad de oportunidades*. La primera, la considera como aquella noción que “se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de posiciones ocupadas por los individuos, sean mujeres u hombres, más o menos educados, blancos o negros, jóvenes o ancianos, etc.” (Dubet 2012, 11); y es por tanto, aquella en la que se consideran como justas las intervenciones a favor de reducir las desigualdades de “los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, [es decir, aquellas diferencias]

que se ven asociadas a las diferentes posiciones sociales que ocupan los individuos” (Dubet 2012, 11). Por su parte, la igualdad de oportunidades, la concibe como aquella noción de justicia que “consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático” (Dubet 2012, 12). Es, en este sentido, un concepto de desigualdad que busca menos “reducir la inequidad entre las diferentes posiciones sociales, que luchar contra las discriminaciones que perturbarían una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas” (Dubet 2012, 12).

Así, este autor señala que los espacios de la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades son “modelos de justicia igualmente deseables (y criticables) [que] producen efectos concretamente opuestos y corresponden a representaciones de la vida social también opuestas entre sí” (Dubet 2012, 95); no obstante, aunque en términos de políticas su convivencia parezca lo más conveniente para definir un sistema que atienda los diversos tipos de desigualdad y sus efectos nocivos, siempre existe una elección de primacía de una sobre otra (Dubet 2012, 95). Dentro de la configuración y conformación de las políticas que buscan reducir desigualdades y promover un ideal de igualdad dentro de cualquier régimen de bienestar “cuanto más se reducen las desigualdades entre las posiciones, más se eleva la igualdad de oportunidades” (Dubet 2012, 99); esto es, que acortando las brechas actuales entre las posiciones, se actúa a favor de la igualación de las oportunidades para lograr nuevas posiciones o, en términos de Sen, para lograr nuevos funcionamientos y ampliar la libertad para lograr.

## **El papel de las políticas sociales frente a la desigualdad y en la redistribución**

Las políticas sociales, como aquel conjunto de medios y fines que, de parte del gobierno y la administración pública, se diseñan y ponen en marcha con el objetivo de intervenir principalmente sobre ciertas situaciones y condiciones que afectan al bienestar (Torres 1954; Montagut 2000), parten también de interpretaciones que constituyen un “referencial global” que orienta sus intervenciones y comprende principios, valores y actitudes que configuran “imágenes cognitivas” sobre la realidad (Muller 2006, 95-98); es decir, esquemas cognitivos que permiten la interpretación sobre un problema y sus causas. En este sentido, las interpretaciones sobre la desigualdad tienen un papel determinante en la forma y tamaño de la redistribución como principal actividad de las políticas sociales. No obstante, la desigualdad no es un aspecto que aparezca específicamente en la definición del concepto de las

políticas sociales. Estas pueden ser conceptualizadas como “la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida” (Montagut 2000, 19). O bien como Marshall (1965) señala, como “la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos”. Por ello, las interpretaciones normativas sobre el concepto de desigualdad han establecido un puente entre esta y su asociación con el bienestar, es decir, de qué manera la desigualdad afecta o incide en el bienestar y qué papel tiene en tal asociación las políticas sociales.

De acuerdo con Esping-Andersen y Myles (2009, 640), las políticas sociales tienen un efecto sobre la distribución del ingreso de mercado (*market-based distribution*), principalmente en dos formas: primero, mediante la provisión de ingresos fuera del mercado como por ejemplo por medio del otorgamiento de pensiones, seguros de desempleo y permisos de maternidad; y segundo, porque afecta los ingresos potenciales de mercado de las personas por medio de servicios como la educación, salud y capacitación para el trabajo. En este sentido, las transferencias de recursos que realizan las políticas sociales, ya sea en especie o en efectivo, afectan la distribución de recursos, más allá de solamente el ingreso, y particularmente el ingreso laboral. De tal manera que las políticas sociales y los Estados de bienestar, de acuerdo con los principios redistributivos que adoptan, promueven ya sea una mayor igualdad de resultados o de oportunidades; o bien, en sentido contrario, una mayor desigualdad en cualquier aspecto (Esping-Andersen y Myles 2009, 641).<sup>2</sup>

Las políticas sociales, en esta forma, tienen una incidencia en la distribución y redistribución de recursos tal que afecta de manera positiva o negativa aspectos relativos a la igualdad. Un Estado de bienestar es por definición redistributivo ya que, por un lado, cobra impuestos y por otro transfiere recursos por medio de su gasto social (Esping-Andersen y Myles 2009, 639); y en este sentido, las políticas sociales resultan el instrumento por el que tales actividades se traducen en una mayor o menor igualdad. Así, Barr (2001 y 2012), identifica las dos formas principales de redistribución en las que incurren las políticas sociales: por una parte, la redistribución horizontal, que implica la reasignación de ingreso a través del curso de vida; esta se observa en los aseguramientos sociales ante las contingencias como la enfermedad o invalidez, y las provisiones necesarias como las pensiones para la vejez. Por otra

---

2 En sentido estricto, Esping-Andersen (2000 y 1990) señala que los términos “política social”, “estado de bienestar” y “régimen de bienestar” son conceptos totalmente diferentes y que, en ocasiones, se utilizan de manera indistinta. Sin embargo, indica que “es muy posible que haya política social sin un Estado del bienestar, aunque, obviamente, no al revés” (Esping-Andersen 2000, 10); por lo que la política social siempre está presente y, por ello, en adelante, cuando se haga referencia al estado de bienestar, se estará considerando también de manera implícita a la política social.

parte, la redistribución vertical que implica las transferencias entre clases o estratos socioeconómicos, comprendiendo así las transferencias tanto monetarias como en especie que reciben ciertos grupos con el objetivo de promover algún tipo de igualdad. El grado de “igualación” de este tipo de redistribución está en función de la progresividad del sistema fiscal y la proporción de los sectores en mayor desventaja que reciben las transferencias.

La combinación de las tres fuentes básicas de bienestar señala el grado de intervención y redistribución que genera un régimen de bienestar y sus políticas sociales. En este sentido, Esping-Andersen y Myles (2009, 645) señalan tres fuentes básicas de bienestar: los mercados, las familias y el gobierno. Los mercados proveen ingresos y transan insumos necesarios para el bienestar; las familias también proveen bienestar, sobre todo por el cuidado a sus miembros y la compartición de recursos e ingresos; y el gobierno además de que emplea mano de obra, provee recursos por medio de pensiones, subsidios y transferencias. En la literatura, la combinación de estas tres fuentes de bienestar da paso a distintas tipologías o aproximaciones que explican de qué manera el bienestar de las personas se realiza en mayor o menor medida dentro de cada una de estas esferas, y al mismo tiempo, sobre cómo se configuran las instituciones y esquemas de políticas sociales. Así, destacan las clasificaciones de Titmuss (1981) y Esping-Andersen (1990) con base en el grado de intervención por parte del Estado y el grado de dependencia del bienestar en el mercado o la familia. Filgueira (1997), dentro del contexto del período de la estrategia de industrialización por medio de la sustitución de importaciones (ISI), presenta otra propuesta de tipología en la que identifica regímenes de bienestar con base en el acceso universalista o bien como resultado de la pertenencia a un grupo social o económico a los beneficios sociales. Por otra parte, Martínez F. (2007) elabora una clasificación de los regímenes de bienestar en relación al grado de mercantilización, desmercantilización y familiarización del que depende la provisión de bienestar en cada Estado. Y asimismo Huber y Stephens (2005) ofrecen otra clasificación con base en el grado de cobertura y de lo que ellos denominan como “esfuerzo”, que es el grado de progresividad con que la asignación del gasto social beneficia de manera más directa a los grupos en mayor desventaja socioeconómica.

En cada una de estas tipologías, el papel de las políticas sociales difiere en función de la configuración con que se estructuran las diversas instituciones y agentes involucrados en la provisión de bienestar. De tal manera que, en aquellas tipologías donde el bienestar depende más de la iniciativa individual, ya sea en el mercado o en las familias, y el acceso a los beneficios sociales es más excluyente o sectorizado, las políticas sociales tienen un rol más residual, en el sentido descrito por Titmuss (1981). En estos casos, la desigualdad como un objetivo de las políticas redistributivas

en sentido vertical se interpreta como un objetivo indirecto de las políticas sociales puesto que las acciones de estas no tienen por objeto intervenir directamente en la desestratificación social ya sea erradicando la pobreza, promoviendo el pleno empleo o eliminando la completa dependencia de los salarios (Esping-Andersen 1990, 12). En estos regímenes de bienestar, con políticas sociales más de corte residual, sus fines son meramente asistenciales; para corregir aquellas fallas dominantes, principalmente en los sistemas de mercado en donde se obtienen los insumos para el bienestar. En tal sentido, la promoción de la igualdad, en estos tipos de régimen de bienestar y de políticas sociales, depende fundamentalmente de la progresividad de las transferencias y beneficios con base en esquemas de focalización que buscan corregir o intervenir solamente entre aquellos que, dentro de los medios tradicionales (el mercado principalmente) no pueden conseguir por sus propios medios un bienestar.

Por otra parte, en los casos en los que las políticas sociales tienen una orientación más hacia la desmercantilización, el acceso a los beneficios sociales es más universalista y depende en menor medida de los ingresos laborales o de la pertinencia a un grupo o sector específico. En estos casos, la redistribución por parte de las políticas sociales tiene un carácter menos focalizado o restringido con mayor exclusividad hacia sectores específicos; y por tanto, se puede asumir que la desigualdad se considera como un objetivo más directo dentro del régimen de bienestar. En esta situación las políticas tienen un papel más orientado a que los individuos pierdan el estatus de mercancía, la política social figura como un instrumento por el cual, el bienestar social se transforma en movilización social y participación política (Esping-Andersen 1990, 55); promoviendo, además, una mayor igualdad entre clases y grupos sociales. Adicionalmente, como se sigue de autores como Korpi y Palme (1998), políticas sociales menos focalizadas e instituciones de seguridad social que abarcan a los grupos de ingresos altos contribuyen a una menor desigualdad; por lo que la centralidad de la desigualdad como objetivo de las políticas sociales radica también en asociar esquemas de acceso a la seguridad social menos estratificados y menos excluyentes.

## **Desigualdad, bienestar y redistribución en América Latina**

De acuerdo con lo anterior, la asociación entre el nivel de desigualdad de una sociedad y el bienestar que esta experimenta podría variar dependiendo del tipo de régimen de bienestar y de las políticas sociales que se trate. La forma en que las políticas y los programas sociales configuran un régimen de bienestar podría tener cierta correlación con la forma en que la desigualdad afecta o tiene una asociación con

el bienestar de las personas. Es decir, en un sentido como señala Bowles (2012), la forma en que se definen las reglas del juego tiene una asociación con las preferencias o actitudes de la sociedad respecto a la desigualdad. Con este objetivo, en esta sección analizamos qué grado de correlación existe entre el bienestar experimentado y el nivel de desigualdad en países de América Latina, dependiendo del tipo de diseño institucional de sus políticas sociales.

Considerando algunos tipos de régimen de bienestar como un indicador sobre la cobertura, profundidad y redistribución por parte de las políticas sociales y el diseño institucional de los Estados que se encuentra orientado hacia la atención del bienestar, en esta sección utilizamos las clasificaciones de Martínez F. (2007); Huber y Stephens (2005); y Filgueira (1997) para analizar de qué manera se asocia la evolución en las tasas de desigualdad (medida por la concentración del ingreso mediante el índice de Gini) en algunos países de América Latina con algún indicador de bienestar en el período de 2001 a 2013. De acuerdo con autores como Lustig (2012) y López-Calva y Lustig (2011), este período se distinguió por una notable reducción de la desigualdad a nivel regional y en la mayoría de países, comparativamente mayor con la observada en la década precedente a este. Asimismo, este período se destaca por una notoria disminución de la pobreza y el aumento de programas sociales orientados a la acumulación de capital humano y focalización. Por ello, resulta un período importante para observar tal asociación entre el nivel de desigualdad a escala nacional en cada país y el bienestar experimentado por la población.

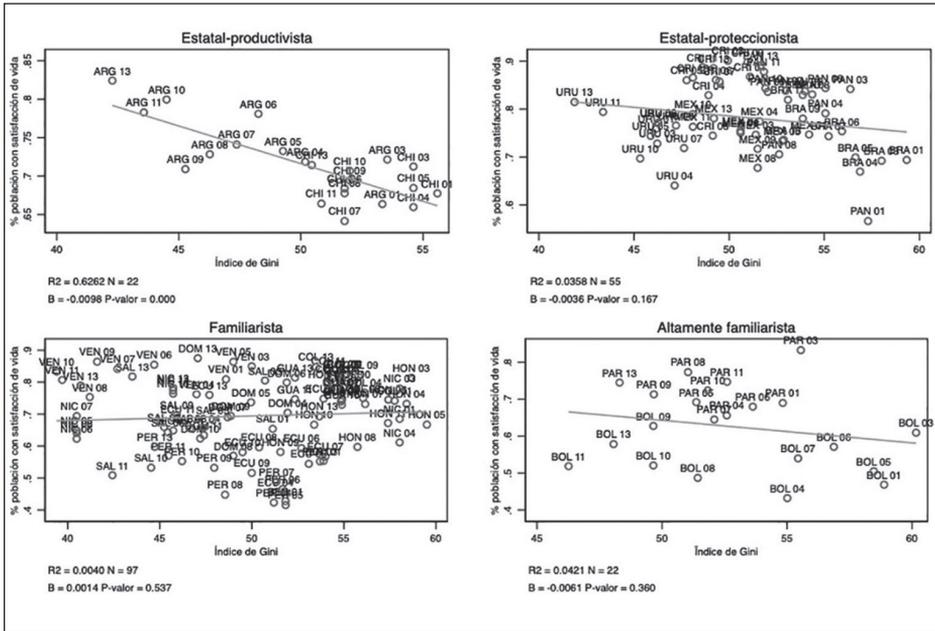
Como indicador de bienestar se propone un indicador de bienestar subjetivo que es el porcentaje de población que declara experimentar un grado de satisfacción con su vida. De acuerdo con la literatura, un indicador como este en el plano cognitivo permite la utilización de una medida que brinda un juicio o valoración general por parte de los individuos respecto a todas las dimensiones de su vida en las que es y ejerce, más allá de los indicadores y dimensiones tradicionales relacionadas meramente con el ingreso y el consumo (Diener et al. 1999 y Van Praag et al. 2003). Así, los datos utilizados corresponden a 18 países de América Latina por medio de la encuesta regional Latinobarómetro de 2001, 2003 a 2011 y 2013, así como también los datos de desigualdad fueron obtenidos de las diversas bases de datos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL Stat) y el Banco Mundial.

La literatura respecto a las tipologías de régimen de bienestar es amplia (Ubasart-González y Minteguiaga 2017) y por tanto se reconoce que el uso de las tres tipologías que aquí se presentan es solo un ejercicio para brindar evidencias respecto a de qué manera la asociación entre desigualdad y bienestar puede verse determi-

nada por el tipo de políticas y el diseño institucional al que se expone. Como se observa desde Esping-Andersen (1990), una característica natural en las tipologías de régimen de bienestar es el grado con el que el diseño institucional determina el grado con el que los individuos y las familias pierden el estatus de mercancía dada la cobertura y beneficios que reciben de los diversos sistemas de bienestar (salud, educación, seguridad social, etc.); y por ende en los tipos de cada una de estas tipologías resulta posible observar ese grado de desmercantilización. De tal manera que, en el caso de Martínez F. (2007), el tipo estatal-productivista es quizás el que mayor grado de desmercantilización provee ya que los servicios de bienestar dependen en menor medida de la situación del mercado y son más una potestad del Estado; el tipo estatal-proteccionista, aunque tiene una significativa presencia del Estado sus servicios son diferenciados y excluyentes ya que solo protegen de manera contingente al bienestar; y el tipo familiarista que, aunque podría tener un alto grado de provisión de servicios de bienestar mediante las familias, su baja dependencia en la institucionalidad del Estado podría significar un mayor grado de mercantilización.

Por su parte, la tipología de Huber y Stephens (2005), que se centra en la conformación de cuatro grupos cuya diferenciación radica en el grado de cobertura y progresividad del gasto social, tiene una mayor representación del efecto redistributivo del Estado. En este sentido, el primer grupo es aquel donde existe la mayor cobertura y “esfuerzo” para beneficiar a los grupos de más bajo ingreso; mientras que el cuarto grupo representa aquellos regímenes donde ocurre lo opuesto. Finalmente también se utiliza una tipología un tanto más clásica que se ubica más en el período previo a la época de ajuste y reforma, en el período de la estrategia ISI, que es la clasificación de Filgueira (1997). Sin embargo, asumiendo que el diseño institucional de los regímenes de bienestar no evoluciona tan diametralmente entre los países de América Latina desde el período ISI hasta la contemporaneidad (es decir, la orientación y referentes globales de las instituciones de bienestar se conserva aunque su cobertura y beneficios se hayan modificado), incluimos esta tipología también con fines comparativos a los resultados de las previas. En la clasificación de Filgueira (1997), los regímenes de tipo universalista estratificado se pueden considerar como aquellos en los que el grado de desmercantilización es el más amplio a pesar de las limitaciones en el acceso de acuerdo con la pertenencia a un grupo específico. Los regímenes excluyentes pueden ser los de menor grado de desmercantilización, ya que en ellos el acceso a los servicios de bienestar producidos por el Estado es reducido y limitado por lo que gran parte de estos tienen que ser provistos por las familias o en el mercado; mientras que, finalmente, los regímenes duales, al ser una combinación del universalismo estratificado y esquemas excluyentes, representan regímenes de una desmercantilización media entre ambos tipos previos.

Gráfico 1. Asociación bienestar y desigualdad por régimen de bienestar (Martínez F, 2007)

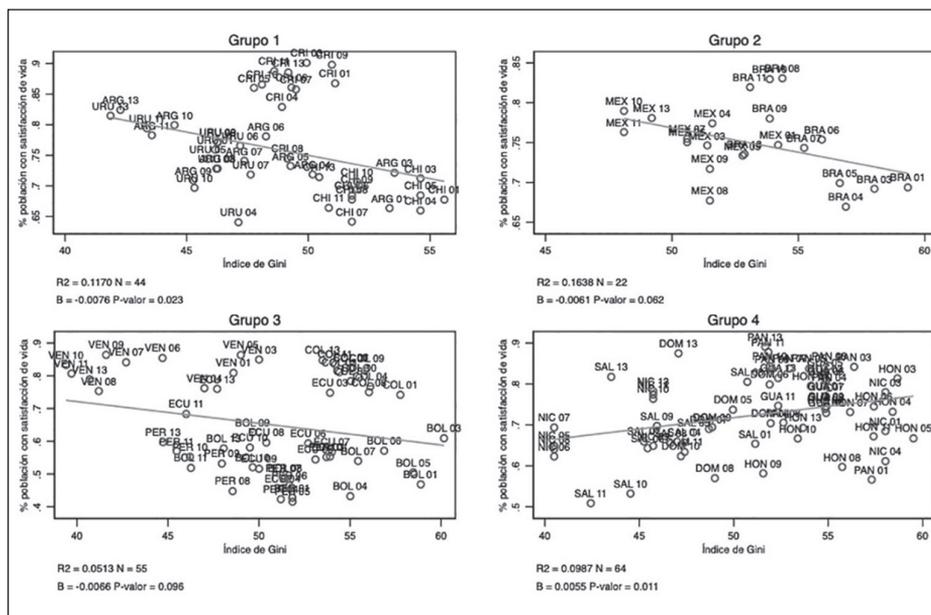


Fuente: Cálculos propios con datos de Latinobarómetro 01, 03-11 y 13. CEPAL Stat y Banco Mundial.

El gráfico 1 muestra los resultados de la asociación entre el indicador anual de bienestar y el de desigualdad por países y años de acuerdo con el tipo de régimen en el que fueron clasificados por Martínez F. (2007). Se observa que, entre los países con un régimen de bienestar de tipo estatal-productivista, la correlación entre desigualdad y bienestar es estadísticamente significativa y en un sentido negativa; mientras que, en el caso de los países clasificados como familiarista y altamente familiarista, la correlación no es significativa y, como se observa en el gráfico, no hay una tendencia o patrón evidente entre ambos indicadores. En el caso de los regímenes de tipo estatal-proteccionista, se evidencia una tendencia menos marcada y fuerte como en el tipo estatal-productivista y esto se comprueba ya que la asociación solo es estadísticamente significativa a menos del 90%.

De acuerdo con la clasificación de Huber y Stephens (2005), en el primer grupo se ubican países como Argentina, Chile y, en este caso también, Uruguay y Costa Rica. Como se observa en el gráfico 2, en este grupo la correlación entre el nivel de desigualdad y el nivel de bienestar subjetivo es significativa a más del 95% y tiene una asociación negativa. De acuerdo con esta clasificación, el grupo 2 lo conforman solamente México y Brasil; y entre estos países la asociación entre desigualdad y

Gráfico 2. Asociación bienestar y desigualdad por régimen de bienestar (Huber y Stephens, 2005)

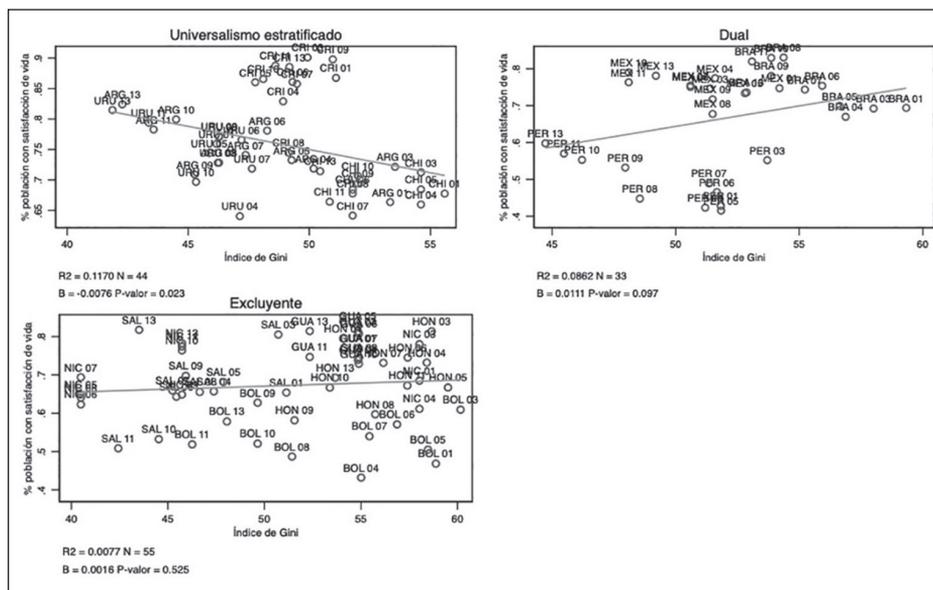


Fuente: Cálculos propios con datos de Latinobarómetro 01, 03-11 y 13. CEPAL Stat y Banco Mundial.

bienestar también es negativa y marginalmente significativa al 95%. En el grupo 3, conformado por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, esta asociación ya no resulta significativa más que al 90%, lo que resulta evidente a partir de que se una tendencia menos clara que en el caso del grupo 1 y 2. En el caso del grupo 4, el grupo que, de acuerdo con Huber y Stephens (2005), presenta una menor cobertura y progresividad en el gasto social, observamos incluso una asociación positiva y estadísticamente significativa entre desigualdad y bienestar subjetivo. En cierto sentido, los resultados entre la clasificación de Martínez F. (2007) y la de Huber y Stephens (2005) apuntan a los mismos resultados para aquellos países en los que el régimen de bienestar es más amplio, de mayor cobertura y con rasgos más igualitaristas y redistributivos, así como también en cuanto a la pérdida de significancia en la correlación entre desigualdad y bienestar conforme se transita regímenes de menor desmercantilización. Por tal motivo, verificamos también si estos resultados se asemejan considerando la clasificación de Filgueira (1997).

En este caso, como se observa en el gráfico 3, entre los países considerados con un régimen de bienestar de tipo universalista estratificado, la correlación entre el nivel de desigualdad anual y el porcentaje de población que reporta satisfacción de vida –indicador de bienestar– es negativa y significativa a más del 95%. Estos son

Gráfico 3. Asociación bienestar y desigualdad por régimen de bienestar (Figueira, 1997)



Fuente: Cálculos propios con datos de Latinobarómetro 01, 03-11 y 13. CEPAL Stat y Banco Mundial.

los mismos países que consideran Huber y Stephens (2005) en su primer grupo, por lo que los resultados son idénticos. Sin embargo, sí hay variación respecto a los países que clasifica Figueira (1997) como de tipo de régimen dual y excluyente. Entre los países de régimen dual se encuentran México, Perú y Brasil, para los cuales se observa una correlación positiva y solamente significativa al 90%. Entre los países que se consideran como de régimen excluyente, no se puede concluir que exista una asociación estadísticamente significativa entre ambos indicadores, lo cual resulta visible en la ausencia de un patrón o tendencia en los resultados gráficos.

## Conclusiones

La teoría igualitarista contemporánea se conforma de un debate filosófico y político en torno a las prescripciones por las cuales se pueden justificar ciertas desigualdades, así como la aspiración por ciertas igualdades. En este devenir teórico, la ubicación de cuatro principales concepciones sobre la igualdad resulta evidente: la igualdad de recursos, la igualdad de bienestar, la igualdad de oportunidades y la igualdad de capacidades. Todas ellas resulta posible circunscribir sus prescripciones en un debate más dicotómico como el que propone Dubet (2012) entre la igualdad de posiciones

y la igualdad de oportunidades, señalando principalmente que no es posible pensar en la una sin la otra. Estas consideraciones contribuyen a los referenciales globales de las políticas sociales en cuanto a sus características redistributivas y, por tanto, en la forma en que estas caracterizan a los regímenes de bienestar en su grado de desmercantilización e igualitarismo.

La desigualdad representa una situación condicionante del bienestar. Los múltiples enfoques normativos demuestran que esta no es irrelevante para el bienestar que experimentan los individuos y las sociedades. Sin embargo, dado que no todas las desigualdades son injustas o nocivas para el bienestar por sí mismas, la pregunta sobre qué tanta desigualdad es perjudicial para el bienestar y el desarrollo sigue firme. Así, mediante la asociación del nivel anual de desigualdad medido por el índice de Gini y el nivel anual de bienestar medido por un indicador de bienestar subjetivo, demuestra que en el período de 2001 a 2013 se observó en casi todos los países de América Latina una disminución de la desigualdad y, en varios casos, un aumento en el nivel de bienestar autorreportado. La correlación entre ambos indicadores se analizó controlando por el tipo de régimen de bienestar como una aproximación analítica que permitiera observar si la exposición a un determinado diseño institucional y políticas sociales podría condicionar los resultados observables de tal asociación.

En este caso resulta que, en efecto, la correlación entre desigualdad y bienestar es más nítida en los países con políticas sociales con una orientación más redistributiva, con un papel más protagónico por parte del Estado en la provisión de servicios de bienestar y una mayor cobertura en estos. No obstante, en la medida en que se transita hacia regímenes con un diseño institucional y políticas menos igualitaristas y desmercantilizantes, la correlación observada se diluye, llegando incluso a volverse en sentido contrario. Esto es que, entre los países con regímenes menos desmercantilizantes, la tendencia apunta a una asociación positiva entre desigualdad y bienestar. Lo cual, sin duda, es una evidencia que apunta a la necesidad de análisis más profundos y estadísticamente más robustos que permitan indagar en estos resultados los cuales han sido ya planteados por enfoques como el de Dubet (2015), que señala la preferencia por la desigualdad como un carácter sociológico y valorativo de sociedades que tienden hacia la diferenciación y el mayor consumo, u otros como el de Benabou y Ok (2001), que señalan que la desigualdad puede interpretarse como señales de futura movilidad social ascendente.

## Bibliografía

- Arneson, Richard J. 1989. "Equality and equal opportunity for welfare". *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition* 56 (1): 77-93.
- Barr, Nicholas. 2001. *The welfare state as piggy bank. Information, risk, uncertainty, and the role of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2012. *The economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Benabou, Roland y Efe A. Ok. 2001. "Social mobility and the demand for redistribution: The poum hypothesis". *The Quarterly Journal of Economics* 116 (2): 447-487. <https://doi.org/10.1162/00335530151144078>
- Bentham, Jeremy. 1780 (1997). *An introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford: Clarendon Press.
- Bowles, Samuel. 2012. *The new economics of inequality and redistribution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Campbell, Tom. 2002. *La justicia*. Barcelona: Gedisa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2014. "Panorama social de América Latina". Santiago: CEPAL.
- Cohen, Gerald A. 1996. "¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades". En *La calidad de vida*, editado por Martha Nussbaum y Amartya Sen. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Deaton, Angus. 2015. *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México DF: FCE.
- Diener, Ed, Eunkook Suh, Richard Lucas y Heidi Smith. 1999. "Subjective well-being: Three decades of progress". *Psychological Bulletin* 125 (2): 276-302. <https://doi.org/10.1037//0033-2909.125.2.276>
- Dubet, François. 2015. *¿Por qué preferimos la desigualdad? (Aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Dworkin, Ronald. 1981a. "What is equality? Part 1: Equality of welfare". *Philosophy & Public Affairs* 10 (3): 185-246.
- \_\_\_\_\_. 1981b. "What is equality? Part 2: Equality of resources". *Philosophy & Public Affairs* 10 (4): 283-345.
- Esping-Andersen, Gosta. 2000. "Prólogo". En *Política social. Una introducción*, editado por Teresa Montagut. Barcelona: Ariel Sociología.
- \_\_\_\_\_. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

- Esping-Andersen, Gosta y John Myles. 2009. "Economic inequality and the welfare state". En *The Oxford handbook of economic inequality*, editado por Wiemer Salverda, Brian Nolan y Timothy Smeeding. Oxford: Oxford University Press.
- Ferranti, David de, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton. 2004. *Desigualdad en América Latina: ¿rompiendo con la historia?* Washington DC: The World Bank.
- Filgueira, Fernando. 1997. "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, editado por Andrés Pérez Baltodano. Caracas: Nueva Sociedad.
- Fitzpatrick, Tony. 2001. *Welfare theory. An introduction*. Nueva York: Palgrave.
- Huber, Evelyne y John Stephens. 2005. *Successful social policy regimes? Political economy, politics and the structure of social policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica*. Paper delivered at the Conference on Democratic Governability, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 7-8 de octubre.
- Korpi, Walter y Joakim Palme. 1998. "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries". *American Sociological Review* 63 (5): 661-687.
- Locke, John. 1690 (1969). *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*. Madrid: Aguilar.
- López-Calva, Luis y Nora Lustig. 2011. "La disminución de la desigualdad en la América Latina: cambio tecnológico, educación y democracia". En *La disminución de la desigualdad en la América Latina ¿Un decenio de progreso?*, editado por Luis López-Calva y Nora Lustig, 31-43. México: FCE.
- Lustig, Nora. 2012. "Desigualdad y pobreza en América Latina". En *América Latina en los albores del siglo XXI. Tomo 1. Aspectos económicos*, editado por Martín Puchet, Mariano Rojas, Rodrigo Sálazar, Giovanna Valenti y Francisco Valdés. México DF: FLACSO México.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1965. *Social policy in the twentieth century*. Londres: Hutchinson University Library.
- Martínez F, Juliana. 2007. "Regímenes de bienestar en América Latina". Madrid: Fundación Carolina.
- Milanovich, Branko. 2017. *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. Ciudad de México: FCE.
- Montagut, Teresa. 2000. *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nozick, Robert. 1988. *Anarquía, Estado y utopía*. México DF: FCE.
- Piketty, Thomas. 2015. *El capital en el siglo XXI*. México DF: FCE.

- Rawls, John. 1995a. *Liberalismo político*. México DF: FCE.
- \_\_\_\_\_ 1995b. *Teoría de la justicia*. México DF: FCE.
- Roemer, John E. 2009. "Equality: Its justification, nature, and domain". En *The Oxford handbook of economic inequality*, editado por Wiemer Salverda, Brian Nolan y Timothy Smeeding. Oxford.
- \_\_\_\_\_ 1998. "Igualdad de oportunidades". *Isegoría* 18: 71-87, mayo.  
<https://doi.org/10.3989/isegoria.1998.i18.146>
- Rousseau, Jean Jacques. 1755 (1975). *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*. México: Editorial Porrúa.
- Sen, Amartya. 2012. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- \_\_\_\_\_ 1998. "The possibility of social choice". En *Nobel prize lecture*, 178-215.
- \_\_\_\_\_ 1996. "Capacidad y bienestar". En *La calidad de vida*, editado por Amartya Sen y Martha C. Nussbaum, 54-84. México DF: FCE.
- \_\_\_\_\_ 1992. *Inequality reexamined*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ 1987a. *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ 1987b. "The standard of living: Lecture I, concepts and critiques". En *The standard of living*, editado por Amartya Sen. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ 1982. "Equality of what?" En *Choice, welfare and measurement*, editado por Amartya Sen. Massachussets: MIT Press.
- Stiglitz, Joseph. 2012. *El precio de la desigualdad*. México DF: Taurus.
- Stuart Mill, John. 1859. *On liberty*.
- Titmuss, Richard. 1981. *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Torres, Manuel de. 1954. *Teoría de la política social*. Madrid: Aguilar.
- Ubasart-González, Gemma y Analía Minteguiaga. 2017. "Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar". *Política y Gobierno* 24 (1): 213-236.
- Van Praag, Bernard, P. Frijters y A. Ferrer-i-Carbonell. 2003. "The anatomy of subjective well-being". *Journal of Economic Behavior and Organization* 51.
- Wilkinson, Richard y Kate Pickett. 2009. *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Madrid: Turner Publicaciones.

# Formulación participativa de la Política Pública de Transparencia en Bogotá\*

## *Participatory formulation of the Transparency Public Policy in Bogotá*

Diana Carolina Silva\*\*

Recibido: 26/2/2018 - Aceptado: 27/11/2018

### Resumen

La formulación de políticas públicas se elabora generalmente por funcionarios que desconocen las necesidades de la ciudadanía. Estudiar la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia en Bogotá, mediante un extenso trabajo de campo y la articulación teórico-práctica desde el análisis de políticas públicas, permitió identificar las condiciones favorables y las dificultades para la formulación participativa. La participación en la formulación da a la ciudadanía más información sobre la política pública, favorece la apropiación de saberes, el consenso y la legitimidad. Sin embargo, la participación involucra decisiones: para qué se propicia, qué nivel de participación se va a facilitar, cuáles son los actores involucrados y los fines de la política pública a formular. El presente trabajo es un acercamiento a estas interrogantes.

**Palabras claves:** corrupción; democracia; formulación; participación ciudadana; políticas públicas; transparencia.

### Abstract

The formulation of public policies is usually done by officials who do not know the needs of citizens. Studying the participatory formulation of the Public Policy on Transparency in Bogota, through extensive fieldwork and theory-practice articulation from the Public Policy Analysis allowed to identify the favorable conditions and difficulties that exist for a participatory formulation. Participation in formulation gives citizens more information about public policy and helps them with the appropriation of knowledge, consensus and the legitimacy of decisions. Participation, however, involves several decisions: what is its purpose, what level of participation needs to be facilitated, which actors should be involved and what aims should public policy formulate. This essay is an approach to these inquires.

**Keywords:** corruption; democracy; formulation; participatory formulation; public policy; transparency.

\* Este artículo corresponde a la tesis presentada en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia para optar por el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas.

\*\* Trabajadora Social de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Gobierno y Políticas Públicas y Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos de la Universidad Externado de Colombia. Docente universitaria, becaria del Caux Peace and Leadership Programme de la organización Initiatives of Change Switzerland. dianasilvatsozial@gmail.com

## Introducción

El presente artículo da cuenta de los hallazgos y reflexiones generadas a partir de una investigación que combinó el análisis teórico de las nociones de participación ciudadana, transparencia, lucha contra la corrupción y políticas públicas con un extenso trabajo de campo relacionado con la experiencia de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá.

Si bien diferentes autores y publicaciones académicas hacen referencia a los beneficios de la participación ciudadana, la revisión teórica que hizo parte de esta investigación muestra cómo la participación ciudadana en políticas públicas sigue siendo un tema poco estudiado que se trabaja, por lo general, desde una perspectiva normativa y del deber ser. Analizar un caso concreto como la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá permitió dar cuenta de las complejidades de este tipo de ejercicios y de sus efectos en las políticas públicas.

El estudio de la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá posibilitó hacer un balance de las condiciones favorables y las dificultades que existen para la participación ciudadana aun en un marco democrático que promueve el ejercicio de la ciudadanía; así como el análisis del papel y las relaciones entre los promotores y los participantes del proceso. Con este estudio, la investigación se orientó a conocer los efectos concretos de un ejercicio de formulación participativa en las políticas públicas y, en este caso, en la Política de Transparencia de Bogotá. El ejercicio fue liderado por la Veeduría Distrital, órgano de control con una función preventiva, característica que lo diferencia de otras entidades que ejercen control en la administración pública de la ciudad.

### ¿Para qué se realizó la investigación?

El desarrollo de la investigación se justifica a partir de dos grandes perspectivas. En primer lugar, es importante recordar el contexto social y político que estaba viviendo la ciudad de Bogotá y que influyó en la decisión de formular una política pública de transparencia y lucha contra la corrupción de forma participativa. Como hito histórico, es importante señalar que, durante la administración del alcalde Samuel Moreno en Bogotá (2008-2012), estalló el escándalo del “Carrusel de la contratación”, situación que golpeó de forma contundente el sistema democrático, evidenció la asignación irregular de contratos, el pago de comisiones a terceros, así como

demoras y problemas de calidad en la ejecución de obras públicas. Conocer los detalles del mal uso de los recursos públicos despertó la indignación de la ciudadanía y puso a la corrupción como problema público y a las acciones a favor de la transparencia en el tope de la agenda pública.

En el marco de esta coyuntura, la Veeduría Distrital, entidad del distrito capital que lideró la construcción de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, decidió facilitar un proceso de participación ciudadana en la formulación de la política, convocando actores institucionales, comunitarios y ciudadanos en general, de tal forma que ellos retroalimentaran la elaboración de la política con sus aportes y se apropiaran de la misma. La apuesta de la Veeduría Distrital constituía un ejercicio sui generis, puesto que trataba de recoger por medio de la participación ciudadana, la indignación y el malestar que la corrupción había generado en distintos sectores ciudadanos, incluso en aquellos que tradicionalmente no se involucran en la formulación de políticas públicas como el sector privado.

En segundo lugar, desde una perspectiva teórica, es importante resaltar que la etapa de formulación es un momento estratégico del ciclo de vida de las políticas públicas. Durante la formulación, confluyen una comprensión más detallada del problema, la definición de los objetivos de la política, la exploración y configuración de las alternativas de solución y la estructuración de las metas y los medios a través de los cuáles se cumplirá con dichos propósitos. A pesar de esto, “los estudios sobre la puesta en marcha o la implementación de las políticas públicas son, en general, un área poco desarrollada” (Ordóñez 2013, 209); por este motivo, también era de interés para la investigación realizar un aporte teórico sobre esta etapa.

Como propósito de la investigación, se buscó además alimentar la producción académica de la teoría de políticas públicas en materia de participación ciudadana. Al menos en el “deber ser”, gran parte de los países desarrollados y en vías de desarrollo optan por construir nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, generando de esta forma procesos de participación en diferentes etapas del ciclo de políticas públicas:

Teniendo en cuenta el grado de complejidad de las sociedades plurales latinoamericanas y las crecientes demandas ciudadanas de espacios de interlocución con el Estado, se ha ido incrementando el interés por dar sentido a la acción pública y por reivindicar la participación ciudadana dentro del proceso de decisión política (Cano 2008, 166).

Sin embargo, la producción académica relativa a participación ciudadana y políticas públicas se enfoca en análisis normativos que se refieren en abstracto a la necesidad de generar dicha participación y a los beneficios que esta conlleva y, en menor medi-

da, en estudios de caso que favorezcan la articulación teórico-práctica como el que motivó esta investigación.

El estudio se enfocó entonces en un caso emblemático: la formulación de una política pública que convocó la participación de los ciudadanos en el análisis y resolución de la corrupción en Bogotá, un problema público que despertó la preocupación y el interés de distintos sectores sociales. Por lo tanto, fue fundamental ir más allá de la revisión teórica y documental, y realizar un trabajo de campo en el que se consultara de forma directa la opinión de los diferentes sectores involucrados.

Estudiar la formulación participativa de una política pública de transparencia es particularmente interesante, puesto que uno de los postulados comunes para promover la transparencia es el de “muchos ojos, pocas manos”; este postulado invita a aumentar la participación ciudadana para las políticas públicas de transparencia y a reducir la discrecionalidad en la administración de los recursos públicos.

Si la apuesta de la Veeduría Distrital de Bogotá tenía éxito podía significar un paso importante para afianzar la participación ciudadana en las políticas públicas y contribuir a un cambio en las creencias y prácticas respecto a la corrupción en los actores vinculados con el ejercicio participativo, así como en las instituciones, organizaciones y empresas que ellos representan. Las conclusiones del estudio permiten comprender cuál fue el avance de esta apuesta y qué temas quedaron pendientes.

### **¿Cómo se realizó la investigación?**

La investigación fue de carácter cualitativo y se propuso inicialmente generar una disertación relacionada con los principales desarrollos teóricos alrededor de los conceptos de: políticas públicas; formulación; participación ciudadana; transparencia, y corrupción. En correspondencia con los objetivos planteados, el estudio se apoyó en un proceso de revisión documental en el que se consultaron fuentes primarias y secundarias que dieran cuenta del propósito y desarrollo del ejercicio de formulación participativa (documentos institucionales, informes de gestión, cartillas, actas de reunión, videos, audios, entre otros).

Sin embargo, en una investigación sobre participación ciudadana era indispensable conocer de primera mano “la experiencia, percepción, sentimientos, opiniones y perspectivas de los actores relacionados con el problema de investigación” (Silva 2006, 33). Por lo tanto, la misma se apoyó en un exhaustivo trabajo de campo que buscó consultar a cada uno de los sectores involucrados y a algunos de sus actores representativos. Para tal fin, se realizaron entrevistas semi-estructuradas, reuniones grupales y visitas institucionales.

Tabla 1. Diseño metodológico de la investigación

Objetivos	Técnicas
1. Caracterizar el proceso participativo de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.	* Entrevista semi-estructurada dirigida a formuladores. * Entrevista semi-estructurada dirigida a participantes. * Revisión documental (documentos teóricos e institucionales que apoyaron el proceso).
2. Examinar si la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción acoge los aportes de los actores y sectores involucrados en su proceso de construcción.	* Revisión documental (texto final de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá, actas de reunión, material audiovisual). * Entrevista semi-estructurada dirigida a formuladores. * Entrevista semi-estructurada dirigida a participantes.
3. Analizar las percepciones de los participantes en el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción.	* Entrevista semi-estructurada dirigida a participantes.

Fuente: elaboración propia.

## Fundamentos teóricos de la investigación

El análisis de políticas públicas resultó ser el enfoque idóneo para realizar la investigación, puesto que combina el estudio de los elementos relacionados con la obtención del poder con el estudio concreto de las acciones públicas.

En las políticas públicas confluyen conocimientos, medios y fines que buscan resultados concretos en la superación de un problema público. Su análisis, además de facilitar la comprensión de estos elementos, proporciona información acerca de las relaciones que se establecen entre los diferentes actores involucrados, el funcionamiento del sistema democrático y el contexto en el que se desarrolla su ciclo de vida.

La revisión de los desarrollos teóricos de André Nöel Roth (2002 y 2010); Alejo Vargas (1999); Meny y Thoenig (1992); Raúl Velásquez (2009) y Manuel Ordóñez (2013), entre otros, alrededor de la noción de políticas públicas permitió identificar algunos puntos en común: estas se consideran acciones públicas para resolver problemas y llevarlos a niveles considerados por la sociedad como deseables, en las que, si bien intervienen otros actores, el Estado y el gobierno tienen un papel fundamental como líderes y responsables del proceso. Además, la mayor parte de los autores revisados considera fundamental sopesar el contexto político en el que se desarrollan las políticas públicas y las relaciones de poder que las configuran.

Como se mencionó, en el marco de las nuevas relaciones que se tejen entre Estado y sociedad en los sistemas de gobierno, en las que los ciudadanos han tomado un papel preponderante en los procesos de decisión pública (Velásquez y González

2003), resultó fundamental para esta investigación estudiar la participación ciudadana en las políticas públicas.

La participación ciudadana es considerada una expresión de la consolidación de la democracia. Es el escenario del diálogo, del disenso, de la demanda y el aporte; en ella, el ciudadano se encuentra con el Estado para expresar su voz.

Un acercamiento a las disertaciones teóricas sobre este concepto muestra que la participación se caracteriza por generar espacios de diálogo en los que la ciudadanía tiene la posibilidad de expresar sus necesidades y preocupaciones, ponerlas en la agenda pública y buscar, junto a las entidades gubernamentales, opciones para su resolución.

Por lo general, la participación ciudadana hace referencia a una acción colectiva que se desarrolla en medio de tensiones y relaciones de poder en las que además de la escucha y la reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad, se busca la obtención de resultados específicos (Velásquez y González 2003).

En cuanto a participación ciudadana en políticas públicas, los expertos consultados destacan sus bondades respecto a un mejor y más pertinente uso de los bienes públicos, de acuerdo con las necesidades, los intereses y los recursos de la población y el territorio. También señalan que la participación ciudadana permite ganar terreno en términos de legitimidad de la política y articulación interinstitucional en torno al desarrollo de la misma; sin desconocer los posibles conflictos, dificultades y limitaciones de este tipo de ejercicios.

En materia de formulación de políticas públicas, la investigación se enfocó a destacar la importancia y el carácter decisivo de esta etapa del ciclo. La formulación tiene dos fases: análisis, en el que se investiga a fondo el problema público y se trata de establecer relaciones causa-efecto; y selección, donde se define la alternativa con la que se enfrentará el problema público, de esta última fase hacen parte las tensiones y los conflictos entre actores que darán como resultado la solución (Meny y Thoenig 1992).

Aunque la formulación de la política pública no se haga en el marco de un proceso participativo como el de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá, esta etapa generalmente está relacionada con la confrontación de distintos actores que tratan de imponer la solución al problema público que más les conviene. Según Roth, “por medio de las luchas entre actores políticos en defensa de sus intereses materiales e ideológicos, una respuesta al problema poco a poco va a aparecer al irse diseñando y a predominar sobre las demás” (Roth 2002, 74).

La investigación también examinó en qué medida se hizo un uso estratégico de la etapa de formulación de la política pública de transparencia. Es decir, si el proce-

so de formulación participativa logró estudiar a profundidad el problema y definir alternativas de solución, objetivos y metas en correspondencia con el diagnóstico desarrollado, así como identificar los medios y los responsables que permitieran cumplir los propósitos de la política pública.

Para analizar la participación ciudadana en la fase de formulación de políticas públicas, la investigación se apoyó en los tres tipos ideales de relación entre científicos, políticos y ciudadanos, según los modelos decisionista, tecnocrático y pragmático desarrollados por Jürgen Habermas (1986) y trabajados por Roth (2002).

Tabla 2. Tipos ideales de Jürgen Habermas (1986), en Roth (2002)

	Modelo decisionista	Modelo tecnocrático	Modelo pragmático
Relación funcional entre experto y político	Separación	Separación	Intercambios mutuos y dialécticos. El público interviene como tercer actor
Relación jerárquica	Político - > experto	Experto - > político	Diálogo entre experto y político (relación horizontal)
Naturaleza del poder	Autocracia	Las coacciones objetivas dominan todo. Tecnocracia	Un control democrático es posible
Papel del público	Aclamar las élites	Ningún papel. Eventualmente elegir los expertos	Debate público sobre objetivos y medios
Relación objetivo / medio	Determinación irracional de los objetivos y racional de los medios	Optimización de los objetivos	Objetivos y medios debatidos. Posibilidad de aprendizaje

Fuente: adaptación Roth (2002).

Tal como se logra colegir de la tabla 2, en el modelo decisionista de formulación de políticas públicas, los intereses políticos priman sobre los cálculos técnicos sin tener que pasar por la aceptación del público que solo actúa como espectador; en el modelo tecnocrático, son los expertos quienes tienen la capacidad de encontrar las mejores soluciones a los problemas públicos, mientras los políticos ratifican las opciones científicas, de nuevo ante la pasividad de los ciudadanos. Finalmente, Habermas (1986) citado por Roth (2002) construye con el modelo pragmático una opción más cercana a la democracia que le apuesta a conciliar y legitimar las decisiones técnicas y políticas mediante la participación ciudadana, opción a la que apostaba la Veeduría Distrital en el proceso de formulación de la política de transparencia de Bogotá.

Para analizar el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá, la investigación también

se apoyó en la diferencia entre el modelo de formulación e implementación *top-down* y *bottom-up*. En el primero, prima una lógica vertical en la que las autoridades de la administración pública definen cuáles son las alternativas de solución y las implementan de “arriba hacia abajo”, mientras que el segundo tiene en cuenta el punto de vista de los ciudadanos que sufren el problema público y se van a beneficiar de la política pública. Con respecto al *bottom-up*:

En este modelo es donde cobra más fuerza la idea de la construcción participativa de la política pública, con una separación menor entre la formulación y la ejecución, en donde la técnica y la política se aproximan en búsqueda de resultados efectivos. En efecto, este modelo considera la participación de las bases en el ciclo de políticas públicas, la negociación y construcción de consensos teniendo en cuenta que habrá intereses opuestos en los agentes que afectan la acción (Ordóñez 2013, 215).

Por último, para la investigación resultó particularmente interesante estudiar la participación ciudadana en la formulación de una política pública de transparencia y lucha contra la corrupción, puesto que como se mencionó, la corrupción es un problema complejo en el que participan diversos actores y que convoca a su vez a la ciudadanía para su resolución.

La corrupción es un concepto que se usa de forma indiscriminada en los documentos institucionales, en la prensa, en los debates públicos y en las conversaciones cotidianas. Si bien estas fuentes parecen tener claro qué es la corrupción, con frecuencia este concepto es confundido con otros como clientelismo, soborno o nepotismo. Una revisión teórica del concepto muestra cómo su definición es mucho más compleja y depende de la perspectiva desde la cual se aborde.

La corrupción puede ser analizada desde las motivaciones de cada individuo, las faltas legales que cometen quienes incurrir en ella, los intereses políticos involucrados, el sistema de relaciones que la favorece, las fallas del sistema democrático, las consecuencias sociales y económicas que conlleva o desde una perspectiva ética o moral. La revisión que acompañó esta investigación permitió concluir que si bien una de las perspectivas teóricas más comunes es la que vincula la corrupción con las extralimitaciones que puede tener quien detenta una posición privilegiada, en particular un funcionario público, esta noción no se reduce al mal uso de un bien público en pro de un beneficio particular, pues la creación de este problema puede involucrar la injerencia de otros actores como el sector privado (Isaza 2013).

Aunque el interés de la presente investigación es el proceso de participación que acompañó la etapa de formulación, se trató del estudio de una política pública

fundamental para Bogotá, puesto que la corrupción es un problema que afecta de forma contundente la gestión pública del distrito y las relaciones del sector público con empresas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales. La ciudad aún sufre las consecuencias del llamado “carrusel de la contratación”, en el que hubo una afectación de recursos por más de \$2 billones de pesos colombianos (Corporación Transparencia por Colombia et al. 2011), sin que se hayan logrado dismantelar del todo las mafias que se apoderan de los procesos de contratación a nivel local y distrital, o lograr una adecuada judicialización de los responsables.

Es fundamental, entonces, en el marco de procesos de consolidación de la democracia, generar conocimiento acerca de participación ciudadana y políticas públicas, en particular de políticas de transparencia y lucha contra la corrupción:

En una democracia, es claro que cualquier política pública requiere cohesión social, pero en materia de corrupción esto cobra especial relevancia en virtud de la naturaleza y la magnitud de este problema público y del contexto democrático dentro del cual se produce y busca solución. Ello implica que las estrategias para su combate deben involucrar la mayor cantidad de actores posibles (Cano 2008, 174).

## Principales resultados del trabajo de campo

Se trata de un ejercicio de movilización de toda la ciudadanía con tres estrategias: integridad (coherencia entre lo que se piensa, se dice, se hace, esa coherencia me debe significar que me comporto igual en todos mis roles [...]), transparencia (calidad, acceso y oportunidad de la información) y no tolerancia con la corrupción (luchar contra la impunidad legal, moral y cultural frente a la corrupción, vía sanción social y simbólica al vivo, al atajo, a las justificaciones para violar la ley y aumento de la aprobación social a comportamientos honestos que privilegien el bien común) (entrevista a Guillermo Casasbuenas, relatoría 1, 2013).

En primera instancia, los resultados de la investigación muestran un proceso de formulación participativa que efectivamente logró la confluencia de representantes de diversos sectores (secretarías e institutos del distrito, entidades de escala nacional, órganos de control, organizaciones políticas y de la sociedad civil, empresas y universidades, entre otras), gracias a un trabajo desarrollado por ejes temáticos y localidades denominado *movilización*. Los actores consultados aseguraron que el rol independiente de la Veeduría (no es percibida por la ciudadanía como entidad del distrito, tampoco como órgano de control) habría facilitado la amplia asistencia de los actores convocados.

Aunque esta percepción generalizada por la Veeduría favoreció en principio la relación con los participantes, para que la política pública lograra mayor contundencia, requería el respaldo de las autoridades que encabezan la administración distrital (Velásquez 2009), en este caso, la Alcaldía Mayor, la Secretaría de Gobierno y la Secretaría General. El poco respaldo que el proceso de formulación recibió por parte de la administración distrital afectó su desarrollo y la concreción de la política pública en un elemento normativo.

Los resultados dan cuenta además de un proceso participativo liderado por un equipo de alto nivel técnico que se dividió entre quienes escribían los documentos de soporte y las personas a cargo de la movilización social de los actores convocados. Si bien las personas consultadas valoran los conocimientos y experticia del equipo, también aseguran que la Veeduría prolongó el proceso participativo más de lo esperado y llegó a perder de vista que se trataba de la formulación de una política pública.

Al aumentar la extensión y complejidad del proceso de formulación participativa, se dispuso de un tiempo menor para apuntar a los aspectos estratégicos que debía transformar la política pública de transparencia de Bogotá. En este sentido, fue posible concluir, a partir de los criterios de una política pública trabajados por Ordóñez (2013), que la política tuvo mayor fuerza en los ámbitos procedimental y orgánico, retomando el criterio material cuando quedaba poco tiempo para finalizar el proceso.

Esta situación se refleja en el documento técnico que condensa el proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción. En el texto, se identifica la distancia entre la complejidad del diagnóstico y las alternativas de solución, objetivos y metas propuestas por la política. A pesar de los problemas identificados por los diferentes actores involucrados y que enriquecieron el diagnóstico de la política pública, esta sigue señalando como problemas centrales: la ausencia de un sistema de creencias que cuide lo público, una valoración positiva de la cultura del “atajo” y formas de gestionar lo público opacas, deficientes y deshonestas.

Lo anterior se debe a que, dada la magnitud del proceso, el equipo formulador tuvo dificultades para procesar y hacer un uso estratégico de la información recopilada. También, pese a que en el diagnóstico se reconocen diversos tipos de problemas, el equipo decide no poner en discusión el enfoque que apunta a generar un cambio cultural para combatir la corrupción.

En otras palabras, aunque el diagnóstico logra una comprensión multicausal del problema, los objetivos de la política solo acogen algunas de las preocupaciones y aportes de los participantes. Quedan por fuera o cuentan con poco desarrollo dentro del texto final de la política, temas cruciales que, desde la perspectiva de los participantes, fortalecerían las acciones de prevención y sanción que requiere la co-

rrupción tales como: sistemas de alertas tempranas, mapas de riesgo de corrupción, sistemas de control interno, procesos de contratación, sistemas de información y rendición de cuentas, participación ciudadana en procesos de control social, difusión de experiencias exitosas, entre otros.

## Disertación y conclusiones

Un ejercicio comparativo entre los resultados de las entrevistas y las fuentes primarias revisadas (actas de reunión, relatorías, entre otras) permite revisar los efectos del proceso participativo en el texto de la política y concluir que los aportes de los participantes fueron acogidos parcialmente. Cabe señalar que no hubo suficiente retroalimentación por parte de la Veeduría ni interés por parte de los participantes en revisar la versión final del texto.

Tabla 3. Relación entre los aportes identificados y el texto de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá

Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Enfoque en el que la cultura ciudadana sea solo un elemento. Discusión sobre el concepto de integridad.	Gestión pública.	No.	El capítulo II, marco conceptual, se refiere al enfoque habitual del equipo de la Veeduría: - Ley, moral y cultura. - Cultura ciudadana.
Elementos normativos, jurídicos y sancionatorios que fortalecen la política.	Gestión pública. Educación. Organizaciones no gubernamentales. Sector político.	Regular / capítulo VI, estrategias.	Se menciona de forma general que deben existir mecanismos de sanción, no avanza en su desarrollo, es decir, en cuáles serían y cómo se implementarían.
Enfoque técnico de lucha contra la corrupción.	Organizaciones no gubernamentales.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo IV, contexto.	Al definir la corrupción se acoge el concepto establecido por Transparencia Internacional. La necesidad de luchar contra la corrupción se recalca en el contexto de la política.
Metodologías concretas para resolver problemas ligados con la corrupción.	Organizaciones no gubernamentales. Actores culturales. Gestión pública. Seguridad.	Regular / capítulo IV, contexto.	En este capítulo se hace un diagnóstico del funcionamiento actual de las mecanismos y herramientas con las que cuenta el distrito para combatir la corrupción. La política propone estrategias y líneas de acción generales, pero no propone acciones de mejora concretas para estos mecanismos y herramientas.

Tabla 3. (continuación)

Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Convenciones y acuerdos internacionales sobre transparencia y lucha contra la corrupción.	Organizaciones no gubernamentales.	Sí / capítulo I, antecedentes normativos y anexos.	Se mencionan las convenciones internacionales adoptadas por el país en este tema. En el anexo 1 se explican las leyes colombianas que corresponden a dichas convenciones.
Fortalecimiento de la ciudadanía y la educación; herramientas pedagógicas para generar transformaciones culturales a nivel micro y macro.	Cultura. Localidades. Gestión pública. Hacienda y desarrollo económico. Educación, recreación y deporte. Movilidad. Planeación. Salud.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias; capítulo VIII, líneas de acción prioritarias.	La pertinencia de fortalecer estos aspectos se desarrolla ampliamente en el marco conceptual. El capítulo IV da cuenta de los problemas relacionados con la deficiencia de los mismos. Aunque está relacionada con su objetivo principal y hace parte de las líneas de acción, la política no avanza lo suficiente hacia “cómo” se logrará este propósito.
Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Estrategias para combatir la corrupción en el sector privado.	Privado.	Sí / capítulo VI, estrategias.	Mantener el entorno de negocios transparente hace parte de las estrategias de la política. Una de sus apuestas transversales es favorecer la transparencia en la relación del sector privado con el público.
Corresponsabilidad público-privada en la lucha contra la corrupción.	Privado. Educación. Planeación. Salud.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo VI, estrategias.	La corresponsabilidad público-privada hace parte de diferentes apartados del documento.
Mejorar los sistemas de información y el acceso de la ciudadanía a la información pública.	Hacienda y desarrollo económico. Integración social. Recreación y deporte. Gestión pública. Seguridad.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias; capítulo VIII, líneas de acción prioritarias.	Relaciona este aspecto con el concepto de transparencia. Diagnostica los problemas relacionados con este ámbito. A pesar de ser un tema clave, se limita a recalcar la importancia de mejorar la calidad, la oportunidad y el acceso a la información pública.

Tabla 3. (continuación)

Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Promover procesos de rendición de cuentas y sanciones por incumplimiento de contratos.	Integración social, recreación y deporte. Educación.	Sí / capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias.	Se menciona brevemente la importancia de la rendición de cuentas como parte del control social. Hace parte de la estrategia "participación y control social", sin embargo, no profundiza en el cómo. Su propuesta más concreta es fortalecer un sistema de petición y rendición de cuentas en el distrito capital.
Fortalecimiento institucional para prevenir y combatir la corrupción. Trabajo con las oficinas de control interno.	Gestión pública. Educación. Hacienda y desarrollo económico. Integración social.	Sí / capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias.	Reseña las dificultades de los mecanismos institucionales diseñados para prevenir y combatir la corrupción, pero no asume el liderazgo como política pública para transformar este diagnóstico. El tercer objetivo se refiere de forma general al fortalecimiento de la capacidad institucional para mejorar la transparencia y la integridad en la gestión de lo público. Las líneas de acción estratégicas no se refieren al fortalecimiento institucional.
Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Participación y control ciudadano en la ejecución de los recursos públicos.	Gestión pública. Integración social. Planeación.	Sí / capítulo II, marco conceptual; capítulo IV, contexto; capítulo VI, objetivos y estrategias.	Algunos de los problemas identificados en el contexto se relacionan con la baja participación ciudadana. Este también es un concepto transversal de la política y una de sus estrategias, se reconoce su importancia permanentemente; se encuentra relacionado con las nociones de ciudadanía y cultura ciudadana.
Mejorar los sistemas de recaudo; prevenir y corregir la evasión y evasión de impuestos.	Hacienda.	No.	Solo se mencionan brevemente los antecedentes normativos y de política pública sobre este tema.
Cualificar el servicio público; implementar sistemas de méritos.	Integración social.	No.	Se reseñan algunos de los problemas de la función pública en el contexto, pero la cualificación y mejora de la misma no hace parte de los objetivos, estrategias o líneas de acción prioritarias.

Tabla 3. (continuación)

Aportes formulados por los actores	Sectores que los formularon*	Inclusión PPTINTC / sección	Observaciones
Pactos por la transparencia entre actores públicos, privados y de organizaciones en grandes licitaciones y contrataciones. Involucrar y fortalecer órganos de control.	Integración social. Privado.	No.	Aunque rescata la importancia del sector privado, no acoge específicamente esta propuesta; tampoco involucra de forma especial a los órganos de control.
Difusión de buenas prácticas.	Integración social.	No.	La política no problematiza sobre la falta de difusión o visibilización de buenas prácticas, no hace parte de los objetivos, estrategias o líneas de acción. El documento solo menciona este propósito una vez.

Fuente: elaboración propia a partir de un ejercicio comparativo entre el texto definitivo de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá y los resultados de entrevistas y revisión documental.

En esta etapa de formulación era fundamental estudiar el problema a profundidad, pero también dedicar el tiempo y la disertación suficiente para identificar las posibles soluciones según la información recopilada durante el ejercicio de participación y seleccionar la alternativa más favorable para la resolución del problema público. Teniendo en cuenta una de las distinciones que hace Meny y Thoenig (1992) sobre la formulación, esta etapa no se enfoca solo en el análisis, también es un momento de *selección* de soluciones efectivas. Es el momento de tecnificar estas alternativas, sopesar opciones, definir objetivos y establecer los recursos que permitirán el alcance de dichos resultados.

La formulación es una etapa de confrontación de actores en la que cada sector trata de imponer su alternativa de solución al problema público. En el caso de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá, los actores consultados no sintieron que el equipo de la Veeduría escuchara más a un sector que a otro, pero afirmaron que los formuladores “se escuchaban sobre todo a sí mismos”, en especial porque no estaban dispuestos a poner en discusión el enfoque de cambio cultural:

El énfasis que se pretendía desde un comienzo era eminentemente de cultura ciudadana, cuando las entidades requieren no solo de la cultura sino de un fortalecimiento institucional [...] digamos el desarrollo de la parte sancionatoria es clave [...] uno podría estar dedicándole demasiados esfuerzos, recursos, tiempos y demás a la parte de lo conceptual mientras la corrupción lleva una carrera vertiginosa que nadie la tranca ni le hace mella (entrevista a participante, entidad del distrito, 2015).

Según los tipos ideales de Habermas (1986) citados por Roth (2002), el equipo de la Veeduría Distrital no orientó el proceso de formulación a partir de un tipo puramente decisionista o tecnocrático, por el contrario, trató de avanzar hacia un modelo de relación pragmático en el que existe un mayor diálogo de elementos técnicos y políticos, sin lograr del todo esta coincidencia. Durante la investigación, se identificó una fuerte prevalencia de las discusiones teóricas, pero también de espacios de diálogo y debate entre los actores involucrados, por ello, es posible afirmar que el proceso tuvo elementos de tipo tecnocrático y pragmático.

El equipo de la Veeduría Distrital promovió un modelo de formulación *bottom-up* en el que la identificación de problemas y soluciones se hace desde la base, es decir, con la ciudadanía. Aunque este modelo se contrapone al tradicional *top-down* (Ordóñez 2013), en el que la cabeza de la administración hace su propio diagnóstico e impone la solución, el documento que condensa el proceso de participación no logra responder del todo a una lógica de construcción colectiva de la política.

Siguiendo la diferenciación que hace Velásquez y González (2003) entre *participación-argumentación* y *participación-acción*, los resultados de la investigación permiten concluir que el proceso de formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá fue más cercano a una participación del primer tipo, en el que hubo espacio para la deliberación y, en menor medida, para la acción.

Se pusieron a hacer un trabajo larguísimo de consulta con la gente, un trabajo muy [...] pues enorme porque se pusieron a hacer digamos un registro gigantesco de actores, voces, instituciones [...] la impresión que yo tuve es que eso se volvió una cosa abrumadora, inmanejable, se recogieron tantos datos [...] y no tenían la infraestructura institucional para hacer una digestión útil, rápida y eficaz de toda esa información que tenían [...] (entrevista a participante, sector académico, 2016).

La investigación permitió comprobar que la participación ciudadana se caracteriza por generar espacios de diálogo en los que la ciudadanía tiene la posibilidad de expresar sus necesidades y preocupaciones, ponerlas en la agenda pública y buscar junto a las entidades gubernamentales opciones para su resolución. Corroborando, que la participación se desarrolla en medio de tensiones y relaciones de poder en las que además de la escucha y la reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad, se busca la obtención de resultados específicos (Velásquez y González 2003).

Más allá de una concepción relacionada con el deber ser de la participación ciudadana, estudiar un caso concreto como la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción

de Bogotá permitió ampliar la comprensión sobre la participación ciudadana en políticas públicas, sopesando sus complejidades y dificultades, así como los beneficios que genera.

Dado que es la etapa del ciclo en la que se estudia a profundidad el problema público a intervenir y en el que se sopesan y eligen las alternativas de solución con el propósito de definir el curso de acción para la resolución de la situación problemática identificada, resultó relevante para esta investigación analizar la formulación de una política pública y establecer que el equipo a cargo de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá no hizo un uso suficientemente estratégico de esta etapa. Es decir, si bien se logró estudiar a profundidad el problema y se definieron algunas alternativas de solución, los objetivos y metas planteados no guardan del todo correspondencia con el diagnóstico desarrollado y la política logró un tímido avance en la identificación de los medios y los responsables que le permitirían cumplir sus propósitos.

A pesar de las dificultades identificadas por los actores consultados en relación con la formulación participativa de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá, la mayoría de los actores consultados reconoce el esfuerzo realizado por la Veeduría Distrital al liderar un proceso participativo, así como la habilidad del equipo formulador para mantener una buena relación con actores que representaban intereses de diferentes sectores. Los participantes consideran que los objetivos del proceso se cumplieron parcialmente, puesto que se puso a trabajar a diversos sectores en el tema, logrando que asumieran responsabilidades concretas y desarrollaran acciones a favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción en sus entidades, organizaciones y empresas.

Indudablemente se llegaba a una mayor comprensión de la problemática de la corrupción, por un lado eso, por otro lado uno ve que en cierta manera lo que se haya hecho en un trabajo profesional en una institución, algo queda [...] el solo hecho de que se haya hablado, trabajado en el marco de un proceso institucional ya es una ganancia, es decir, ya hay unas personas, unos funcionarios con capacitación en el tema, eso es importante. No es igual partir de un simple conocimiento de una norma a que un grupo de qué se yo, cerca de 300, 400 funcionarios o servidores públicos hayan tenido la oportunidad de ver el tema más de cerca relacionado con la dinámica del trabajo propio de una entidad pública; verlo en esa práctica, eso ya es una ganancia [...] (entrevista a participante, entidad del distrito, 2016).

Los participantes consultados valoraron positivamente la vinculación de sectores que tradicionalmente no se involucran en la resolución de un problema público

como el sector privado. Con respecto al efecto que tuvo en su relación con la política el haber hecho parte de su proceso de formulación, la mayoría aseguró que había aumentado su interés en acompañar acciones de implementación y evaluación de la Política Pública de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá.

Aunque identifican momentos difíciles, afirman que tener la posibilidad exponer sus preocupaciones y propuestas frente a la Política Pública de Transparencia (así no hayan sido acogidas del todo) aumentó su vinculación con la política. Esto puede deberse a que en la participación ciudadana se valora sobre todo la posibilidad de dialogar, debatir y hacer parte del ejercicio como tal más que la inclusión de aportes concretos en la política pública (Velásquez y González 2003).

Digamos del proceso de participación valoré la oportunidad del diálogo, la oportunidad de debatir, particularmente nosotros debatíamos con un funcionario público ilustrado, pilo, metido en el tema, o sea no era cualquier debate, era algo muy chévere [...] la segunda parte sí era más azarosa porque era el tema de concretar [...] (entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016).

El análisis del proceso de formulación participativa de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción muestra cómo la participación ciudadana va mucho más allá de escuchar a diferentes sectores y a los actores que los representan. A pesar de los grandes esfuerzos realizados por el equipo de la Veeduría Distrital, el proceso de formulación de la política pública perdió una oportunidad de oro para avanzar en los lineamientos de un enfoque que combinara el cambio cultural con el mejoramiento de sistemas y mecanismos de gestión pública destinados a la lucha contra la corrupción, tal como sugerían los actores involucrados:

Hay una cosa que a nosotros nos preocupaba desde el principio y es que la Veeduría tenía una intención muy buena y es que esa política pública fuera con el tema solo de cambio cultural pero [...] en todos los talleres o por decir algo como en el 80%, yo estuve casi como en el 80% [...] todas las personas manifestaban que el solo cambio cultural no era suficiente [...], que era necesario un cambio normativo y que era necesario un cambio a nivel de justicia [...] (entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016).

El resultado de este proceso de formulación participativa permite concluir que la participación ciudadana no se puede dar de cualquier manera y quienes lideran un

proceso de este tipo deben tomar varias decisiones al respecto: para qué se propicia la participación; qué nivel de participación se facilitará; cuáles son los elementos de la política pública se pondrán en discusión y cuáles no; cuáles son los actores estratégicos que se convocarán; y, sobre todo, no perder de vista cuáles son los fines de la política pública a formular. Estas decisiones permitirán hacer un mejor uso de la convocatoria, la metodología del proceso y la información recopilada:

La participación tiene un límite, la participación no es un concierto [...], nuestra democracia tiene instancias representativas, llámense organizaciones sociales, organizaciones comunitarias, instancias de participación, ciudadanos preocupados [...] Si tú vas a trabajar la política pública anticorrupción de Bogotá, hablas con comités de veeduría, instancias de planeación local, empresarios, ONG [...]; si le preguntas a un ciudadano cualquiera, va es a quejarse [...], para participar hay que tener información y hay que tener propuestas en la cabeza, entonces si uno quiere una participación deliberante, incidente, tiene que estar calificada, tú no puedes invitar a todo el mundo [...]. Mi percepción fue que no se midieron mucho y el proceso se desinfló mucho indudablemente (entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016).

Tal como asegura Morales (2003), la participación ciudadana da más información sobre el contexto de la política pública favorece la apropiación de saberes, facilita algunos consensos y mejora la legitimidad de las decisiones, tal como se corroboró en la formulación de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción en Bogotá. Sin embargo, para que un proceso de participación ciudadana tenga mayor incidencia, debe combinar deliberación y capacidad de intervención (Velásquez y González 2003), así como la habilidad de las autoridades encargadas de traducir las preocupaciones y las propuestas de la ciudadanía en políticas públicas concretas.

Finalmente es importante reconocer que la participación ciudadana puede generar aumentos de costo y de tiempo, pero si esta se planea de forma estratégica con la política pública que se está formulando, no tiene por qué prolongarse de forma indefinida. También resulta fundamental la voluntad política del ente gubernamental que está a cargo de la formulación de la política pública, la disponibilidad de los ciudadanos que participarán y la calidad de la información con la que cuentan para hacer parte de dicho proceso.

Contrario a desestimular la participación en la formulación de políticas públicas, el análisis del proceso de la Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, y el estudio de los efectos de dicho proceso en el texto de la política, permitió examinar las complejidades y los beneficios de la par-

ticipación ciudadana para retomar las lecciones aprendidas, mejorar las condiciones en las que se genera la participación y afianzar su incidencia en las políticas públicas.

Dado que la democracia busca cada vez una mayor vinculación de la ciudadanía en los asuntos públicos y los gobiernos necesitan aliados en la resolución de los problemas públicos (Cano 2008), la academia está llamada a profundizar en el estudio de los procesos de participación ciudadana en políticas públicas. A partir de los resultados de esta investigación, se espera estimular otras investigaciones que se interesen en el desarrollo de procesos participativos en la etapa de formulación de políticas públicas y sus resultados, así como la incidencia de la ciudadanía en otras etapas del ciclo como la construcción del problema público, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

De la revisión teórica y el trabajo de campo realizado para la investigación y la elaboración del presente artículo quedan algunas inquietudes para continuar el debate: ¿es indispensable la participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia? ¿Algunas políticas públicas deben ser formuladas sólo por expertos y otras con la participación de la ciudadanía? ¿Todos los componentes de las políticas públicas deben ser puestos en discusión en los procesos de participación ciudadana?, ¿cuáles sí?, ¿cuáles no? ¿Cuál debe ser la magnitud, la extensión y el alcance de la participación ciudadana en políticas públicas? ¿La participación debe estar abierta a la ciudadanía en general o solo convocar actores organizados? ¿Cuáles son los requisitos para garantizar una participación ciudadana calificada y su incidencia real en las políticas públicas? ¿Qué efectos tiene en la ciudadanía hacer parte de estos procesos de participación?

## Bibliografía

- Cano, Luisa Fernanda. 2008. "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza". *Estudios Políticos* 33: 147-177.
- Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá Cómo Vamos, Embajada de la República Federal de Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, Fundación Corona y Transparency International. 2011. *Agendas ciudadanas por la transparencia*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Isaza, Carolina. 2013. "Corrupción: marcos de análisis". *Cuadernos del CIPE* 17.
- Mény, Yves y Jean Claude Thoennig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Morales, Federico. 2003. "Desarrollo regional sustentable: una reflexión desde las políticas públicas". *Revista Digital Universitaria. El Quehacer Universitario en Lt-*

- nea 4 (6). Acceso el 22 de febrero de 2018. [http://www.revista.unam.mx/vol.4/num6/art14/oct\\_art14.pdf](http://www.revista.unam.mx/vol.4/num6/art14/oct_art14.pdf)
- Ordóñez, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Roth, André Noël. 2002. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: IEPRI / Universidad Nacional de Colombia.
- Silva, Diana. 2006. “Procesos participativos de las organizaciones no gubernamentales de protección y reeducación en la política pública dirigida a la infancia en Bogotá. Una mirada desde las organizaciones vinculadas al Centro Especializado Puente Aranda”. Disertación de pregrado, Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, Alejo. 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Editores Almudena.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. 2003. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Raúl. 2009. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”. *Desafíos* 20: 149-187.

## Entrevistas

- Entrevista a Guillermo Casasbuenas, relatoría 1, 2013.
- Entrevista a participante, entidad del distrito, 2015.
- Entrevista a participante, sector académico, 2016.
- Entrevista a participante, entidad del distrito, 2016.
- Entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016.
- Entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016.
- Entrevista a participante, sector organizaciones no gubernamentales, 2016.

# La sociedad del conocimiento: cantidad, categoría y género de los investigadores en Ecuador

## *The knowledge society: quantity, category and gender of researchers in Ecuador*

José Luis Zambrano Mendoza\*

Recibido: 28/2/2019 - Aceptado: 18/10/2019

### Resumen

El desarrollo económico de los países depende de la investigación y la evolución tecnológica. Estos elementos son considerados factores esenciales en la estructuración de sociedades justas y responsables para preservar los recursos y gestionarlos eficientemente. En el ámbito de la investigación, el agente primordial es el investigador científico. Este estudio se enfoca en determinar la cantidad, categoría y género de los investigadores ecuatorianos en diferentes áreas del conocimiento, articulado a un análisis sobre las normativas que rigen a esta profesión en Ecuador. La falta de claridad y aplicación de normativas impide incorporar más investigadores y por ende aumentar la generación de tecnologías, lo que retardaría el desarrollo económico y productivo del país.

**Palabras clave:** ciencia; desarrollo; escalafón de investigadores; sistema nacional de investigación; tecnología.

### Abstract

The economic growth of countries depends on research and maneuver of technologies. They are considered as essential factors in the structure of righteous, responsible and more sustainable societies in order to get the preservation of natural resources and their better management. In the investigation scope, the overriding agent is the scientific researcher. This study aims to quantify the number, category and gender of Ecuadorian researchers in different knowledge areas, articulated to a review about regulations to promote this career in Ecuador. The lack of clarity and application of regulations prevents the incorporation of more scientists, which could delay the economic development of the country.

**Keywords:** science; development; scientific researchers' salary scale; research national system; technology.

---

\* PhD, investigador principal del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP).  
jose.zambrano@iniap.gob.ec

## Introducción

La sociedad del conocimiento ha sido definida de múltiples maneras. Sanz-Magallon (2000) indica que es la sociedad en la cual la ciudadanía dispone de acceso inmediato e ilimitado a la información, y en la que su análisis y transferencia actúan de manera decisiva en las actividades de los individuos. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) por su parte la define con un enfoque integral en el cual se coloca al conocimiento en el centro de la producción de la riqueza humana que apunta a transformaciones sociales, culturales y económicas (Bindé 2005, 20). Para el presente estudio, se define a la sociedad del conocimiento como el conjunto de agentes e instituciones de coordinación, financiamiento, control y ejecución de acciones de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). En este sistema, los agentes de instituciones públicas y privadas interactúan y se vinculan en la producción, difusión y uso de conocimiento; así como en programas, estrategias, actividades de ciencia y desarrollo de conocimientos científicos, transferencia y gestión del conocimiento (Artigas et al. 2017, 170). Uno de los agentes más importantes en este sistema es el investigador.

En el Ecuador, el fomento de la sociedad del conocimiento es responsabilidad del Estado (Constitución 2008, art. 387). Toda persona natural que realice actividades de investigación científica en el país debe estar registrado o inscrito como investigador (SENESCYT 2013, art. 2; RO 2016, art. 45). La acreditación es un proceso obligatorio en el cual la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) habilita a personas naturales para realizar actividades de investigación. Se define como investigador a aquel profesional que trabaja en la concepción o creación de nuevos conocimientos, productos, procesos, métodos y sistemas, y en la gestión de los respectivos proyectos (SENESCYT 2014, 90).

La mayoría de los países, desarrollados o en vías de desarrollo, apuestan por el fomento de la investigación e innovación ya que es el motor principal para impulsar un crecimiento económico sostenible y propiciar su desarrollo. Varios países disponen de sistemas centralizados, con registros y clasificación de investigadores regidos por ministerios; mientras que otros son completamente descentralizados, donde cada institución clasifica y evalúa la gestión de los investigadores. Este esfuerzo se ha traducido en un incremento en el número de investigadores, patentes y publicaciones científicas a escala mundial. Se estima que existen 7,8 millones de investigadores en todo el planeta, la mayor parte de ellos se concentra en la Unión Europea, que tiene el 22% del personal dedicado a la investigación en

el mundo, seguido de China (19%) y los Estados Unidos (16,7%) (UNESCO 2015, 56). América Latina y el Caribe poseen el 3,9% de los investigadores del planeta (RICYT 2018, 22).

Ecuador, al igual que el resto de América Latina, ha incrementado el número de investigadores en los últimos años (Catanzaro et al. 2014, 204; UNESCO 2015, 56; Kreimer y Vessuri 2018, 19), no obstante, la diferencia con la cantidad de investigadores que poseen los países desarrollados, ya sea per cápita o absoluta, es alarmante (Ciocca y Delgado 2017, 848; Van Noorden 2014, 202). En la región, Brasil, Argentina, México y Chile lideran las cifras con altos indicadores, donde las ciencias físicas (astronomía, física, química y ciencias de la tierra) y ciencias de la vida (biología, medicina y bioquímica) dominan las áreas de investigación con el mayor número de investigadores, publicaciones y patentes (*Nature* 2015, S26; RICYT 2018, 42; UNESCO 2015, 213).

La presente investigación tuvo como objetivo cuantificar el número de investigadores con los que cuenta el Ecuador, el nivel de especialización, género y las áreas de estudio, comparando los resultados con varios países de la región. Se analizó además la aplicación de las normativas existentes que regulan el accionar de los investigadores en el país. Este documento pretende brindar información actualizada a los tomadores de decisiones que permita fortalecer la sociedad del conocimiento.

## Aspectos metodológicos

Para realizar el presente estudio, se analizó la información disponible en la base de datos para búsqueda de investigadores de la SENESCYT<sup>1</sup> que registra a los investigadores acreditados para realizar investigación en el Ecuador, según su estado (activo, inactivo, registrado), categoría (desde Investigador Auxiliar 1 hasta Investigador Principal 4), área del conocimiento e institución donde labora. La fecha de compilación de la información fue el 2 de diciembre de 2018. Con la información disponible, se realizaron análisis de frecuencia y distribución de los investigadores, comparándose los resultados con la *Encuesta nacional de actividades de ciencia y tecnología* (INEC 2016) y con la última información disponible del Ecuador y de otros países de la región (UNESCO 2015; RICYT 2018). La información de las universidades y centros públicos de investigación fue tomada de la sección “Transparencia”, disponible en la página web de cada institución. La información estadística fue analizada usando el paquete estadístico R (R Core 2013).

---

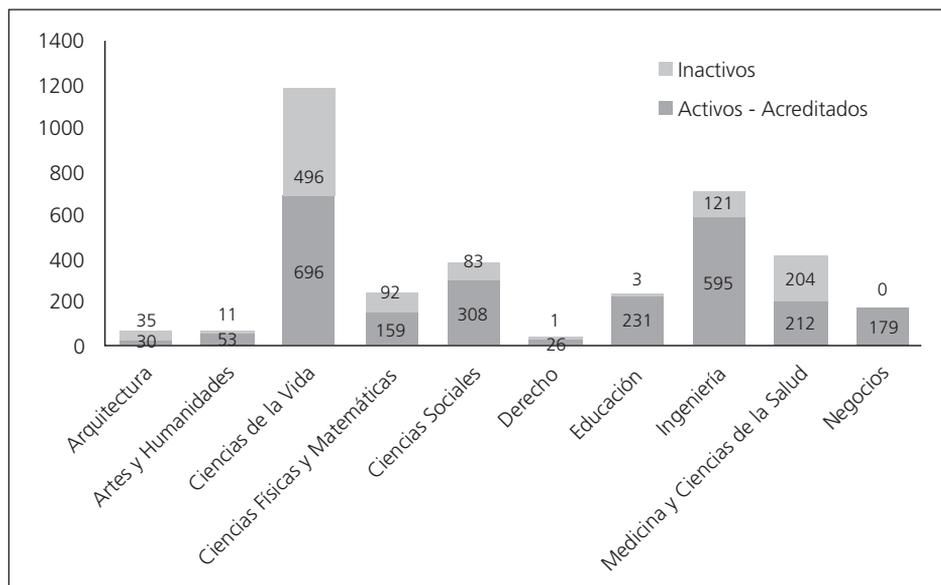
1 Ver: <http://www.senescyt.gob.ec/busquedainv/index.htm>

## Los investigadores en el Ecuador

En el Ecuador existen 2554 investigadores acreditados activos y 789 investigadores inactivos registrados en la SENESCYT. La mayor cantidad de investigadores acreditados activos en el país se encuentran en las áreas de Ciencias de la Vida e Ingeniería, con 696 y 595 investigadores, respectivamente; seguidos de Ciencias Sociales, Educación y Medicina con 308, 231 y 212 investigadores, respectivamente. Negocios y Ciencias Matemáticas-Físicas cuentan con 179 y 159 investigadores acreditados, respectivamente; mientras que el resto de áreas del conocimiento registradas reportan menos de 60 investigadores cada una (figura 1).

Los investigadores acreditados activos no se encuentran uniformemente distribuidos en los 71 centros de educación superior e investigación que tiene el país (figura 2). La mitad de las universidades y centros de investigación cuentan con 14 o menos investigadores, observándose un sesgo importante en el número de investigadores por institución hacia los cuartiles inferiores de la distribución. El 25% de las universidades o centros de investigación tienen cinco o menos investigadores (primer cuartil del gráfico de cajas), mientras que el 75% de las universidades o centros tienen 41 o menos investigadores (tercer cuartil e inferiores del gráfico de cajas). La distribución normal o estándar en la figura 2 representa una distribución uniforme de investigadores en las universidades y centros de investigación del país para el rango de datos observados (de uno a 168 investigadores por institución), aunque no necesariamente representa una distribución ideal. Una distribución simétrica de los investigadores debería mostrar la mediana en el centro de la caja (Ott y Longnecker 2001, 99). En la figura sobresalen con valores atípicos de la distribución (*outliers*), y el mayor número de investigadores registrados y acreditados la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL), Universidad Central del Ecuador (UCE), Universidad de Guayaquil (UG), Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM) y Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), que poseen 99 o más investigadores acreditados activos; mientras que la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE) y el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) se encuentran en el límite del cuartil más alto con 88 investigadores cada uno (tabla 1).

Figura 1. Cantidad de investigadores registrados en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación del Ecuador por área del conocimiento, 2018



Fuente: <http://www.senescyt.gob.ec/busquedainv/index.htm>

Ecuador cuenta con 0,30 investigadores acreditados activos por cada mil personas de la población económicamente activa (PEA). Este valor es comparable al dato reportado por Bolivia (0,29), pero muy inferior a Argentina y Brasil que reportaron los más altos índices en América Latina con 4,74 y 2,97 investigadores por cada mil personas de la PEA, respectivamente (tabla 2). Países desarrollados como Israel y Dinamarca cuentan con 15,90 y 14,90 investigadores por cada mil personas de la PEA, respectivamente (UNESCO 2015, 185).

Tabla 1. Universidades y centros de investigación con el mayor número de investigadores acreditados por la SENESCYT, 2018

Universidad o centro de investigación	Siglas	Número de investigadores acreditados	Número de funcionarios*	Proporción de investigadores (%)
Escuela Superior Politécnica del Litoral	ESPOL	168	1485	11
Universidad Central del Ecuador	UCE	151	5098	3
Universidad de Guayaquil	UG	138	Nd	Nd
Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	ULEAM	133	2180	6

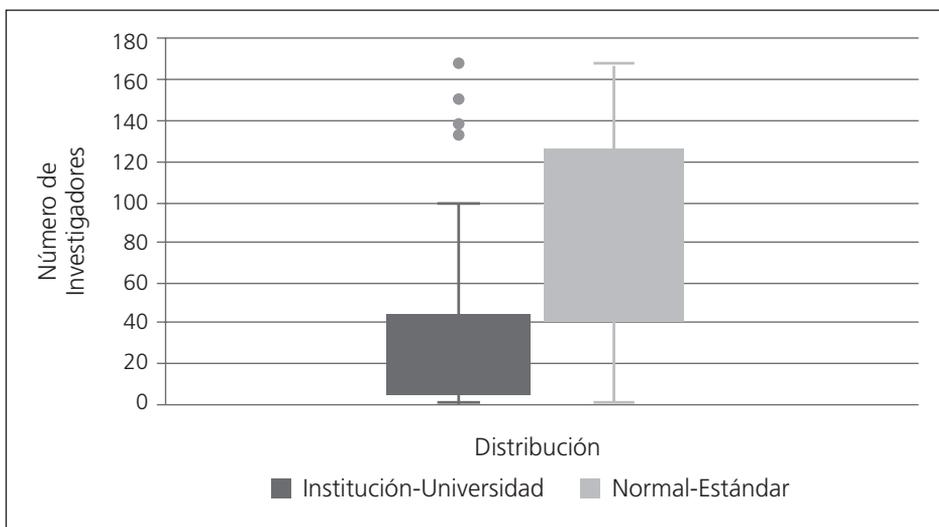
Tabla 1. (continuación)

Universidad o centro de investigación	Siglas	Número de investigadores acreditados	Número de funcionarios*	Proporción de investigadores (%)
Pontificia Universidad Católica del Ecuador	PUCE	99	Nd	Nd
Universidad de las Fuerzas Armadas	ESPE	88	2216	4
Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias	INIAP	88	849	10

Fuente: <http://www.senescyt.gob.ec/busquedainv/index.htm>

\* Número total de funcionarios (personas que desempeñan un empleo o función) según distributivos de personal disponibles en las páginas web de las instituciones enlistadas, sección Transparencia, diciembre de 2018. Nd = Información no disponible.

Figura 2. Distribución del número de investigadores acreditados por institución o universidad de investigación en el Ecuador, representados en gráfico de cajas, en comparación con una distribución normal o estándar, 2018



Fuente: <http://www.senescyt.gob.ec/busquedainv/index.htm>

Tabla 2. Número de investigadores por cada mil integrantes de la fuerza de trabajo disponible o PEA de Ecuador y varios países de la región

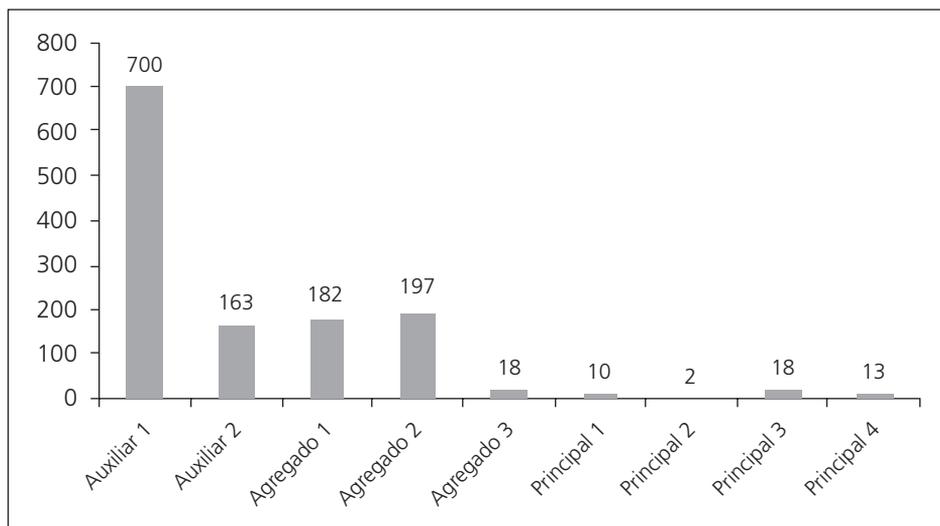
País	Número de investigadores
Ecuador	0,30
Argentina	4,74
Bolivia	0,29
Brasil	2,97
Chile	1,62
Colombia	0,53
Paraguay	0,48
Perú	0,20
Uruguay	1,47
Venezuela	0,72

Fuente: RICYT (2018, 121) y <http://www.senescyt.gob.ec/busquedainv/index.htm>

El 65% de los investigadores acreditados en el Ecuador son hombres y el 35% son mujeres (datos no mostrados). El porcentaje de mujeres dedicadas a la investigación en el país es inferior al promedio de América Latina y el Caribe. Las regiones del mundo que cuentan con más investigadoras mujeres son Europa Sudoriental (49%), Asia Central (44%) y América Latina y el Caribe (44%) (UNESCO 2015, 89). En la región, Venezuela cuenta con el mayor porcentaje de mujeres en investigación (61%), mientras que Perú cuenta con el menor porcentaje (32%) (RICYT 2018, 23). Esta diferencia entre la cantidad de hombres y mujeres dedicados a la investigación científica estaría dada por inequidades entre el número de personas que cursan carreras universitarias y de profesionales relacionadas con las ciencias e ingenierías. Además, se ha demostrado discriminaciones inconscientes, como la reducción de las perspectivas profesionales de las mujeres a partir del primer parto y la poca atención que los mandos medios y altos suelen prestar a las investigadoras mujeres (Bindé 2005, 185).

Del total de investigadores e investigadoras acreditados en Ecuador, el 53% se encuentran categorizados. La categorización es requisito para el ingreso a la carrera de investigador en las instituciones públicas que no forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior. El mayor número de los investigadores categorizados se encuentra en la categoría más baja (Auxiliar 1) y disminuye según se avanza en el escalafón (figura 3). Las categorías de los profesores universitarios están definidas en la Ley Orgánica de Educación Superior que rige para el Sistema Nacional de Educación Superior.

Figura 3. Número de investigadores acreditados por la SENESCYT según su categoría como investigador, 2018



Fuente: <http://www.senescyt.gob.ec/busquedainv/index.htm>

Los grados del escalafón del investigador en las instituciones públicas de investigación (que no forman parte del Sistema de Educación Superior) están en función de grado académico y número de publicaciones, siendo que para la categoría más baja (Investigador Auxiliar 1) se requiere maestría, una publicación indexada y acreditar al menos seis meses de experiencia en investigación; mientras que para alcanzar la categoría de Investigador Principal 4 (la más alta) se requiere, entre otros aspectos, el título de doctor (PhD), 20 publicaciones indexadas, de las cuales al menos cinco deberán corresponder a artículos publicados en revistas situadas en el primer cuartil según el *Journal Citation Reports* o *Scimago Journal Ranking*, y haber dirigido cuatro tesis de doctorado. A partir de la categoría Agregado 3 se requiere el título de PhD, lo que explica el fuerte descenso en cuanto al número de personas en estas categorías (SENESCYT 2013, art. 13-22).

### Políticas de apoyo al investigador

La política es considerada la piedra angular de toda estrategia para el desarrollo científico y tecnológico de la sociedad del conocimiento (Bindé 2005, 109). De 2008 a 2016, la SENESCYT desarrolló una política de acreditación de investigadores basada en productos, lo que mejoraba el sueldo y las posibilidades de un

empleo en las universidades que necesitaban incrementar el número de doctores (PhD) para obtener la acreditación. El Gobierno nacional, buscando mejorar la producción científica, generó en 2016 el “Código Ingenios”, una ley que pretendía fomentar, financiar y regular la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el país (RO 2016); sin embargo, varios años después, los resultados de esta ley son muy pobres (Castillo y Powell 2019, 13).

A pesar del interés en la sociedad del conocimiento expresado en leyes y reglamentos firmados en los últimos seis años (SENECYT 2013; Toscanini et al. 2016, 175; RO 2016 y 2017), los 2554 investigadores acreditados activos con los que cuenta el país son insuficientes para sacar al Ecuador del subdesarrollo, o al menos, al mismo ritmo de otros países de la región. El número de investigadores por cada mil personas de la PEA en Ecuador es casi cinco veces menor que el promedio de América Latina y el Caribe, habiéndose reducido en comparación al 2009 (tabla 3).

Tabla 3. Evolución del número de investigadores por cada mil integrantes de la fuerza de trabajo disponible o PEA en el Ecuador y en promedio de América Latina y el Caribe, 2009-2018

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2018
Ecuador	0,37	0,48	0,61	1,08	1,36	1,58	0,30
América Latina y el Caribe	1,22	1,25	1,29	1,25	1,31	1,30	---

Fuente: INEC 2016, 25; y autor a partir de: [www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/) y <http://www.senescyt.gob.ec/busquedainv/index.htm>

Ecuador reportó en 2014 una cifra récord de 1,58 investigadores por cada mil personas de la PEA, valor muy cercano al promedio en la región (tabla 3). De manera particular, las cifras de Ecuador dieron un salto significativo de 2010 a 2012, cuando el Gobierno ecuatoriano realizó la *Encuesta de indicadores de ciencia, tecnología e innovación* (ACTI) 2012-2014 (INEC 2016). Según estas cifras, el número de investigadores en el Ecuador creció de 2413 investigadores en 2009, a 11 410 en 2014, lo que implicaría un incremento extraordinario de alrededor del 370% (*El Comercio* 2016). Estas cifras fueron reportadas en el informe del estado de la ciencia en Iberoamérica y en otros artículos (RICYT 2018, 22; Álvarez-Muñoz y Pérez-Montoro 2016, 760). Sin embargo, estas cifras no concuerdan con los datos aquí reportados ya que, hasta diciembre de 2018, la SENECSYT contaba con un total de 4161 registros de investigadores, entre activos, inactivos e inscritos. Esto supondría que existirían alrededor de 5000 investigadores que no se habrían registrado (incumpliendo lo que manda la ley) o habrían dejado de ejercer entre 2014 (último año reportado por ACTI) y 2018.

Analizando la base de datos del ACTI,<sup>2</sup> las encuestas determinaron para 2014 un total de 3035 investigadores a tiempo completo, cifra ligeramente superior a la aquí reportada para el 2018 (2554), lo cual podría ser explicado por los investigadores temporales que en 2014 estuvieron en el país como parte del proyecto Prometeo (Estupiñán et al. 2016, 86). Sin embargo, las cifras del ACTI crecen de manera sustancial a 9740 investigadores cuando a los investigadores a tiempo completo se les sumó el número de investigadores a tiempo parcial, apareciendo por ejemplo una institución pública (código de encuesta 14616272170) que reportó 2202 investigadores a tiempo parcial, sin ser universidad ni centro de investigación, lo que elevó de manera significativa la cifra de investigadores. Es posible que aspectos metodológicos de la encuesta hayan influido en la cantidad de investigadores reportados, ya que, para estimar el número investigadores por cada mil integrantes de la PEA, por sector de empleo y disciplina científica, ACTI sumó el número de investigadores reportados por las diversas instituciones del país y los becarios de doctorado financiados por la SENESCYT (ACTI 2016, 24), elevando la cifra de investigadores de manera considerable. En el período 2006-2015, el programa de becas del Gobierno apoyó económicamente a más de 11 000 estudiantes ecuatorianos (Castillo y Powell 2019, 13).

Información anterior a ACTI indica que Ecuador contaba en 2008 con 103 investigadores por cada millón de habitantes, ocupando el puesto 85 entre 115 países (Indexmundi s/f). Diez años después, Ecuador ha incrementado esta cifra y cuenta con 143 investigadores por cada millón de habitantes. A pesar de este incremento, si se analiza el número de investigadores en relación con la PEA, existe una disminución en su valor (tabla 3), lo que indica que el número de investigadores en el país creció, pero a un ritmo menor que el resto de ocupaciones, lo que implicaría que durante el 2008 y 2018 la carrera de investigación fue poco atractiva para la masa laboral.

La existencia de leyes paralelas que norman a los investigadores en el país confunde a los políticos, funcionarios de Estado e investigadores a la hora de tomar decisiones. La Constitución ecuatoriana (2008) establece en su art. 350 que el Sistema de Educación Superior tiene como finalidad, entre otros aspectos, la investigación científica y tecnológica; sin embargo, los artículos 385 al 387 de la Carta Magna establecen que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales es el responsable de la investigación científica y tecnológica en el país. Los investigadores de las universidades se rigen por la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES 2010), mientras que los investigadores de los centros de investigación responden a la Ley Orgánica de Servidores Públicos (LOSEP 2010), con otros

2 Ver: [www.ecuadorencifras.gob.ec](http://www.ecuadorencifras.gob.ec)

salarios, beneficios y responsabilidades. Por ejemplo, la remuneración máxima que reciben los docentes investigadores de las universidades en la mayoría de las escalas la fija la propia universidad (LOES 2010, art. 151; CES 2012, art. 52), mientras que la remuneración de los investigadores de los centros de investigación públicos la fija el Ministerio de Trabajo en coordinación con la SENESCYT y en sujeción a las normas que rigen para el resto de burócratas o funcionarios públicos (RO 2016, art. 58).

Ante la diferencia y desigualdad en las funciones, salarios y responsabilidades de los investigadores, en 2016 se expidió el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad, e Innovación (Código Ingenios), que norma a todo el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, con la finalidad de establecer un marco legal único que estructure y norme el conocimiento, la creatividad y la innovación (RO 2016). Sin embargo, este Código no ha podido ser implementado en su totalidad por la inexistencia de reglamentos específicos que permitan su ejecución. Un ejemplo de esto es la falta del Reglamento de Carrera y Escalafón del Investigador Científico (RO 2016, art. 52), que luego de tres años (es decir, al 2019), aún no se ha elaborado. Esta falta de reglamentos se suma al problema generado desde mayo de 2017 por no pagar el salario establecido por ley a varios investigadores de los institutos públicos de investigación (MRL 2014, art. 1) por desacuerdos y complejos trámites en el Ministerio de Trabajo, SENESCYT y Ministerio de Finanzas (Domínguez 2018), y a la protesta de los docentes universitarios por una propuesta de reforma al reglamento de carrera y escalafón que pretendería, entre otras cosas, eliminar la figura de investigador a tiempo completo y los méritos académicos o científicos (Ecuavisa 2019).

El nivel de categorización de los investigadores regidos por la LOSEP para el sector público tampoco es uniforme, encontrándose una distribución completamente sesgada hacia la menor categoría. El 54% de los investigadores categorizados en el país pertenecen a la categoría más baja (Investigador Auxiliar 1), y el número disminuye drásticamente según se avanza en el escalafón, existiendo apenas 13 investigadores en la categoría más alta, denominada Investigador Principal 4 (figura 3). Esto indicaría que el Reglamento para la inscripción y categorización de investigadores (SENESCYT 2013) fue demasiado severo para las características de los investigadores de los institutos públicos del país, ya que a los docentes e investigadores de las universidades los rige otra ley que les faculta similares escalas con mejores remuneraciones (CES 2012, art. 52). Independientemente de la categoría, se observa que tanto en las universidades como en los institutos públicos de investigación, la docencia y otras actividades administrativas, productivas o de vinculación y servicios tienen prioridad sobre la investigación, como lo indica el bajo porcentaje de

personas acreditadas para realizar investigación, en relación con el total de personas que trabajan en las instituciones (tabla 1).

En los centros de educación superior del país existe una dicotomía entre una universidad de docencia o investigación, privilegiando la primera en desmedro de la segunda, pues existe una marcada tendencia en las universidades a una simple reproducción del conocimiento, en ocasiones desactualizado y descontextualizado (Toscanini et al. 2016, 171). Adicionalmente, se asignan pocos recursos para investigación y no siempre existen las condiciones necesarias para investigar, a pesar de la presión a los docentes para que investiguen y publiquen a fin de cumplir con parámetros de acreditación institucional (López 2019).

## Sistemas de registro y evaluación de investigadores en la región

La comunidad científica internacional reconoce que el investigador o científico es una persona con alta formación académica, que genera artículos publicados en revistas indexadas, libros, patentes, obtenciones vegetales, membresías en sociedades científicas, redes de investigación, entre otros (Rodríguez-Morales et al. 2016, 256). Al igual que en Ecuador, varios países en la región han generado leyes para regular, registrar y definir con criterios específicos a los investigadores.

En Colombia, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación COLCIENCIAS es la entidad encargada de registrar y categorizar a los investigadores. COLCIENCIAS ha definido cuatro clases de investigadores: Junior, Asociado, Senior y Emérito; reconociendo además como investigadores en formación a las personas que se encuentran en procesos de obtener maestrías y doctorados (COLCIENCIAS 2014, 7). Colombia registra en su sistema denominado *CvLac* 13001 investigadores, de los cuales los investigadores Juniors, Asociados y Seniors representan el 58%, 28% y 13%, respectivamente (COLCIENCIAS 2017).

En Perú, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONCYTEC) recientemente publicó el Reglamento de Calificación, Clasificación y Registro de los Investigadores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – SINACYT, aplicable a las personas naturales que realizan actividades de investigación en ese país. En Perú existen 2493 investigadores calificados en el Registro de Investigadores de Ciencia y Tecnología en dos grupos de investigadores: “María Rostworowski” y “Carlos Monge Medrano” en función de sus campos o líneas de investigación (REGINA 2019), y cada grupo posee varios niveles según los méritos científicos, tecnológicos, de liderazgo y gestión: nivel I, II, III y IV (CONCYTEC 2018).

México, el país hispanoamericano con mayor número de publicaciones según el *Scimago Journal and Country Rank*, dispone de un Sistema Nacional de Investigadores (SNI) que ha presentado un crecimiento sostenido en los últimos años en cuanto al número de investigadores y publicaciones (CONACYT 2017, 58). A pesar de los cuestionamientos que ha sufrido el SNI, ha sido de vital trascendencia para el desarrollo del conocimiento en México (Didou y Gérard, 2010, 119). A diferencia de los sistemas de investigadores anteriormente mencionados, el objetivo del SNI es reconocer la labor de los investigadores por medio de la evaluación por pares en concursos o convocatorias periódicas. El reconocimiento consiste en otorgar el nombramiento de Investigador a las personas que deseen registrarse. Esta distinción simboliza la calidad y prestigio de las contribuciones científicas a México. Adicionalmente al nombramiento, se otorgan estímulos económicos cuyo monto varía con el nivel asignado. Existen dos categorías o distinciones principales: Candidato a Investigador e Investigador Nacional con tres niveles, en función de sus resultados científicos y académicos: nivel I, II y III; además de Investigador Nacional Emérito (CONACYT 2018, art. 46).

En la mayoría de los sistemas anteriormente mencionados existe una relación directa entre el número de investigadores registrados y la cantidad de publicaciones científicas que se generan, es decir que los países que disponen de un mayor número de investigadores registrados publican un mayor número de artículos (tabla 4); sin embargo, el número de investigadores registrados en Perú no guarda relación proporcional con el número de artículos que se publican, ya que Perú, con un número inferior de investigadores registrados que Ecuador, publicó más artículos que Ecuador. Esto puede deberse a que los investigadores en Perú no estarían registrados como investigadores debido posiblemente a la falta de incentivos, ya que la inscripción como investigador no contempla en su reglamento un beneficio económico directo para la persona (CONCYTEC 2018, art. 10).

Tabla 4. Número de personas inscritas en los sistemas nacionales de registro y acreditación de investigadores en varios países de Latinoamérica y su relación con el número de publicaciones científicas

País	Número personas registradas*	Scimago (1996-2018)**	
		Número de publicaciones	Puesto en el mundo
México	27 186	318 095	28
Colombia	13 001	99 301	50
Perú	2493	25 175	73
Ecuador	2554	18 795	85

Fuente: (\*) CONACYT 2017; COLCIENCIAS 2017; REGINA 2019 y (\*\*) [www.scimagojr.com](http://www.scimagojr.com)

## Sistemas de escalafón y evaluación de investigadores en países desarrollados

Estados Unidos y España son los países desarrollados que más han contribuido a la producción científica del Ecuador, en referencia al número de artículos publicados por instituciones nacionales en colaboración con instituciones extranjeras (Castillo y Powell 2019, 14). Estados Unidos lidera las estadísticas de producción científica en el mundo con 1 265 064 investigadores (UNESCO 2015, 791). A diferencia de Latinoamérica, una gran proporción de la inversión realizada en ciencia y tecnología (66%) viene de la industria (sector privado). En la academia y los centros federales de investigación, los sistemas de registro y evaluación de los científicos están altamente descentralizados, con sistemas propios para cada institución, universidad y departamento (UNESCO 2015, 171). De manera general en las universidades, la categorización y evaluación del científico está dada por el “*tenure track*”, régimen que otorga al investigador un empleo permanente e ingreso al escalafón y sistema de méritos. Luego de obtener el doctorado (PhD), los investigadores a menudo optan por una posición posdoctoral hasta conseguir una posición como Profesor Asistente, que es el primer grado dentro del escalafón del “*tenure*”. Después de seis años y de una evaluación satisfactoria de las publicaciones, cursos dictados, proyectos adjudicados y cartas de revisión externas de destacados académicos, se alcanza la categoría de Profesor Asociado. Luego de un tiempo y proceso similar, se alcanza la categoría de Profesor Titular. La evaluación es realizada por colegas científicos de la facultad y otros departamentos, y es el rector quien toma la decisión de aprobar o negar el “*tenure*” (Academic Positions 2018).

Es importante indicar que no todos los puestos de enseñanza e investigación están en el “*tenure track*”. Se estima que el 48% de los profesores en las universidades norteamericanas tienen puestos denominados como “*non-tenure-track-faculty*”, para quienes la enseñanza es su rol principal. En esta categoría están los Profesores Adjuntos y otros funcionarios con roles directivos o de asesoría (Waltman et al. 2012).

España cuenta con 215 544 científicos y es el octavo país en el mundo con más investigadores (UNESCO 2015, 792). Aunque en menor proporción que en los Estados Unidos, una gran parte de la inversión en ciencia y tecnología (54%) la realiza el sector privado (UNESCO 2015, 774). El registro y la evaluación de los profesores universitarios y del personal investigador de los organismos públicos de investigación regidos por la Administración General del Estado lo realiza de manera centralizada la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), una agencia estatal perteneciente al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y

Accreditación (ANECA), un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Educación (BOE 2018). Existen categorías diferenciadas para profesores de escuelas superiores y facultades, y de otros centros. Para el primer caso, los niveles o categorías son: nivel I, Profesor Director, Ordinario y Catedrático; nivel II, Profesor Agregado y Titular; nivel III, Profesor Adjunto; nivel IV, Profesor Asociado; nivel V y VI, Profesor Ayudante, Auxiliar o Colaborador 2; mientras que para el personal de escuelas universitarias y otros centros de enseñanza son: nivel I, Profesor Agregado y Titular; nivel II, Profesor Adjunto; nivel III y IV, Profesor Asociado, Ayudante, Auxiliar y Colaborador 3. Existe además un nivel que incluye al Profesor Visitante, Profesor Emérito y Profesor Experto Profesional de Hospital (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades 2019a, 9). Cada área del conocimiento tiene sus propios parámetros. Por ejemplo, para ser Profesor Catedrático en Matemáticas, se necesita tener 35 publicaciones en revistas reconocidas internacionalmente; para la misma categoría en Física o Química, se requieren 50 publicaciones. Para ser Profesor Titular en Medicina o en Ciencias Sociales, se requieren 25 o 20 publicaciones, respectivamente. Se reconoce hasta el 25% de los requisitos en otros méritos complementarios, como asistencia a congresos o participación en proyectos (Álvarez 2017). El sistema universitario español contó con 122 910 profesores investigadores durante el período 2017-2018 (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades 2019b, 1).

La evaluación de los Profesores en España se la realiza por sexenios mediante convocatorias anuales realizadas por la CNEAI. Los sexenios funcionan como un sistema de categorización del profesorado en virtud de los méritos de investigación; su consecución es símbolo de estatus y prestigio, además del beneficio económico que implica. Para obtener una evaluación positiva, se deberá presentar a la Comisión al menos cinco aportaciones (principalmente publicaciones internacionales de alto impacto), con características diferenciadas para cada área del conocimiento, realizadas en el período de evaluación. Recientemente, y a modo experimental, se reconocen también productos relacionados con la difusión, transferencia de tecnología e innovación con el fin de promover la aplicación y el uso del conocimiento que se genera en la academia y en los centros de investigación (BOE 2018).

## Reflexiones finales

Para que funcione la sociedad del conocimiento, es preciso, entre otros aspectos, contar con investigadores calificados que elaboren y desarrollen proyectos que generen mayor conocimiento (artículos científicos y libros) y desarrollo tecnológico

(patentes, prototipos, obtenciones vegetales, entre otros), que brinden soluciones pertinentes y oportunas a las necesidades de la sociedad. Se estima que Latinoamérica necesita alrededor de 250 000 científicos más (Cruz 2015), lo que implicaría para Ecuador contar con alrededor de 6800 investigadores a tiempo completo adicionales a los que actualmente dispone. Este incremento en el número de investigadores permitiría al Ecuador estar por sobre el promedio de América Latina en investigadores en relación con la PEA.

Ecuador estableció a la investigación como política para impulsar la productividad y competitividad en pro del crecimiento económico sustentable del país (objetivo 5.3 del *Plan Nacional de Desarrollo*), siendo una de las metas previstas para 2021 incrementar el número de publicaciones científicas (SENPLADES 2017, 83). A pesar de esto, la carrera del investigador en el Ecuador sigue sin ser reconocida, lo que se evidencia en el bajo porcentaje de personal dedicado a la investigación (tabla 1) y en la evolución del número de investigadores en relación con la PEA del país (tablas 2 y 3). Entre los principales factores que limitan el aumento de investigadores está la falta de normativas para implementar la carrera del investigador, salario no adecuado, inestabilidad laboral, falta de recursos para realizar investigación, que están entre los factores que limitan el desarrollo de la ciencia en la región (Ciocca y Delgado 2017, 847).

El sistema de acreditación y registro de investigadores, regulado por un ministerio o departamento de ciencia y tecnología, con diversas categorías en relación con méritos científicos y académicos, parecería ser el camino correcto para fomentar la sociedad del conocimiento en el Ecuador, ya que este sistema se aplica en varios países de Latinoamérica que presentan un mayor desarrollo científico; sin embargo, la diferencia más notable entre nuestro sistema y por ejemplo el mexicano, país hispanoamericano con el mejor *ranking* en publicaciones científicas (tabla 4), está en la implementación del Sistema Nacional de Investigación y el reconocimiento público, incentivos salariales y otros beneficios que reciben los investigadores en ese país (CONACYT 2018, XIV y XV); mientras que en el Ecuador, a pesar de contar con una sección entera en la ley sobre el sistema y los beneficios a los investigadores (RO 2016, IV), estos no se aplican por falta de reglamentos específicos y decisión política para implementarlos.

Existe una brecha científica importante que divide a los países desarrollados de los demás, a pesar de que la vocación de la ciencia es universal. Si bien es cierto esta brecha está correlacionada con aspectos económicos, el riesgo de aumentarla es evidente cuando el gobierno no se decide a considerar a la investigación y desarrollo tecnológico como una inversión económica y humana de primera importancia.

En conclusión, en el Ecuador existen 2554 investigadores acreditados o registrados, sobre todo en las áreas de Ciencias de la Vida e Ingenierías. La mitad de las instituciones de investigación cuenta con 14 o menos investigadores cada una, cifra

insuficiente para conformar equipos multidisciplinares de investigación y desarrollo tecnológico en las diversas ramas del conocimiento. Apenas siete de las 71 instituciones que realizan investigación en el país dispondrían de un número importante de investigadores que les permitiría generar ciencia y tecnología (tabla 1). Podrían existir en las universidades profesores que no se han registrado en la SENESCYT, lo que implicaría que están dedicados mayormente a docencia u otras tareas, ya que para conseguir financiamiento para proyectos de investigación con fondos públicos (convocatoria “inérita”), es requisito indispensable estar acreditado (SENESCYT 2018, 8.2).

Si bien es cierto el número de investigadores no es el único indicador que refleja el estado de la investigación, ciencia y tecnología de un país, esta cifra aporta con información para la evaluación y diseños de políticas en pro del desarrollo tecnológico. Para un mayor análisis, este indicador debe complementarse con un análisis financiero de la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, así como un análisis de los resultados (artículos científicos, patentes, entre otros) y el impacto de estos resultados en la sociedad ecuatoriana.

Existen leyes que pretenden fomentar la carrera de investigador, pero la falta de decisión política, reglamentos y aplicación de normativas impide incorporar más investigadores, y por ende, aumentar la generación de conocimientos y tecnologías, lo que retrasa el desarrollo económico y productivo del país si se compara con otros países de la región que, al tener un mayor número de investigadores, tienen mayores posibilidades de desarrollarse.

## Bibliografía

- Academic Positions. 2018. *What is a tenure track*. Acceso el 29 de septiembre de 2019. <https://bit.ly/2ZF1Pr5>
- ACTI. 2016. *Encuesta nacional de actividades de ciencia, tecnología e innovación 2012-2014. Metodología*. SENESCYT / INEC. Acceso el 29 de septiembre de 2019. <https://bit.ly/3dYhzuu>
- Álvarez, Pilar. 2017. “Educación endurece los criterios para ser profesor y catedrático universitario”. *El País*. Acceso el 28 de septiembre de 2019. <https://bit.ly/38p2ot2>
- Álvarez-Muñoz, Patricio y Mario Pérez-Montoro. 2016. “Políticas científicas públicas en Latinoamérica: el caso de Ecuador y Colombia”. *El Profesional de la Información* 25 (5): 758-766.
- Artigas, Wileidys, María Cristina Useche y Beatriz Queipo. 2017. “Sistemas nacionales de ciencia y tecnología de Venezuela y Ecuador”. *Telos* 19: 168-187.

- Bindé, Jerome. 2005. *Hacia las sociedades del conocimiento: informe mundial de la UNESCO*. París: UNESCO.
- BOE. 2018. *Boletín Oficial del Estado*. Gobierno de España, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. Registro 285 de 26 de noviembre de 2018. Acceso el 28 de septiembre de 2019. <https://bit.ly/2AzdPlu>
- Castillo, José y Michael Powell. 2019. “Análisis de la producción científica del Ecuador e impacto de la colaboración internacional en el período 2006-2015”. *Revista Española de Documentación Científica* 42 (1).
- Catanzaro, Michelle, Guiliano Miranda, Lisa Palmer y Alezu Bajak. 2014. “South America science: Big players”. *Nature* 510 (7504): 204-206.
- CES (Consejo de Educación Superior). 2012. “Reglamento de carrera y escalafón del profesor e investigador del sistema de educación superior”. Resolución 265-2012 del 31 de octubre.
- Ciocca, Daniel y Gabriela Delgado. 2017. “The reality of scientific research in Latin America; an insider’s perspective”. *Cell Stress & Chaperones* 22 (6): 847-852.
- COLCIENCIAS, Colombia. 2017. *Estadísticas comparativas de investigadores*. Bogotá: Minciencias / Gobierno de Colombia. <https://bit.ly/3gv5deH>
- \_\_\_\_\_. 2014. *Resumen del documento del modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y de reconocimiento de investigadores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación*. Bogotá: COLCIENCIAS. <https://bit.ly/3dYvX5K>
- CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), México. 2018. “Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores”. Diario Oficial, 16 de febrero.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Informe general del estado de la ciencia, la tecnología y la innovación*. Ciudad de México: CONACYT.
- CONCYTEC (Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica), Perú. 2018. “Reglamento de calificación, clasificación y registro de los investigadores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – SINACYT”. Resolución de Presidencia 215-2018-CONCYTEC-P.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. RO 449 del 20 de octubre. Acceso el 27 de febrero de 2019. <https://bit.ly/2C8vBMU>
- Cruz, Javier. 2015. “Radar latinoamericano: ¿cuántos científicos hay que tener?” *WebSciDev.net*. <https://bit.ly/2Zw4L9m>
- Didou, Sylvie y Etienne Gérard. 2010. *El Sistema Nacional de Investigadores, veinticinco años después: la comunidad científica entre distinción e internacionalización*. México DF: ANUIES.
- Domínguez, Juan. 2018. *Boletín dirigido a investigadores categorizados y recategorizados*. [Correo electrónico].

- Ecuavisa*. 2019. “Docentes protestan por reformas al reglamento del CES”. Acceso el 10 de febrero. <https://bit.ly/2C5sXYd>
- El Comercio*. 2016. “El número de investigadores se incrementó en cuatro años, según SENESCYT”. Acceso el 28 de febrero de 2019. <https://bit.ly/3f0N0Wj>
- Estupiñán, Jesús, Marcos Villamar, Alejandra Campi y Luis Cadena. 2016. “Reflexiones acerca de la pertinencia e impacto de la educación superior en Ecuador desde su perspectiva actual”. *Órbita Pedagógica* 3 (3): 81-92.
- Indexmundi. s/f. *Investigadores dedicados a investigación y desarrollo (por cada millón de personas). Ranking de países*. Acceso el 12 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3grTXQp>
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Ecuador. 2016. *Encuesta de actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) 2012-2014*. Acceso el 10 de diciembre de 2018. <https://bit.ly/3eYWCAF>
- Kreimer, Pablo y Heimer Vessuri. 2018. “Latin American science, technology, and society: A historical and reflexive approach”. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society* 1 (1): 17-37.
- LOES (Ley Orgánica de Educación Superior), Ecuador. 2010. RO Suplemento 298 de 12 de octubre.
- López, Fernando. 2019. “Los retos de la educación universitaria en el Ecuador”. *Plan V*. Acceso el 20 de febrero. <https://bit.ly/2NRQCxO>
- LOSEP (Ley Orgánica de Servicio Público), Ecuador. 2010. RO Suplemento 294 de 6 de octubre de 2010.
- Ministerio de Ciencia Innovación y Universidades, España. 2019a. *Estadística del personal de las universidades. Curso 2017-2018. Metodología*. Acceso el 28 de septiembre. <https://bit.ly/2ZxlR6K>
- \_\_\_\_\_. 2019b. *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2017-2018*. Acceso el 28 de septiembre. <https://bit.ly/3e311Bo>
- MRL (Ministerio de Relaciones Laborales), Ecuador. 2014. “Escala remunerativa para los investigadores nacionales y extranjeros que realicen actividades de investigación en el Ecuador”. Resolución MRL-2014-364 de 13 de junio.
- Nature*. 2015. “Latin America & Caribbean Islands”. *Nature* 522: S26. <https://go.nature.com/2O9eltG>
- Ott, Lyman y Michael Longnecker. 2001. *Introduction to statistical methods and data analysis (5th edition)*. Pacific Grove, CA: Duxbury Press.
- R Core. 2013. “R: A language and environment for statistical computing”. R Foundation for Statistical Computing. Viena, Austria. <http://www.R-project.org/>
- REGINA, Perú. 2019. “Manual del Reglamento de Calificación, Clasificación y Registro de los Investigadores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT)”. CONCYTEC. <https://bit.ly/3gANHwS>

- RICYT (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana). 2018. *El estado de la ciencia. Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos / interamericanos*. Buenos Aires: UNESCO / REDES.
- RO (Registro Oficial), Ecuador. 2017. “Reglamento general al Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación”. Decreto Ejecutivo 1435, Suplemento 9 del 7 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación”. RO 899 del 9 de diciembre.
- Rodríguez-Morales, Alfonso, Cristian Díaz-Vélez, Tomás Gálvez-Olórtegui y Vicente Benites-Zapata. 2016. “¿Cuál debería ser el perfil de quien se denomine investigador en Colombia y Perú?” *Acta Med Perú* 33 (3): 256-258.
- Sanz-Magallon, José María. 2000. “¿Qué es la sociedad del conocimiento?” *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*. <https://bit.ly/2VNiuYf>
- SENESCYT (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación), Ecuador. 2018. *Inédita. Programa nacional de financiamiento para investigación. Bases de la convocatoria*. Quito: Subsecretaría de Investigación Científica.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Indicadores de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) del Ecuador. Período 2009-2011*. Quito: SENESCYT / INEC.
- \_\_\_\_\_. 2013. “Reglamento para la acreditación, inscripción y categorización de investigadores nacionales y extranjeros que realicen actividades de investigación en el Ecuador”. Acuerdo Ministerial 2013-157.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), Ecuador. 2017. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida*. Resolución CNP-003-2017 de 22 de septiembre.
- Toscanini, Mauro, Antonio Aguilar y Roberto García. 2016. “Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador”. *Revista Cubana de Educación Superior* 3: 161-178.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2015. *UNESCO science report: Towards 2030*. París. <https://bit.ly/2BUni7n>
- Van Noorden, Richard. 2014. “The impact gap: South America by the numbers”. *Nature* 510 (7504): 202-203.
- Waltman, Jean, Inger Bergom, Carol Hollenshead, Jeanne Miller y Louise August. 2012. “Factors contributing to job satisfaction and dissatisfaction among non-tenure-track faculty”. *The Journal of Higher Education* 83 (3): 411-434.

# Ciclos de protestos no Brasil: 1970-2019

## *Protests cycles in Brazil: 1970-2019*

## *Ciclos de protesta en Brasil: 1970-2019*

Maria da Gloria Gohn\*

Recibido: 3/4/2019 - Aceptado: 17/11/2019

### Resumo

O artigo faz um levantamento dos estudos sobre protestos e movimentos sociais no Brasil nas cinco últimas décadas, nas ciências sociais, mapeando sua diversidade, temáticas, paradigmas teórico-metodológicos, categorias e autores. Recupera-se as ações e as teorias que têm dado suporte às suas análises, segundo momentos da conjuntura histórico-política do país. Os dados foram agrupados em cinco ciclos histórico-políticos distintos: 1º- na década de 1970; 2º- transição democrática dos anos de 1980; 3º pós Constituição de 1988; 4º- década de 2000 e, 5º- pós junho de 2013. Estes ciclos apresentam cinco referenciais teóricos: neomarxistas, culturalistas, institucionalistas, autonomistas e neoliberais. Indaga-se como os eventos de protestos têm influenciado as teorias e vice-versa.

**Palavras chaves:** abordagens teóricas; ações coletivas; Brasil; ciclos de protestos; movimentos sociais; protestos.

### Abstract

This paper examines the studies on protests and social movements in Brazil in the last five decades, mapping its diversity, theoretical-methodological paradigms, categories and authors. It recovers the actions and theories that are supported by their analyses, according to moments of the historical-political conjuncture of the country. The data is grouped into five distinct historical-political cycles: in the 1970s; in the democratic transition during the 1980s; in the post Constitution of 1988; in the first decade of the 21st century and, late June of 2013. These cycles present five theoretical references: neo Marxists, culturalists, institutionalists, autonomists and neoliberals. It is questioned how protest events have influenced theories and vice versa.

**Keywords:** collective actions; protests; Brazil; protest cycles; social movements; theoretical approaches.

### Resumen

Este artículo examina, desde las ciencias sociales, los estudios sobre protestas y movimientos sociales en Brasil en las últimas cinco décadas, mapeando su diversidad, paradigmas temáticos, categorías y autores. Recupera las acciones y teorías que se apoyan en sus análisis según los momentos de la coyuntura histórico-política del país. Los datos se agruparon en cinco ciclos histórico-políticos distintos: en la década de 1970; en la transición democrática de 1980; durante la Constitución de 1988; en el primer decenio del 2000; y después de junio de 2013. Estos ciclos presentan cinco referencias teóricas: neomarxistas, culturalistas o identitarios, institucionalistas, autonomistas y neoliberales. Se cuestiona cómo los eventos de protesta han influido en las teorías y viceversa.

**Palabras clave:** acciones colectivas; enfoques teóricos; Brasil; ciclos de protesta; movimientos sociales, protestas.

\* Profesora titular, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, Brasil. mgohn@uol.com.br

## Apresentação

O artigo objetiva fazer uma sistematização dos ciclos de protestos ocorridos no Brasil da década de 1970 até a atualidade e um levantamento das abordagens teóricas que têm dado suporte aos estudos sobre os movimentos sociais e as ações coletivas destes ciclos, produzidos no Brasil nas últimas cinco décadas, focalizando eixos temáticos tratados e os referenciais teóricos utilizados (Gohn 2018a). Há, portanto, dois recortes importantes- protestos ocorridos no Brasil e bibliografia produzida também no Brasil, em livros, capítulos e artigos. As referências bibliográficas do exterior, sobre a temática da participação em protestos, manifestações, movimentos, etc. é relevante e sempre citada à medida que serve de suporte ao referencial teórico utilizado pelos autores brasileiros, ou estrangeiros que trabalham no Brasil e publicaram no país. Busca-se o entendimento da relação entre protestos, teorias e a conjuntura política do país. O artigo faz a seguinte indagação: há correlação entre teoria e realidade ou há um deslocamento entre estes dois campos? Desta questão formulamos uma hipótese: a utilização de certas teorias, em dado tempo histórico, tem íntima correlação com a conjuntura social, política e econômica do país, dada a existência de ciclos específicos de lutas, movimentos, protestos e mobilizações; ou de práticas de cooperação e participação em políticas institucionalizadas nos mesmos ciclos. No período histórico brasileiro tratado neste artigo detectou-se cinco ciclos políticos distintos, e a respectiva participação de segmentos da sociedade civil em de movimentos e/ou ações coletivas a saber: 1º- na década de 1970- ; 2º- transição democrática dos anos de 1980; 3º após Constituição de 1988; e 4º- na primeira década do novo século, e 5º- após junho de 2013.

As teorias analisadas foram aglutinadas em sete blocos segundo os pressupostos teórico-metodológicos e os paradigmas onde se localizam. Destaco novamente- o artigo é resultado de um estudo que faz um mapeamento dos protestos, movimentos e demais ações coletivas da sociedade civil. As teorias e categorias analíticas são mencionadas para dar um enquadramento, para informar ao leitor sobre a literatura publicada no Brasil, sobre protestos no Brasil, em um largo período histórico (1970-2019), apresentando quais as teorias que têm sido utilizadas nas análises. Nosso objetivo não é apresentar um debate sobre as teorias, mas sim apresentar quais teorias foram mais utilizadas em dado momento histórico, busca-se correlacionar essas teorias, os tipos de ações coletivas e a conjuntura político, social e econômica que o país vivia naqueles momentos. Essas teorias foram nominadas como: teorias neomarxistas, teorias culturalistas ou identitárias, teorias institucionalistas, teorias autonomistas, teorias feministas, teorias relacionais e teorias neoliberais. Pontuaremos algumas de suas características e alguns de seus autores após a caracterização

histórica de cada ciclo analisado. Certamente que em um artigo temos de selecionar e fazermos escolhas pois é impossível esgotar o universo de autores e pesquisas sobre o tema em tela. Neste artigo, autores que tem pesquisado a temática dos protestos, no campo das ciências sociais, no Brasil, foram mapeados e citados da década de 1970 até 2019. Registre-se ainda que a autora deste artigo sempre atuou no campo científico, na pesquisa, orientação de trabalhos científicos e publicações, e não no campo do ativismo ou da militância direta em ações coletivas. Do ponto de vista metodológico, sempre buscamos olhar ‘por dentro’ das ações coletivas, analisando as lideranças, bases, assessorias, parcerias etc., Articulamos este procedimento a um ‘olhar externo’, buscando captar como a sociedade, especialmente a mídia e as instituições civis, e o governo e as políticas públicas, têm tratado essas ações.

É importante destacar ainda que utilizamos a categoria ‘protesto’ como aquela que se expressa em ações coletivas de participação social que ocorrem na esfera pública e se apresentam sob inúmeras formas, tais como: movimentos, manifestações, coletivos sociopolíticos e culturais, marchas, abaixo assinado, ocupações, performances e representações artísticas, painelaços ou ‘*cacelorazos*’, etc. É sempre um posicionamento social que pode ser construído por diversos grupos, com ideologias também diversas. O ‘ciclo’ é utilizado como um processo histórico político peculiar e distinto, composto por um conjunto de demandas, reivindicações, manifestações, protestos, contestações; ou ações coletivas de cooperação e parceria de organizações civis, ou instituições participativas públicas atuando em políticas públicas, ocorridas em dado tempo histórico. Portanto, um ciclo se configura a partir das especificidades da conjuntura político-social do país e os atores em cena. Os ciclos são períodos possíveis de serem datados onde se observam novos repertórios das formas de ação coletiva, novas formas de práticas e *performances* de contestação, ou novas formas da colaboração/inclusão dos atores sociais. Usualmente os ciclos, especialmente os de protesto, produzem narrativas com símbolos e significados novos à questão em tela. As práticas e os discursos de um ciclo criam enquadramentos de significados, apoiados em conjuntos de valores, visões de mundo e ideologias específicas (vide Tilly et al. 2001). Em cada ciclo analisado neste artigo, destacam-se os termos do debate predominante entre os analistas, as teorias, e os paradigmas teóricos que alicerçam essas teorias, naquele período histórico. Um ciclo abrange também as análises sobre as categorias básicas nomeadas para construir as abordagens teóricas. Há, portanto, uma historicidade no uso das categorias em um dado ciclo.

## **Primeiro ciclo-década de 1970. Resistência contra regime militar e as teorias que influenciaram a produção acadêmica brasileira sobre a participação em movimentos sociais**

No Brasil, a partir da década de 1970 inicia-se um novo ciclo de lutas sociais, de resistência ao regime militar, numa conjuntura de forte controle social, vigência do Ato Institucional no 5, prisão e perseguição a todos que se opunham contra o regime político a partir de 1964. Esta resistência se intensifica na segunda metade da década de 70 buscando brechas para a restauração da democracia. Movimentos pela Anistia a exilados e presos políticos, movimentos advindos das Comunidades Eclesiais de Base, movimentos do novo sindicalismo do ABCD paulista e outras regiões, movimentos populares de mulheres em bairros da periferia por creches, ou de moradores por transportes coletivos, ou por postos de saúde, tudo isso criou o contexto de um novo ciclo de lutas na sociedade brasileira, o primeiro mapeado neste artigo.

Neste ciclo emerge outra categoria de participação, completamente oposta da que foi estimulada por políticas públicas na década de 1960, no campo do associativismo civil, que foi a participação popular, em bairros e regiões da periferia das grandes cidades, em busca de condições mínimas de sobrevivência no meio urbano, de luta por direitos sociais básicos, em uma conjuntura política totalmente desfavorável. Os grupos inseridos nessa forma se aliam a outros grupos, de intelectuais e de oposição política ao regime militar, para lutarem pela redemocratização do país. Essa forma é fundamentalmente distinta da forma anterior da década de 1960, a da participação comunitária estimulada, por não estar mais vinculada ao processo de integração marginal ao desenvolvimento capitalista e sim à reivindicação de direitos sociais básicos, que resultaram, após 1984, no processo constituinte que levou, após 1988, a reformulação do estado e formulação e implementação de políticas públicas. É importante registrar também que o associativismo civil emergente na década de 1970, encontrado em novas associações comunitárias de bairros, comunidades de base eclesial, grupos de oposição sindical etc. já continha diferentes formas e visões de mundo do processo de mudança e transformação social. Dentre essas visões já existia o grupo dos 'autonomistas', a exemplo da *Revista Desvios*, do início dos anos de 1980, que ressurge com outras bases a partir da década de 2010, como veremos adiante, no 5º ciclo.

A produção brasileira sobre o tema da participação social no primeiro ciclo apresenta quatro destaques: primeiro -estudos empíricos sobre movimentos populares, especialmente de bairros periféricos, analisados a partir das falas dos agentes. A pesquisa participante, ou militante, e os estudos de caso foram a opção metodológica

predominante. Segundo- teses na academia, fruto da expansão do ensino superior na época e das reestruturações no sistema de Pós-Graduação no país, especialmente nas universidades públicas e algumas confessionais.

O terceiro ponto a destacar é o predomínio da abordagem teórica decorrente de leituras renovadas das teorias marxistas, especialmente advindas de abordagens gramscianas; os estudos desenvolveram análises estruturais destacando o papel dos conflitos e contradições urbanas, ditas como secundárias no desenvolvimento urbano do país, a exemplo da produção de Castells (1974) e Borja (1975) nos anos de 1970. Eric Hobsbawm (1970) também foi fonte de inspiração, nos marcos da teoria marxista não ortodoxa, especialmente devido ao destaque que o autor dá a área da cultura possibilitando captar o dia-a-dia, o cotidiano popular. Na mesma linha do marxismo, Thompson (1981 e 1984) passa a ser um autor referencial básico pelo destaque que esse autor dá a categoria da experiência e sua importância na construção de estratégias de resistência e lutas no cotidiano. O quarto ponto deste ciclo foi a predominância de estudos sobre os movimentos populares urbanos, especialmente advindos de áreas periféricas ou enclaves de favelas nas cidades grandes (vide Moises 1978; Gohn 1982 e 1985; Doimo 1984, e outros). Embora também se registrem, no período, alguns estudos sobre outros movimentos identitários, de afrodescendentes, mulheres etc. Estes últimos irão predominar nas décadas de 1980-1990, em relação ao número de estudos sobre os movimentos populares. As categorias povo, classes populares, periferia urbana, contradições urbanas e outras pautaram os debates e artigos foram escritos para diferenciar classes populares de classe operária. As pesquisas focalizavam as reivindicações advindas do local de moradia, num contexto de expansão desordenada das cidades, loteamentos clandestinos na periferia, falta de transporte, creches para crianças etc. E o país estava vive a transição do auge um período que alguns analistas e a mídia denominavam como 'milagre brasileiro' (1974) quando houve o crescimento das camadas médias, expansão do ensino superior, ampliação do mercado de trabalho etc., com a crise deste 'milagre', quando fortalecem pontos de resistência e o surgimento de movimentos de renovação sindical no ABCD paulista, movimentos nos bairros, lutas pela anistia a presos e deportados, atuação de instituições acadêmicas como a SBPC-Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e instituições da sociedade civil como a OAB-Ordem dos Advogados do Brasil, na luta pela redemocratização do país; reordenação político partidária com a criação do Partido dos Trabalhadores etc. O debate dos intelectuais sobre os sindicatos no Brasil, suas origens, papel no regime militar e transformações em curso se impôs (Vianna 1978).

A influência do paradigma marxista na incipiente produção brasileira sobre os recém criados movimentos na época explica-se, pois, em parte, pelo contexto po-

lítico do país: com o regime militar, intelectuais e setores sociais mais engajados se unem e buscam alternativas para a volta da democracia, alguns sindicatos se reestruturam, e surgem movimentos sociais ao redor de pastorais, ou de apoio as greves operárias etc. Eder Sader (1988), é considerado como o autor que melhor interpretou este período.<sup>1</sup> Os movimentos sociais populares são analisados por Sader segundo um fio condutor original, em termos de interpretação sociológica no Brasil da época -a de que estes movimentos criaram um novo sujeito social e histórico, coletivo, a partir da prática política e social. Seguindo a trilha de Thompson (1981 e 1984), as ações coletivas dos movimentos são apreendidas segundo a ressignificação e as reconfigurações dos atores coletivos, focalizando-se sua trajetória, articulações e as matrizes discursivas. Essas dimensões são faces das condições de vida experimentadas/vivenciadas pelas classes populares na metrópole. Estes processos não são vistos como simples reprodução de determinações de estruturas capitalistas já dadas, mas como construção de estratégias de resistência, dadas pelos padrões e espaços comunitários construídos, pela formulação de novas noções de direito e justiça social. Sader (1988) apresenta-nos nova forma de ver a política, via a politização do cotidiano, a construção de identidades coletivas e as possibilidades de construção da democracia que estes processos abriram.

### **Segundo ciclo: transição para a redemocratização até a Constituição de 1988**

O segundo ciclo de movimentos no Brasil, tanto do ponto de vista das práticas efetivas, como da produção acadêmica, ocorre a partir de 1980 no período de transição para a democracia, no início da década de 1980, com as alterações na conjuntura política e o retorno de eleições para governos estaduais. Ocorre o surgimento de inúmeros movimentos de gênero, de afrodescendentes, centrais de sindicatos e movimentos sociais, movimentos no campo etc. a exemplo da construção da ANAM-POS (Associação Nacional Movimentos Populares), CONAM (Central Nacional de Movimentos Populares), CUT (Central Única dos Trabalhadores), a criação do MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), a luta pelas Diretas Já em 1984, a fase da Constituinte de 1985-1988 etc.

1 Quando *Novos Personagens entraram em Cena* é a principal obra de Eder Sader, resultado de sua tese de doutorado na Universidade de São Paulo/SP, e publicado no mesmo ano de sua morte, foi escrito de forma coloquial e, ao mesmo tempo, com grande rigor teórico-metodológico. A pesquisa de campo selecionou um período crucial na história brasileira do século XX, a década de 1970, período de luta e resistência contra o regime militar, focalizando a cidade de São Paulo e arredores, onde 'novos personagens entraram em cena' na luta pela redemocratização do país.

Os ciclos da década de 1970 e início de 1980 têm em comum a visão da luta por direitos básicos, com eixo focado na questão da igualdade-ou recuperação dos direitos sequestrados, pela via do fortalecimento da sociedade civil; pela via da construção /reconstrução da cidadania, recuperando a democracia. Por isso a luta pelas 'Diretas Já' foi importante e simbólica. Destaca-se também a contribuição para a compreensão dos estudos sobre a conjuntura político, social e econômica da época, de intelectuais que participaram da resistência ao regime militar então vigente; alguns deles saíram do país após AI5 de 1968, retornaram com a Anistia em 1977, e passaram a atuar em centros de pesquisa. Para ficarmos só em São Paulo, citam-se o CEBRAP /SP ou o CEDEC/SP. Eles contribuíram significativamente para a construção dos estudos sobre a participação social no Brasil, a exemplo da produção de Paul Singer, Fernando Henrique Cardoso (1972); Ruth Cardoso (1985); Francisco de Oliveira (1972); Ianni (1975); Rodrigues (1966, 1968, 1974); José de Souza Martins (1973); Kowarick (1975); Wefford (1978), entre outros. Estes estudos foram 'retaguardas' importantes para as análises sobre os movimentos sociais populares.

Os movimentos sociais, com suas inúmeras frentes e demandas, eram também movimentos de lutas civis. O paradigma de orientação das práticas vigentes nos chamados "trabalhos de base", de atuação direta de educadores sociais com a população, nos movimentos populares, especialmente nas periferias das grandes cidades, nos anos 70/80, estruturavam-se segundo os fundamentos da Educação Popular Freiriana (vide Wanderley 1986).

O segundo ciclo trouxe, inicialmente, um outro eixo paradigmático de apoio às abordagens teóricas sobre os movimentos sociais no Brasil- o eixo culturalista identitário. Ele pode ser observado nos estudos que ficaram nominados como teorias dos 'Novos Movimentos Sociais', focados no eixo das identidades, com a utilização de abordagens desenvolvidas por Melucci (1980, 1989, 1996); Touraine (1965, 1973, 1984, 1997); Offe (1985, 1988a e 1988b); Habermas (1981a e 1981b), e autores que debateram sobre ela, aperfeiçoando-a, tais como: Cohen (1985); Arato e Cohen (1992); Eder (1992); Della Porta (2005); Snow et al. (2004) e outros. A identidade, a cultura e o papel dos atores da sociedade civil eram destacados, no debate sobre os processos de mudança e transformação social. Importante destacar que na Europa e nos Estados Unidos a abordagem das culturas identitárias foi construída a partir de intensa movimentação pelos direitos civis nos USA a partir dos anos de 1950; pelos movimentos dos estudantes, em 1968, em várias partes do globo; pelos ambientalistas, especialmente na Alemanha; e pelo movimento das mulheres, nos USA e Europa. Por isso essa abordagem tinha especificidades locais. Na década de 1980 vários teóricos dialogaram com as abordagens mais estruturalis-

tas, de forma a demarcar as diferenças no campo de estudos entre estrutura e ação, a exemplo de Cohen citado acima.

Inicialmente a abordagem das identidades foi transportada ao Brasil sem muita mediação e debate, em momento de crise do autoritarismo militar que predominava e lutas pela redemocratização e pelas Diretas Já (1984). Mas, vagorosamente, a abordagem das identidades (atribuídas ou adquiridas), passou a destacar aspectos da cultura advindos de diferentes tipos de pertencimentos, tais como: a um dado território, grupo étnico, religião, faixa etária, comunidade ou grupo de interesses etc. Os vínculos criados e as ações desenvolvidas vistos como frutos de processos de reflexividade – os sujeitos participantes constroem sentidos e significados para suas ações a partir do próprio agir coletivo. A ação dos sujeitos é relevante. Segundo James Jasper (2016), os significados expressam-se de várias formas: máximas e provérbios, piadas, hinos, slogans, enquadramentos, identidades coletivas, personagens, narrativas, fatos, regras e leis, ideologias; assim como formas artísticas (visuais, grafites, música, performances do corpo humano etc.).

No Brasil, movimentos sociais dos sem – terra e dos sem-teto/moradia (vide Gohn 1991 y 2013b; Doimo 1995, etc.), de povos indígenas, quilombolas, moradores de áreas de barragens, além das ONGs, a economia solidária, etc. predominaram nos estudos no campo analítico apoiado nas correntes teóricas dos novos movimentos sociais identitários. Os estudos sobre os movimentos populares urbanos continuaram na década de 80 que foi caracterizada posteriormente como era ‘movimentalista’ (vide Sader 1988; Kowarick 1987; Doimo 1995). A ampliação dos atores em cena, e os novos referenciais teóricos levaram, no início da década, ao brilhante texto de Machado da Silva e Torres Ribeiro (1985) quando indagavam: “Por onde andam nossas ideias?” Na realidade iniciava-se uma transição da hegemonia de abordagens focadas prioritariamente em correntes estruturalistas, para as correntes teóricas identitárias, acima assinaladas. O surgimento ou o crescimento dos movimentos de gênero, etnias, etários, etc. foram acompanhados e analisados por matrizes teóricas que não tinham as teorias marxistas focadas nas questões de classe, ou foco na luta dos trabalhadores porque aqueles movimentos estavam se construindo por outros pertencimentos e não os dados pelas classes sociais. Os sindicatos eram atores relevantes no período, mas muitos estavam ainda em construção, em disputa de espaços entre eles e pouco ou nada articulados com os movimentos identitários que estavam surgindo. Nas associações de pesquisas como a Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Ciências Sociais- ANPOCs, a temática dos sindicatos estava sempre separada dos grupos de trabalho dos movimentos sociais. Destaque-se, entretanto, a significativa produção sobre o movimento dos trabalhadores, urbanos e rurais, e os sindicatos nes-

te ciclo, a exemplo de Rodrigues (1990 e 1999), Vianna (1983), Antunes (1995), Martins (1986) e outros que ampliaram as portas para o estudo dos movimentos dos trabalhadores, sindicatos e movimentos rurais.

### **3º Ciclo, 1988: a construção de instrumentos participativos institucionalizados**

O terceiro ciclo participativo e de protestos ocorre após a aprovação da nova Constituição, em 1988, quando o foco de muitas investigações se desloca do movimento dos atores da sociedade civil para a atuação de múltiplos atores nas políticas públicas, e para a construção de novos canais de participação institucionalizados, previstos na nova Constituição. A Carta de 1988 introduziu inovação já nos seus Princípios Fundamentais ao dizer que “todo poder emana do povo” e criou três figuras jurídicas importantes no campo da participação e do associativismo civil, a saber: o referendun, o plebiscito e a iniciativa popular. A conjuntura política brasileira oferece-nos, portanto, elementos para entendermos a preocupação e a adesão dos pesquisadores às abordagens que tratavam de questões do estado, governo e políticas públicas pois na conjuntura política pós 1988 a questão da representatividade dos cidadãos se impunha na estruturação e ocupação dos novos espaços na esfera pública estatal. Até então, os movimentos e organizações sociais mais representativos estavam organizados no seio da própria sociedade civil e isso agora não mais bastava. Era preciso ter representantes das demandas da sociedade nos novos canais de participação criados, não campo da gestão pública e não apenas ter representantes no campo do poder legislativo: Câmaras (municipal, estadual e federal), no Senado e na esfera do Poder Executivo (Vianna 1989). A nova conjuntura política coloca o tema das redes em pauta aos pesquisadores sobre os movimentos e organizações porque eles tinham de se articular para ter protagonismo não apenas local, mas também regional e nacional. Assim o conceito de redes de movimentos sociais ganha destaque (vide Scherer-Warren 1993); assim como os movimentos na área da educação, pouco estudados até então, dado que a Constituição de 1988 levou ao processo de debates para a criação de uma nova Lei Nacional da Educação-LDB, promulgada em 1996 (Gohn 1982 e 2017c).

Neste contexto, no terceiro ciclo um novo eixo paradigmático de suporte teórico às pesquisas sobre os movimentos e ações coletivas cresce e se fortalece pós 1988: o das abordagens das teorias ‘institucionalistas’, ou Teoria da Mobilização Política (TMP). Até então essa abordagem era pouco utilizada, destacando-se estudos de Boschi (1987) e Cardoso (1985). A TMP foi desenvolvida por McAdam

(1982); Tilly (1978, 1993, 1994, 2004, 2006, 2007); Tarrow (1994 y 2005) e outros. As teorias TMP focalizam processos de mobilização e de institucionalização das ações coletivas. Os vínculos e redes de sociabilidade são importantes para observar o desempenho das pessoas em instituições, organizações, espaços segregados, associações etc. Visando analisar como elas se mobilizam, que recursos utilizam, que oportunidades política e institucionais aproveitam ou desenvolvem, que repertórios constroem de demandas e como confrontam-se com os diferentes agentes da cena pública, especialmente com os poderes públicos. Observa-se neste bloco analítico o destaque para Charles Tilly que juntamente com McAdam e Tarrow, reformularam a TMP a partir dos anos de 1990 que passou a denominar-se teoria do '*contentious politics*', Teoria do Confronto Político (TCP). Esta abordagem só se difundiu mais amplamente na América Latina a partir da década de 1990, especialmente na Argentina e no Brasil onde passou a ser utilizada para análise das relações dos movimentos com o estado, participando em políticas públicas, via estruturas institucionais como os conselhos, câmaras ou outros na esfera pública. Na década de 1990 destacam-se no Brasil, apoiando-se na corrente dos institucionalistas, os trabalhos de Avritzer (1994), Benevides (1992), Dagnino (1994), Moisés (1990), Cardoso (1994), Sonia Álvarez e Arturo Escobar (1992), e outros. Na primeira década de 2000 essa abordagem teve hegemonia no Brasil sobre as outras citadas acima porque o destaque no debate, tanto acadêmico como político do país, estava focado na questão da participação institucionalizada, a ser tratada adiante.

Os estudos apoiados nas correntes marxistas mais ortodoxas decrescem na produção brasileira sobre os movimentos sociais após 1990, ficando mais localizados nos estudos sobre sindicatos de trabalhadores, urbanos e rural, e entre alguns analistas do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra próprio MST- criado nos anos de 1980 e que cresceu na cena pública a partir dos anos 90 (Caldart 1997). Ao longo dos anos de 1990 debateu-se muito nos congressos acadêmicos das áreas das ciências sociais e da educação se os movimentos populares urbanos estavam ou não em crise. As abordagens focadas nas culturas identitárias e nas análises de Thompson seguiram nos anos de 1990 com os trabalhos de Sader (1988); Doimo (1995); Gohn (1990, 1991, 1985 e 1997); Scherer-Warren (1993); Krischke (1995) e outros. Ao final dos anos 90 as ONGs crescem e ganham os holofotes das ações coletivas civis, estimuladas por leis, como a chamada Lei do Voluntariado de 1999.

Em síntese, observa-se no conjunto do terceiro ciclo uma ampliação de abordagens, além das europeias culturalistas que analisaram os movimentos feministas, ambientalistas, pacifistas etc. desde a década de 1960, a abordagens institucionalistas norte-americanas que focalizaram os movimentos de direitos civis nos Estados Unidos desde a década de 1950. Resulta que, neste cenário, as posturas metodo-

lógicas de análise dos movimentos sociais no Brasil foram híbridas e originárias de realidades históricas bem diversas da nacional. Os sujeitos das ações coletivas e suas histórias eram muito diferentes, portanto, os contextos políticos também diversos. O ponto em comum nas abordagens era a ênfase no tema da participação, direitos e cidadania e com isso, por meio das pesquisas empíricas, a realidade brasileira foi bem diagnosticada.

### **Transformações no novo século, o quarto ciclo**

Ao final dos anos 90, o movimento antiglobalização entra na pauta dos movimentos internacionais e na década de 2010 muda o foco dos sujeitos relevantes nas ações coletivas, como veremos abaixo (Della Porta 2005 e 2007; Gohn 2013a e 2014b). No Brasil o reflexo será sentido nas edições do Fórum Social Mundial. Portanto, o quarto ciclo tem como marca uma forte articulação dos movimentos sociais no plano internacional. Movimentos de luta pela terra criam redes como a Via Campesina. Movimentos pela moradia relacionam-se com Fóruns Internacionais do Habitat etc.

Na primeira década do novo século, com a ascensão de grupos da oposição, ao poder político da nação, o do Partido dos Trabalhadores, em diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), deslocou -se a ênfase dos debates sobre a participação popular dos agentes da sociedade civil (movimentos, ONGs, coletivos, associações e outros), para a temática da participação social em esferas institucionais públicas. Registre-se ainda que vários militantes de movimentos e associações entraram na estrutura estatal, como representantes nos conselhos, fóruns, ouvidorias etc. ou mesmo como funcionários ou assessores contratados. O “ativismo institucional” (Abers 2016; Cayres 2017) resultante passou a buscar referenciais teóricos nas abordagens que lançavam olhares para as instituições e estruturas de poder. Como foi enunciado acima, a Teoria do Confronto Político de Tilly, MacAdam, Sidney Tarrow passou a ser a grande referência dos analistas sobre a participação social em estruturas institucionalizadas.

O associativismo civil advindo da participação de representantes da população em estruturas institucionalizadas estatais, dadas por conselhos, câmaras e grandes conferências nacionais tem sido tratado na produção brasileira mais sob o foco das análises das ações coletivas e teorias da participação e menos como movimentos sociais. Este associativismo civil com apoio institucional nas diferentes conferências temáticas (mulheres, juventude, afrodescendentes, ou áreas temáticas como educação, alimentação etc.) produziu uma literatura relativamente vasta e recente no

Brasil, tratando do tema da participação social em esferas institucionais. Registro algumas publicações relevantes que podem contribuir aos leitores deste artigo, a exemplo de Carlos Milani (2008); Euzenía Carlos et al. (2017); Almeida et al. (2015); Gohn (2019, 2018b, 2016, 1990) e Adrian Laval et al. (2019). Entretanto, nos anos de 2000 não se teve a participação apenas nas instâncias institucionalizadas. Os movimentos clássicos, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra-MST, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), os sindicatos etc. continuaram com ações, mais pela via de negociações do que a dos protestos nas ruas; os novos movimentos sociais, das mulheres, afro, índios etc. também continuaram e tiveram avanços significativos em leis, tais como Lei Maria da Penha, demarcação de terras de ancestrais etc. No movimento pela moradia teve-se também várias conquistas, como o Estatuto da Cidade. No movimento dos estudantes passa a ocorrer renovações e criam-se grupos novos, que pautaram causas da educação de forma renovada, como as tarifas do transporte retomando utopias, como o Movimento Passe Livre (MPL), surgido em 2003, protagonizando as revoltas da catraca, ganhando perfil mais conhecido no FSM de 2005 em Porto Alegre. Como se sabe, o MPL terá papel decisivo em 2013. No quarto ciclo ocorreram ocupações em universidades públicas em ações diferenciadas das usuais greves de estudantes, funcionários ou docentes.

Portanto as mudanças não foram apenas na forma de produzir o conhecimento. As mudanças básicas vieram de transformações da própria realidade sociopolítica, que passaram a exigir leituras teóricas renovadas, novos aportes foram mobilizados ou ressignificados. Ocorre, pois, uma repolitização dos movimentos sociais a partir do final da década de 2000 sob outras óticas de análise aliada a uma descrença da sociedade na política e nos políticos dado as práticas de corrupção existentes. Mas esta renovação não implicou ruptura ou negação do passado, ao contrário. Aliou-se renovações e teorias do passado, revisitadas ou renovadas para a análise dos movimentos sociais. De um lado, os neomarxistas em análises que apontam os efeitos destrutivos da globalização econômica sobre o mercado de trabalho, a desestruturação das carreiras, a desemprego etc. que dão base para movimentos de protestos, num contexto de sindicatos enfraquecidos, a exemplo de Linera (2009); Harvey (2011); Žižek (2012); e outros. De outro, o socialismo libertário, as feministas no leque dos 'novos movimentos', destacando-se, entre outras, Butler (1993), nos estudos sobre gênero; e o humanismo holístico de Hessel (2011), em certos segmentos dos povos indígenas da realidade latino-americana como a teoria do 'bien vivir'. A abordagem da descolonização de Quijano (2005); Tapia (2009); Svampa (2008) e outros, antes restrita aos países latino-americanos de língua espanhola, ganha destaque no Brasil, na primeira década do século XXI. Ela influenciará decisivamente debate Sul-Sul, já

no novo século. Nele se discute a colonialidade na produção do saber afirmando-se que as teorias elaboradas no hemisfério Norte, composto de maioria branca e de países desenvolvidos, têm predominado nas análises das ciências sociais e outras áreas do conhecimento, influenciando as análises e as políticas públicas.

## **5º Ciclo: a década de 2010 e as pesquisas sobre os movimentos sociais a partir de 2013**

### **1º momento: junho de 2013- o ponto de inflexão**

Após a crise do capitalismo global de 2008, movimentos e protestos dos ‘indignados’ ganham destaque em vários países, a população retoma às ruas como espaço de protestos logo no início da nova década. Surgem revoltas na Grécia, Espanha, Portugal; a Primavera Árabe atinge o Oriente Médio, na Tunísia, Egito, Turquia etc. e o movimento Occupy dos USA se espalha para várias partes do globo (vide Ali 2012; Della Porta e Diani 2015; Pleyers e Bringel 2017). Entre os indignados destacam-se o ativismo dos jovens e o uso das novas tecnologias. O perfil predominante dos participantes alterou-se de militante para um ativista. O militante tem filiações e compromissos coletivos com grupos, movimentos, partidos etc. O ativista não, atua em função de causas, muitas vezes de forma individual, não tem pertencimentos fixos, atua mais em coletivos do que em movimentos já consolidados. Estabelece relações horizontais e critica as hierarquias e as relações verticalizadas. As Marchas ou Manifestações nas ruas tornaram-se modelos básicos de protesto.

Assim, na virada da primeira década do novo século, um novo sujeito político ganha destaque: os indignados, e uma nova forma de organização passa a predominar na cena do associativismo: os coletivos. No Brasil, a presença destas ‘novidades’ se faz com força em junho de 2013, com manifestações em todo o Brasil, em movimentos de protestos contra políticas sociais vigentes nas áreas dos transportes, educação, saúde prioridade dada aos gastos com a Copa do Mundo, entre outros motivos. Com os indignados, novíssimos atores entram em cena, especialmente jovens participantes de coletivos organizados on line, tais como o MPL, Movimento Passe Livre, ou coletivos de estudantes secundaristas, além dos ativistas de causas transnacionais que até então não tinham quase visibilidade, como o Black Blocs (Depius-Déri 2014; Solano et al. 2014 e Solano 2018). Novas orientações no campo teórico são incorporadas. Novos sujeitos entram no campo da pesquisa- grandes institutos de pesquisa de opinião pública, a exemplo do IBOPE, DATAFOLHA, assim como organizam-se grupos de pesquisa na universidade e em centros de pes-

quisa para analisar as manifestações nas ruas após 2013. Existe um acervo razoável de estudos sobre 2013 entre eles, Alonso (2017); Domingues e Bringel (2013); Ortellado (2013); Gohn (2015, 2017a e 2019); Singer (2013).

Os novíssimos sujeitos que entram em cena nas ruas e avenidas, a partir de junho de 2013, no caso brasileiro, representam uma nova onda de movimentos e coletivos sociais, diferente dos novos movimentos identitários organizados desde a década de 1980. Novos aportes teóricos entram em cena, especialmente as teorias do autonomismo ou socialismo libertário- que já estavam presentes na história das lutas sociais no Brasil desde o início do século XX, em associações anarquistas- e foi denominada como anarco-sindicalismo, num período que nem existiam sindicatos formais. Na década de 1960, os protestos dos autonomistas foram denominados como ‘contracultura’ e minimizados. Na década de 1980, quando ocorreu o ciclo movimentalista dos ‘novos movimentos sociais’, tratados acima, (subdivididos no campo popular -os movimentos de bairros urbanos, com demandas locais, e no campo dos movimentos por identidades (sexo, raça, etnia etc.), o tema da autonomia também esteve presente. Mas tratava-se de autonomia em relação aos partidos (tanto os que dominavam o *status quo* como os partidos de esquerda (então tidos como clandestinos) e autonomia em relação ao Estado de plantão- o governo militar vigente. Por isso alguns analistas denominaram “De costas para o Estado” (Evers 1982). Essa ‘estratégia’ da autonomia não tem nada a ver com a matriz do autonomismo que atualmente tem forte presença entre inúmeros movimentos e coletivos sociais, advindas do anarquismo, socialismo utópico ou individualismo do século XIX e início de XX a exemplo de Proudhon (1981), Kropotkin (1979) e Nietzsche (1975). Na realidade, as matrizes discursivas dos autonomistas podem ser localizadas desde o século XVI em Desiderius Erasmo de Rotterdam (2002), Henry D. Thoreau (1975), Etienne de La Boétie (2006) [1977], assim como em Jean J. Rousseau (1968) e nos socialistas utópicos, Saint-Simon (1976) e Fourier e Owen (1977). Há os libertários e autonomistas de maio de 68 como Castoriadis (1975) e Castoriadis e Cohn-Bendit (1981), a Internacional Situacionista, de Debord (1995) e Marcuse (1967). Ou ainda o pensamento de Foucault (1981); Negri e Hardt (2005); Chomsky (2012) e outros que dão subsídios para entender os autonomistas da atualidade e seus anseios de liberdade.

Portanto, neste novo século, os autonomistas ganharam foco e centralidade nas lutas sociais. Apesar de sua heterogeneidade, em termos de tendências e correntes internas, observa-se que são muito atuantes, na prática e na produção teórica (vide Day 2005; Di Cintio (2010), Augusto et al. 2016 e outros). Eles estiveram presentes nas manifestações de estudantes no Chile, em 2011, e no Brasil, em junho de

2013 e nas ocupações dos estudantes secundaristas em 2015-2016. Em todos estes casos as teorias ‘autonomistas’ tiveram grande vigor.

O 5º ciclo de protestos apresenta também, em termos históricos, uma novidade: a retomada da luta dos estudantes secundaristas. Entre 2015 a 2017 teve-se movimentos das estudantes em várias partes do Brasil, especialmente contra as reformas estaduais na rede pública, reforma no ensino médio, contra as ETECs paulistas (Escolas de Ensino Técnico), contra o projeto “Escola Sem Partido”, contra retirada de conteúdos sobre questão de gênero no curriculum escolar, contra a PEC 241 (PEC 55 Senado) etc. (vide Cattani 2017; Silva 2016; Gohn 2017a e 2019; Januário et al. 2019).

A questão relacional nas redes e mídias sociais demarcou novos rumos e abordagens 5º ciclo de protestos e na temática da participação social e política dos indivíduos tendo em vista seu potencial de alavancar as relações entre grupos e indivíduos. Ela tem bases no interacionismo simbólico desenvolvido desde as décadas de 1920-1930. Mas ela transformou completamente o foco nas relações diretas, face a face, dado pelos interacionistas, para o foco nas relações virtuais, *On Line*, das redes e mídias sociais. Embora já em 1932 Jacob Levy Moreno (2008) definia que uma rede social pode apresentar um conjunto de vínculos entre os atores, será no final do século XX que a questão das redes politiza-se, adentra o espaço da política e potencializa força social e política na esfera pública para muito além das teias de relações comunitárias e de solidariedade que falava Moreno, embora o fator agregador dos indivíduos nas redes continua sendo a base de valores morais compartilhados. Bruno Latour diz que o “social [*das redes*] normalmente constituído é agrupado com participantes já aceitos, chamados de atores sociais, membros de uma mesma sociedade” (Latour 2012, 352). As micro relações ganharam plano de destaque na formação das opiniões, na estruturação das ações coletivas na esfera privada e na esfera pública. Manuel Castells (2013 e 2018) ressurge no 5º ciclo como teórico fundamental no estudo das manifestações, com enfoque diferente dos anos de 1970, agora focado no estudo das redes sociais, e da Internet, que ele desenvolve desde o final dos anos 90 (Castells 1999). Atualmente ele destaca as teorias cognitivas das emoções que movem as pessoas a se indignarem.

Cumprir destacar uma abordagem presente desde o primeiro ciclo tratado neste artigo, mas que ganha força e proeminência no 5º ciclo. Trata-se da abordagem, de gênero, a partir de grupo de mulheres, também denominada de ‘feministas’. Sabe-se que esta abordagem teve antecedentes desde o século XIX, mas foi a partir da década de 1960 que construiu um arcabouço teórico-conceitual. Ela passou por várias etapas e teve várias ênfases- desde a libertação das convenções sociais e a moral dos anos 60 (Saffioti 1976 e 2003), a luta contra discriminação das mulheres no mercado de trabalho (Souza-Lobo 1991), o papel da mulher na sociedade (Scott 1989

e Tilly 1994) e no campo da educação (Louro 1997); a questão de gênero (Castro 1992; Costa e Bruschini 1992) a mulher na política (Perrot 1998; Young 1996 e 1997; Avelar 2002; Alvarez 2004); a violência contra as mulheres (Lima 2013); às reivindicações do próprio corpo (Butler 1993), o problema do reconhecimento com ética (Fraser 2001; Honneth (2003), a questão da subjetividade (Rago 2013), a luta contra o assédio moral e sexual (Eluf 1999) etc. A participação das mulheres foi além das lutas pela identidade porque criaram se novos sujeitos políticos e históricos (Pinto 1992), que demandou identidade, novos direitos (em todos os campos). A participação das mulheres não se resumiu a entrada nas universidades, no mercado de trabalho ou no exercício de atividades até então exclusivas dos homens. Ela clamou por igualdade de gênero, não só para as mulheres, mas para todas as formas de ser humano, todas as possibilidades de ser mulher. Abriu as portas para a participação e demandas de todos os homoafetivos, lutou para quebrar barreiras de raça e cor. De todos os movimentos sociais que participaram da cena pública nos últimos cinquenta anos, o das mulheres foi um dos que mais avançou, no sentido de combate às desigualdades, talvez o que mais questionou as diferenças sociais e exigiu respeito às diferenças culturais; ainda que dados da Unesco de 2018 registrem que a igualdade de gênero não foi conquistada em nenhum país do mundo, e no Brasil, além de discriminações advindas de heranças de culturas do machismo, haja uma grande sub-representação das mulheres na política. No Brasil, com a ascensão de grupos conservadores na segunda metade da década de 2010, tem sido iniciativas das mulheres as grandes mobilizações e inovações nas pautas dos protestos nas ruas, a exemplo do protesto “#EleNão”, em setembro de 2018; 8 de março de 2019 e 2020, no Dia Internacional da Mulher, os grandes atos de protestos sobre o assassinato de ativista e vereadora Marielle Franco esse motorista, Anderson Gomes, em 2018, 2019 e 2020; e a Marcha das Margaridas, que reuniu em Brasília milhares de mulheres trabalhadoras em agosto de 2019. Teóricos de algumas das abordagens sobre a participação tratados acima, como Hobsbawm 1995 e Touraine 2007, reconhecem que o século XX foi o século da mulher, elas são a grande esperança de avanços nas lutas pela igualdade. Em junho de 2018, a ONU comemorou os 25 anos da Declaração de Ação de Viena, um tratado dos países-membros que estabelece os direitos das mulheres como “uma parte indivisível dos direitos humanos”.

## **2º momento- os conservadores em cena**

O desenrolar dos acontecimentos, pós junho 2013, trouxe outros tipos de movimentos, neoliberais e conservadores, nas grandes manifestações nas ruas contra a

corrupção, pelo impeachment da presidenta, entre 2015-2016. Eles atuam como organizações ou movimentos políticos (ver Tatagiba e Galvão 2019; Almeida 2019; Gohn 2017a e 2019; Alonso 2017; Cruz et al. 2015). Os conservadores e neoliberais são novidades após 2013 porque passaram a atuar também nas ruas, criaram organizações movimentalistas que se aproximam mais de movimentos políticos do que movimentos sociais. Defendem a desregulamentação de direitos sociais conquistados e menos a presença do estado na economia. Mas, de fato, miram o acesso ao poder político estatal. Na realidade fazem parte de uma onda mais geral no capitalismo ocidental, de retorno de grupos conservadores ao poder, de desmonte de direitos e políticas sociais progressistas das últimas décadas, num momento de crise econômica, desemprego e grandes fluxos migratórios populacionais fugindo de regimes autoritários, de toda natureza. Neste cenário, em que os movimentos sociais apresentam matrizes discursivas e ideológicas variadas, e opostas, os novos grupos conservadores e neoliberais buscam teorias do passado para dar suporte à suas organizações movimentalistas, as quais se estruturaram no Brasil utilizando basicamente redes On Line. Após junho de 2013 mais de trinta grupos foram criados, destacando-se o “Vem Pra Rua”, o Movimento Brasil Livre” (MBL), e outros. As matrizes teóricas e ideológicas que dão suporte as suas ideias estão o liberalismo e a doutrina econômica de Friedrich August von Hayek e Ludwig von Mises, a defesa do império da lei de Frédéric Bastiat e citações no campo da ciência política de E. Burke e Ortega y Gasset (Gohn 2017a). No seu conjunto esses grupos defendem, muitas vezes, propostas contraditórias e por isso confundem as pessoas. Mas continuam conservadores porque são contra vários direitos sociais e culturais modernos. Apresentam-se como movimentos de ‘renovação da política’, mas são, na realidade, um retorno a movimentos nacionalistas do passado. Miram cargos públicos de poder, de Presidente da República a vereador local. Resumidamente são defensores do livre mercado, anti estatistas e neoliberais.

## Conclusões

Este artigo apresenta cinco ciclos de protestos no Brasil agrupados segundo as lutas, movimentos, protestos e mobilizações; e/ou as práticas de cooperação e participação em políticas institucionalizadas que ocorreram, da década de 1970 a 2019. As abordagens teóricas que têm sido utilizadas para analisá-los foram apresentadas e correlacionadas com os tempos históricos, dentro da conjuntura social, política e econômica do país. Estes ciclos são: primeiro -na década de 1970, fase de luta contra o regime militar e busca de saídas democráticas, com o predomínio de mo-

vimentos populares urbanos e análises neomarxistas. Segundo ciclo- A década de 1980, com a reconstituição do processo democrático, lutas pela Diretas Já, processo constituinte e crescimento de novos movimentos sociais (de gênero, raça etc.) e predominância das análises segundo teorias culturalistas, identitárias. O terceiro, após a Constituição de 1988, caracterizou-se pela criação de instituições participativas ao longo das décadas de 1990, e o acirramento das lutas de movimentos sociais rurais. As teorias institucionalistas ganham força neste ciclo por focalizarem políticas institucionais de participação social desviando o foco da sociedade civil para as arenas do estado. O quarto ciclo, na década de 2000, continuou com o desenvolvimento de políticas de participação institucional e desenvolvimento das teorias institucionalistas, mas ocorre também o surgimento de novíssimos movimentos sociais, quer no plano internacional do altermundialismo (a exemplo do Fórum Social Mundial), quer no plano nacional, dos autonomistas (com a criação do MPL-Movimento Passe Livre, por exemplo). O quinto ciclo, ocorre na década de 2010, com movimentos de indignados no plano internacional e a eclosão de um ponto de ruptura no plano nacional, em junho de 2013, com a volta de grandes manifestações nas ruas coordenadas por atores que até então não tinham visibilidade na cena pública, ou não estavam inseridos nas políticas públicas de participação e inclusão, voltadas para alguns setores dos movimentos organizados. Neste ciclo surge (ressurge) movimentos conservadores que mobilizam grandes massas em manifestações nas ruas. Neste último ciclo há que se destacar o papel das diferentes mídias na construção e desenrolar dos protestos.

Após 2013, com a crise econômica, protestos e manifestações nas ruas, o tensionamento do processo democrático aumenta, levando a crise de representatividade das instituições participativas, descrença na política e emergência de outro tipo de novíssimos movimentos sociais, com espectros ideológicos distintos. São os conservadores, nacionalistas exacerbados ou neoliberais modernos. Os autonomistas crescem junto a grupos de jovens ao longo da década, mas entram e saem de cena continuamente. Em 2015 passam a atuar junto ao movimento de ocupação das escolas públicas do ensino básico, especialmente o ensino médio, os secundaristas. As organizações e iniciativas das mulheres nas mobilizações e inovações nas pautas dos protestos nas ruas se destacam. A conjuntura global influencia também as lutas locais e o movimento antiglobalização, juntamente com o movimento anticorrupção, inscrevem-se no cenário cotidiano da sociedade civil, que volta a ter importância no jogo político, como ocorreu na década de 1980. Mas as eleições presidenciais de 2018 demarcam a volta do conservadorismo e a retirada de direitos sociais.

O artigo registra que há saldos positivos dos ciclos anteriores quanto a participação em instâncias institucionalizadas tais como: a constituição de redes de direitos e

políticas públicas voltadas para atores centrais de determinados movimentos sociais, como os de gênero, especialmente o das mulheres, e o dos afrodescendentes. Foram conquistas que permanecem como núcleos de resistência às propostas de desregulamentação de direitos sociais adquiridos.

Do ponto de vista das abordagens teóricas utilizadas nos cinco ciclos analisados neste artigo, segundo tempos e ciclos históricos, levou-nos as seguintes conclusões: em épocas de regime político fechado, as teorias críticas advindas do campo marxista tiveram campo maior de desenvolvimento, a exemplo da década de 1970. Em períodos de recrudescimento da luta pela redemocratização, especialmente entre 1982-1988, as teorias culturalistas identitárias proliferam mais rapidamente. Após 1988, com a nova Constituição, as teorias ‘institucionalistas’ dominaram a cena. Em períodos de crise econômica, tensionamento de instituições da democracia, e denúncias de corrupção, como tem ocorrido a partir de 2013 no Brasil, teorias libertárias ou autonomistas tem campo maior de desenvolvimento, assim como ressurgem novas versões de teorias conservadoras, nacionalistas.

Dois grandes desafios se colocam para o futuro imediato aos pesquisadores das ciências sociais sobre os protestos no Brasil: primeiro: investigar como as pautas de movimentos, e coletivos, com destaque para o das mulheres, organizam e constroem os protestos e como eles tem se alterado ao longo deste período de tensionamento da democracia e surgimento de novos grupos e organizações conservadoras. Segundo: construir categorias teóricas para pensar as especificidades da realidade brasileira, categorias que reflitam seu movimento real e suas diferenças em relação as teorias que têm sido suporte na maioria das análises, advindas das Teorias da Ação Coletiva do século XX, desenvolvida especialmente nos Estados Unidos e na Europa (ver Gohn 2017b e 2014a). Teorias que captem os significados dos movimentos, lutas e ações coletivas no contexto de países que passaram por colonização, escravidão de povos indígenas e a escravidão de africanos. As categorias ‘*contentious politics*’, ou suas estruturas de apoio como, frames, repertórios; ou categorias mais culturalistas como identidade, pertencimento, diversidade, diferença social; ou ainda as categorias marxistas de luta, igualdade, conflitos, contradições etc. além das novas categorias dos indignados, ativistas da cibercultura, ativismo institucional, ativismo feminista, feminismo negro e outras de conteúdo moral ou simbólico, precisam ser confrontadas com as especificidades da realidade local. As categorias de cultura lastreadas nos aspectos identitários têm de incorporar também os aspectos políticos, a cultura política que os movimentos geram na sociedade. Eles são também, fontes de saberes e aprendizados. Este desafio é coletivo e não tarefa de um só pesquisador.

## Bibliografia

- Abers, Rebeca. 2016. “Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura”. Em *Textos para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Ali, Tariq, V. Safatle, G. Alves, M. Davis, D. Harvey, E. Sader, A. Peschanski, S. Žižek, E. Teles y E. Wallerstein. 2012. *Occupy: movimentos de protestos que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo.
- Almeida, Carla, Domitila Costa Cayres y Luciana Tatagiba. 2015. “Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (94): 255-294.
- Almeida, R. 2019. “Bolsonaro presidente. Conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira”. *Novos Estudos* 38 (1): 185-213. São Paulo: CEBRAP.
- Alonso, Angela. 2017. “A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer”. *Novos Estudos. No especial: Dinâmicas da crise*: 49-58. São Paulo: CEBRAP.
- Álvarez, Sonia e Arturo Escobar. 1992. “Theoretical and political horizons of change in contemporary Latin American movements”. *The Making of Social Movements in Latin America*. São Francisco: Westview Press.
- Antunes, Ricardo. 1995. *Adeus ao trabalho*. São Paulo: Cortez.
- Arato, Andrew y Jean Cohen. 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Augusto, Acácio, Pablo Ornelas Rosa e Paulo da Rocha Edgar Resende. 2016. “Rupturas e resistências nas democracias liberais: uma mirada sobre a participação dos jovens nos novíssimos movimentos sociais”. *Estudos. Sociologia. Araraquara* 21 (40): 21-37.
- Avelar, Lúcia M. 2002. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Ed.UNESP / Konrad-Adenauer.
- Avritzer, Leonardo. 1994. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Benevides, Maria Vitória. 1992. *A cidadania ativa*. São Paulo: Brasiliense.
- Borja, Jordi. 1975. *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: SIAP.
- Boschi, Renato R. 1987. *A arte da associação*. São Paulo: Vértice.
- Butler, Judith. 1993. *Bodies that matter on the discursive limits of sex*. New York: Routledge.
- Caldart, Roseli Salete. 1997. *Educação em movimento*. Petrópolis: Vozes.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1972. *O modelo político brasileiro*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- Cardoso, Ruth C. L. 1994. “A trajetória dos movimentos sociais”. En *Anos 90. Política e sociedade no Brasil*, organizado por Evelina Dagnino. São Paulo: Brasiliense.

- Cardoso, Ruth C. L. 1985. "Formas de participação popular no Brasil contemporâneo". *Revista Fundação SEADE* 1 (3). São Paulo: Fundação SEADE.
- Carlos, Euzeneia, Monika Dowbor e Maria do Carmo Albuquerque. 2017. "Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas. Balanço do debate e proposições analíticas". *Civitas* 17 (2): 360-378. Porto Alegre: PUC.
- Castells, Manuel. 2018. *Ruptura*. Rio de Janeiro: Zahar.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Redes de indignação e esperança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. 1999. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. 1974. *Movimientos sociales urbanos*. Madrid: Siglo XXI.
- Castoriadis, Cornelius. 1975. *L'nstitution imaginaire de la société*. Paris: Seuil.
- Castoriadis, Cornelius e Daniel Cohn-Bendit. 1981. *Da ecologia à autonomia*. São Paulo: Brasiliense.
- Castro, Mary. 1992. "O conceito de gênero e as análises sobre mulher e trabalho: notas sobre impasses teóricos". *Caderno CRH* (17): 230-245.
- Cattani, Antonio D., org. 2017. *Escolas ocupadas*. Porto Alegre: Cirkula.
- Cayres, D. 2017. "Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais". *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (82): 81-104.
- Chomsky, Noam. 2012. *Occupy*. United Kingdom: Penguin Books.
- Cohen, Jean. 1985. "Strategy or identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements". *Social Research* 52: 663-716.
- Costa, Albertina e Cristina Bruschini, org. 1992. *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro e São Paulo: Rosa dos Tempos / Fundação Carlos Chagas.
- Cruz, Sebastião; André Kaysel e Gustavo Codas, ed. 2015. *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Dagnino, Evelina, org. 1994. *Anos 90. Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- Day, R. J. F. 2005. *Gramsci is dead: Anarchist currents in the newest social movements*. Londres: Pluto.
- Debord, Guy. 1995. *A sociedade do espetáculo*. São Paulo: Contraponto.
- Della Porta, Donnatella. 2007. *O movimento por uma nova globalização*. São Paulo: Loyola.
- Della Porta, Donnatella e M. Daiani. 2015. *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford University Press.
- Della Porta, Donnatella e Sidney Tarrow. 2005. *Transnational protest and global activism*. Londres: Roman / Littlefield Publish.
- Di Cintio, Chloé. 2010. *Petit traité de désobéissance civile*. Paris: ResPublica.
- Doimo, Ana Maria. 1995. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

- Doimo, Ana Maria. 1984. *Movimento social urbano, igreja e participação popular*. Petrópolis: Vozes.
- Domingues, José Maurício e Breno Bringel, orgs. 2013. *Dossiê: As jornadas de junho em perspectiva global*. Rio de Janeiro: NETSAL / IESP / UERJ.
- Eder, Klaus. 1992. "Culture and politics". In *Cultural political interventions in the unfinished project of enlightenment*. Cambridge: MIT Press.
- Eluf, Luiza N. 1999. *Crimes contra os costumes e assédio sexual*. São Paulo: Jurídica Brasileira.
- Evers, Tilman. 1982. "De costas para o Estado, longe do parlamento". *Novos Estudos CEBRAP* 2 (1): 30-37. São Paulo: CEBRAP.
- Foucault, Michel. 1981. *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal.
- Fourrier, Charles e Robert Owen. 1977. "Le proposte dei socialisti utopisti: importanza e limiti storici dei modelli degli utopista". In *Storia della urbanística: l'ottocento*, de Paolo Sicca, 1082-1088. Roma.
- Fraser, Nancy. 2001. "Recognition without ethics". *Theory, Culture and Society* 18 (2): 21-42.
- Gohn, M. da Gloria. 2019. *Participação e democracia no Brasil-Da década de 1960 aos impactos pós -junho de 2013*. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. 2018a. "Marcos referenciais teóricos que tem dado suporte às análises dos movimentos sociais e ações coletivas no Brasil 1970-2018". *Revista Brasileira de Sociologia-RBS* 6 (14): 5-33.
- \_\_\_\_\_. 2018b. "Potencialidades e limites da participação no federalismo brasileiro". Em *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável. Experiências do Brasil e da Alemanha*, organizado por Klaus Frey, José Mário Carneiro Brasiliense, 69-90. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftug / Oficina Municipal / UFABC.
- \_\_\_\_\_. 2017a. *Manifestações e protestos no Brasil: correntes e contracorrentes*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. 2017b. *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*, 12º ed. São Paulo: Loyola [1ª edic. 1997].
- \_\_\_\_\_. 2017c. *Movimentos sociais e educação*, 10ª ed. São Paulo: Cortez [1ª ed. 1992].
- \_\_\_\_\_. 2016. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, 9º ed. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*, 2ª ed. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. 2014a. *Novas teorias dos movimentos sociais*, 5ª ed. São Paulo: Loyola.
- \_\_\_\_\_. 2014b. *Sociologia dos movimentos sociais*, 2ª ed. São Paulo: Cortez.

- Gohn, M. da Gloria. 2013a. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*, 7ª ed. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. 2013b. *Movimentos e lutas sociais na história do Brasil*, 8ª ed. São Paulo: Loyola [1ª ed. 1995].
- \_\_\_\_\_. 1997. *Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Loyola.
- \_\_\_\_\_. 1990. “Conselhos populares, conselhos de cidadãos e participação popular”. *Revista Serviço Social e Sociedade* 34. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. 1985. *A força da periferia*. Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Reivindicações populares urbanas*. São Paulo: Cortez.
- Habermas, Jürgen. 1981a. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- \_\_\_\_\_. 1981b. “New social movements”. *Telos* (49): 33-43.
- Harvey, David. 2011. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- Hessel, Stéphane. 2011. *Indignai-vos!* Lisboa: Objetiva.
- Hobsbawm, Eric. 1970. *Rebeldes primitivos*. Rio: Zahar.
- Honneth, Axel. 2003. *Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34.
- Ianni, Otávio. 1975. *A formação do Estado populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Januário, A., J. Medeiros y J. Melo, orgs. 2019. *Ocupar e resistir: Movimentos de ocupação de escolas pelo Brasil (2015-2016)*. São Paulo: Editora 34.
- Jasper, James. 2016. *Protesto: uma introdução aos movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Kowarick, Lúcio 1987. “Movimentos sociais urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura”. *RBCS* 1 (3): 28-45.
- \_\_\_\_\_. 1975. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Krischke, Paulo. 1995. “Atores sociais e consolidação democrática”. Em *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Cortez.
- Kropotkin, Pierre. 1979. “Sobre o governo representativo ou parlamentarista”. Em *O anarquismo e a democracia burguesa*. São Paulo: Global.
- La Boétie, Étienne de. 2006 [1977]. *Discurso sobre a servidão voluntária*. L. C. C. Publicações Eletrônicas. Acceso el 8 de julio de 2019.  
[http://www.miniweb.com.br/biblioteca/Artigos/servidao\\_voluntaria](http://www.miniweb.com.br/biblioteca/Artigos/servidao_voluntaria)
- Latour, Bruno. 2012. *Investigação sobre los modos de existência*. Buenos Aires: Paidós.

- Lavalle, A. G., E. Carlos, M. Dowbor y José Szwako, orgs. 2019. *Movimentos sociais e institucionalização*. Rio de Janeiro: UERJ.
- Lima, Paulo F. 2013. *Violência contra a mulher. O homicídio privilegiado e a violência doméstica*. São Paulo: Atlas.
- Linera, Álvaro. 2009. *Sociologia dos movimentos sociais*. São Paulo: Boitempo.
- Louro, Guacira L. 1997. "Mulheres na sala de aula". In *História das mulheres no Brasil*, organizado por Mary del Priori, 443-481. São Paulo: Contexto / UNESP.
- Machado da Silva, Luis Antonio e Ana Clara Torres Ribeiro. 1985. "Paradigma e movimento social: por onde vão nossas ideias". *Ciências sociais hoje*. São Paulo: ANPOCS / Cortez.
- Marcuse, Herbert. 1967. *A ideologia da sociedade industrial*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Martins, José de Souza. 1986. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec.
- \_\_\_\_\_ 1973. *A imigração e a crise do Brasil agrário*. São Paulo: Pioneira.
- McAdam, Doug. 1982. *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*. Chicago: Chicago Press.
- Melucci, Alberto. 1996. *Challenging codes*. Cambridge: Cambridge Press.
- \_\_\_\_\_ 1989. *Nomads of the present: Social movements and individual needs in contemporary society*. Philadelphia: Temple University Press.
- \_\_\_\_\_ 1980. "The new social movements: A theoretical approach". *Social Science Information* 19: 199-226.
- Milani, Carlos R. S. 2008. "O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias". *RAP-Revista de Administração Pública* 42 (3): 551-579. Rio de Janeiro: FGV.
- Moisés, J. Álvaro. 1990. *Cidadania e participação*. São Paulo: CEDEC / Marco Zero.
- Moreno, Jacob Levy. 2008. *Quem sobreviverá? Fundamentos da sociometria, da psicoterapia de grupo e do socio drama*. São Paulo: Daimon.
- Negri, Antonio e M. Hardt. 2005. *Multidão*. Rio de Janeiro: Record.
- Nietzsche, Friedrich. 1957. *La Gai savoir, la Gaya scienza*. Paris: Club Français du Livre.
- Offe, Claus. 1988a. *New social movements as a metal political challenge*. Bielefeld: University of Bielefeld.
- \_\_\_\_\_ 1988b. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- \_\_\_\_\_ 1985. "New social movements: Challenging the boundaries of institutional politics". *Social Research* 52: 817-868.
- Oliveira, Francisco de. 1972. "A economia brasileira: crítica à razão dualista". *Estudos CEBRAP* 2. São Paulo: CEBRAP.
- Ortellado, Pablo e Elena Judensnaider. 2013. *Vinte centavos: a luta contra o aumento*. São Paulo: Veneta.

- Perrot, Michele. 1998. *Mulheres públicas*. São Paulo: UNESP.
- Pinto, Celi Jardim. 1992. "Movimentos sociais: espaços privilegiados da mulher enquanto sujeito político". Em *Uma questão de gênero*, organizado por Albertina Costa y Cristina Bruschini, 127-150. Rio de Janeiro e São Paulo: Rosa dos Tempos / Fundação Carlos Chagas.
- Pleyers, G. e B. Bringel. 2017. *Protesta e indignación global. Los movimientos sociales em el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: CLACSO e Rio: FAPERJ.
- Proudhon, Pierre J. 1981. "A velha e a nova sociedade". *Anarquistas*: 40-55. Porto Alegre: LPM.
- Quijano, Aníbal. 2005. "Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina". In *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*, organizado por Edgard Lander. Buenos Aires: CLACSO.
- Rago, L. Margareth. 2013. *A aventura de contar-se: feminismos, escrita de si e invenções da subjetividade*. Campinas: UNICAMP.
- Rodrigues, Leôncio Martins. 1999. *Destino do sindicalismo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: EDUSP.
- \_\_\_\_\_. 1990. *CUT: os militantes e a ideologia*. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. 1974. *Trabalhadores, sindicatos e industrialização*. São Paulo: Brasiliense.
- \_\_\_\_\_. 1966. *Conflito industrial e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- \_\_\_\_\_, org. 1968. *Sindicalismo e sociedade*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- Rousseau, Jean J. 1968. *The social contract*. New York: Penguin Books.
- Rotterdam, Erasmo de. 2002. *Elogio da loucura*. São Paulo: Martin Claret.
- Sader, Eder. 1988. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Saint-Simon, Claude Henri. 1976. *The political thought of Saint-Simon*. Oxford: University Press.
- Saffioti, Heleieth. 2003. "Conceituando gênero". *Gênero e Educação*: 53-65. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher / Secretaria Municipal de Educação.
- \_\_\_\_\_. 1976. *A mulher na sociedade das classes: mito e realidade*. Petrópolis: Vozes.
- Scherer-Warren, Ilse. 1993. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola.
- Scott, Joan. 1989. *Gender: A useful category of historical analyses. Gender and the politics of history*. New York: Columbia University Press.
- Silva, Andreia Oliveira. 2016. "A participação de estudantes do ensino médio de escolas públicas da região de caieiras/SP em movimentos sociais". Tese de Doutorado. Campinas: FE / UNICAMP.
- Singer, André. 2013. "Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas". *Novos Estudos* 97 (23-40). São Paulo: CEBRAP.

- Snow, David, Sarah A. Soule y Hans Peter Kriesi. 2004. *The blackwell companion to social movements*. Londres: Blackwell.
- Solano, Ester G. 2018. *O ódio como política- A reinvenção das direitas no Brasil*. São Paulo: Boitempo.
- Solano, Ester, B. P. Manso y W. Novaes. 2014. *M@scAr@dos: a verdadeira história dos adeptos da tática Black Blocs*. São Paulo: Geração Editorial.
- Souza-Lobo, Elizabeth. 1991. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo: Brasiliense.
- Swampa, Maristella. 2008. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: CLACSO / Siglo XXI.
- Tapia, Luis. 2009. "Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política". *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano* 11. Buenos Aires: CLACSO.
- Tarrow, Sidney. 2005. *New transnational activism*. Cambridge: Cambridge Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Power in movement*. Cambridge: Cambridge Press.
- Tatagiba, L. e A. Galvão. 2019. "Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)". *Opinião Pública* 25 (1): 63-96. Campinas: UNICAMP.
- Thompson, Edward Palmer. 1984. *Tradición, revuelta y consciencia de clase*. Barcelona: Crítica.
- \_\_\_\_\_. 1981. *A miséria da teoria*. Rio: Zahar.
- Thoreau, Henry D. 1975. *A desobediência civil*. São Paulo: Cultrix.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Regimes and repertoires*. Chicago: Univ. Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Social movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm Publishers.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Remapping memory. The politics of time and space*. Londres: University of Minnesota Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Cambio social y revoluciones em Europa 1492-1992". *Historia Social* (1): 71-98.
- \_\_\_\_\_. 1978. *From mobilization to revolution*. Londres: Addison-Wesley, Publishing Company.
- Tilly, Charles, Sidney Tarrow e Doug Mcadam. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Touraine, Alain. 2007. *O mundo das mulheres*. Petropolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. 1997. *¿Podremos vivir juntos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Le retour de l'acteur*. París: Fayard.
- \_\_\_\_\_. 1973. *Producción de la société*. París: Seuil.
- \_\_\_\_\_. 1965. *Sociologie de l'action*. París: Seuil.

- Vianna, Luiz Werneck. 1989. *A transição da Constituinte à sucessão presidencial*. Rio de Janeiro: Ravan.
- \_\_\_\_\_ 1983. *A classe operária e a abertura*. Rio de Janeiro: Califa.
- \_\_\_\_\_ 1978. *O liberalismo e o sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Wanderley, Luis E. W. 1986. *Educar para transformar*. Petrópolis: Vozes.
- Wefford, Francisco. 1978. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Young, I. Marion. 1997. *Intersecting voices: Dilemmas of gender, political philosophy, and policy*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ 1996. "Communication and the other: Beyond deliberative democracy". In *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political*, de Benhabid Seyla, 120-256. Princeton: Princeton University Press.
- Žižek, Slavoj. 2012. *O ano em que sonhamos perigosamente*. Brasília: Boitempo.

# Gobernanza del agua en comunas rurales de Santa Elena

## *Water management in rural communities of Santa Elena*



Manuel Mera\* y Vicente Guamán\*\*

Recibido: 14/3/2018 - Aceptado: 27/11/2018

### Resumen

Como alternativa a los enfoques tradicionales de gobernanza de bienes económicos, se destaca el diseño y uso de instituciones de acción colectiva desarrolladas por comunidades y grupos que interactúan con sistemas de recursos naturales situados en sus territorios. En este contexto, la investigación analiza las interacciones entre actores comunales de Santa Elena y el Estado ecuatoriano en torno a la gestión local de la política pública del agua. La metodología es predominantemente cualitativa, combinando elementos de los análisis institucional y discursivo. Los resultados muestran cómo diversas dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales interactúan e inciden en la reconfiguración de las dinámicas institucionales en el territorio, por lo que la implementación de las políticas genera efectos diversos, fortaleciendo la acción comunal en unos casos, pero debilitándola en otros.

**Palabras clave:** acción colectiva; análisis institucional; bienes comunes; Ecuador; gobernanza; política pública.

### Abstract

As an alternative to traditional approaches of Governance of economic goods, the design and use of collective action institutions established by communities and groups that interact with natural resource systems located in their territories deserve special recognition. In this context, this paper analyzes the interactions between communal actors in Santa Elena and the Ecuadorian State, regarding local management of public water policy. The methodology used is predominantly qualitative, combining institutional and discursive analysis. The results show how various social, economic, environmental and cultural dimensions interact and influence the reconfiguration of institutional dynamics in the territory, therefore the implementation of policies generates diverse effects, strengthening community action in some cases, but weakening it in others.

**Keywords:** collective action; institutional analysis; common goods; Ecuador; governance; public policy.

\* Candidato doctoral en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador. meraced.man@gmail.com

\*\* Candidato doctoral en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador. viguaman@gmail.com

## Introducción

Los dilemas que enfrenta actualmente la humanidad se multiplican, se complejizan y afectan más dimensiones de la vida de las personas y sus comunidades. A escala mundial, sus efectos son más visibles y sus consecuencias inciden con mayor intensidad en las poblaciones asentadas en las áreas rurales que son parte de las minorías étnicas o corresponden a grupos poblacionales con menor acceso a diversos tipos de recursos.

Organismos internacionales han generado resoluciones orientadas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas<sup>1</sup> para conservar sus manifestaciones culturales, formas institucionales de gestión y autogobierno, posesión de sus tierras y acceso a diversos tipos de recursos, reconociendo y destacando la importancia de estas poblaciones para la conservación del patrimonio cultural, la soberanía alimentaria, la protección de la biodiversidad, entre otros aspectos.

Los Estados se hacen eco de estos acuerdos y tratan de adecuar sus sistemas políticos y políticas públicas para fomentar la inclusión y ampliar los espacios de participación de estas poblaciones, propiciando el reconocimiento de sus derechos y manifestaciones culturales particulares. A la par, los pueblos indígenas han ganado protagonismo en la lucha por la reivindicación y acceso a un conjunto de derechos sociales y políticos, mientras el mercado se consolida como una fuerza que irrumpe y reconfigura prácticamente todos los ámbitos de la sociedad.

Aún con su larga trayectoria y riqueza organizativa, los grupos comunitarios y asociativos que interactúan en los contextos locales —que generalmente corresponden a los grupos objetivos o destinatarios de las acciones públicas— son actores con poco protagonismo en el análisis de políticas públicas. El debilitamiento organizativo y el deterioro de las formas de acción comunitaria son problemas asociados con las políticas para el desarrollo rural, donde emerge con mayor fuerza la problemática del agua y sus formas de gobernanza.

Desde la ciencia económica tradicional —y predominante—, el estudio de los grupos humanos ha centrado su atención en torno a la gestión de recursos para satisfacer sus necesidades y ese análisis se ha concentrado más en las orillas de lo público y lo privado. Asociada a esta dicotomía, existe una clasificación de bienes, formas de propiedad y mecanismos de gestión por parte del Estado o del mercado; y

---

1 La consideración de pueblos indígenas abarca una diversidad de pueblos tradicionales originarios de diversas regiones, especialmente en las zonas rurales. Algunas de las resoluciones adoptadas por organismos internacionales en favor de los pueblos indígenas son: el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que constituye una pieza clave en la acción de este organismo a favor de la justicia social; de la misma forma la *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas* fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre otras.

un tercer enfoque busca dar cuenta de alternativas relacionadas con un tipo especial de bienes (comunes) que comparten ciertas características de los bienes públicos y privados (Ostrom 2011, 2013).

## Una creciente preocupación sobre los bienes comunes

La gestión de recursos para satisfacer necesidades de la población se relaciona con las etapas de producción, asignación y consumo, transformados a la forma de bienes y servicios. Se trata de un proceso dirigido por lógicas específicas de interacción de los actores involucrados y formas de gobernanza que determinan sus dinámicas y resultados. Inicialmente la atención se dirigió a los bienes públicos y privados (con base en los criterios de exclusión y rivalidad en su consumo), pero como se mencionó, un tercer enfoque busca dar cuenta de alternativas vinculadas con un tipo especial de bienes que comparten ciertas características de los dos anteriores. Así, se denominan recursos de uso común o bienes comunes, y se definen por una combinación entre la dificultad de exclusión (difícilmente se puede excluir a alguien de los beneficios que este representa) y lo que sería el equivalente a rivalidad en el consumo (su uso simultáneo o intensivo si condiciona la posibilidad de agotamiento o congestión en el uso de dicho bien). La diversidad de estos sistemas de recursos y de actores que los gestionan, así como sus particulares formas de autogestión y autogobierno,<sup>2</sup> influyen de muchas formas en los problemas que se deben considerar a la hora de diseñar instituciones para proveer, producir o consumir estos bienes, en una diversidad de situaciones en que interactúan los seres humanos (Ostrom 2011; Moral 2013).<sup>3</sup>

En torno a la gestión de los recursos de uso común y propiedad colectiva (recursos de uso común/propiedad colectiva), subyace también una serie de tensiones vinculadas con la vida social. Una de ellas es la tensión entre dos formas de interacción humana: una tradicional, relacionada con la supervivencia de la comunidad, y una moderna, vinculada al surgimiento de la organización. Ambas coexisten enlazadas por configuraciones institucionales que determinan formas diferentes de acción co-

2 Entre los bienes comunes hay muchos subtipos y varían en cuanto a atributos (movilidad, escala, extensión, cantidad de usuarios, etc.). Igualmente la escala varía, dado que pueden estar disponibles para todo el mundo o solo para un determinado sector.

3 Algunos sistemas pueden ser abiertos (disponibles para todo el mundo); restringidos (sometidos a unas reglas que definen quién tiene derechos sobre ellos y cómo y cuándo se utilizan); o mixtos (algunos usos están abiertos y otros cerrados). En comunidades "limitadas", de pequeña escala, los bienes o recursos comunes (bienes, recursos, procesos, cosas, entre otros) se comparten casi exclusivamente entre sus miembros, quienes se organizan en torno a un sistema de recursos y tienen derecho (no necesariamente propiedad) a disfrutarlo, gestionarlo, utilizarlo o explotarlo.

lectiva y de los sistemas de gobernanza asociados con los procesos de apropiación y dominación de un determinado territorio.

Sarukhán (en Ostrom 2011) considera que, para el buen aprovechamiento de recursos de uso común, es necesario la existencia de fuerzas más allá del mercado, constituidas por la cooperación organizada de los grupos, las que estarían basadas en una gran cohesión social y sistemas propios de gobernanza en los que la capacidad de comunicación es fundamental. También destaca la amplia relación que tienen estos sistemas con poblaciones (comunidades) rurales, dueñas y dependientes de recursos de los ecosistemas naturales. Por ello, es necesario profundizar el estudio de situaciones de acción colectiva y la identificación de instituciones informales, en contextos donde existe escasez y dificultad de acceso a la información, en áreas subnacionales con poblaciones generalmente marginadas, que no son parte de las élites (Poteete et al. 2012).

Cabe destacar que la gestión de lo común no es algo nuevo, sino una forma vigente en lo rural, donde nunca ha desaparecido. La acción de los seres humanos que habitan estos territorios y planifican localmente sus acciones combina la generación de respuestas a la necesidad de sostenimiento económico con valiosas alternativas de conservación. Aunque generalmente esta gestión se asocia con actividades productivas primarias, en muchos casos aporta a conservar el paisaje, el medio ambiente y la biodiversidad (Sarukhán en Ostrom 2011; Moral 2013, 7).

De manera general, el conjunto de elementos que gravita sobre las formas de interacción humana mencionados está presente en los trabajos de Ostrom sobre el “gobierno de los bienes comunes”, en el que identifica condiciones que posibilitan la gestión adecuada de un conjunto de recursos de uso común mediante lógicas diferentes a las existentes en el Estado o mercado. Se plantea así una alternativa para las opciones que la economía convencional determinaría en relación con sistemas de recursos escasos utilizados por varios individuos, que tarde o temprano serían asumidos por el Estado o por el mercado para conservarse (Ostrom y Ahn 2003).

Ostrom se opone a la idea de que autoridades externas impongan derechos privados o regulaciones centralizadas como única alternativa para solucionar problemas asociados a los recursos de uso común, y postula la existencia de varias posibles alternativas en función del contexto y las características de cada caso. En este sentido, las autoridades públicas pueden apoyar a los grupos comunitarios con formas propias de autogobierno, proporcionando información de calidad para que manejen sus propios arreglos institucionales y sistemas complementarios de control antes que imponer las normas desde afuera (Ostrom 2011, 26).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Observa que los sistemas de administración con esquemas de mercado o de carácter estatales no han logrado tener éxitos uniformes en todos los casos ni tampoco los individuos están inexorablemente condenados a una

## La política pública como arena de acción

Aunque hay varias definiciones de política pública, se destaca en estas el rol clave que tiene el Estado en cada etapa del proceso. Medellín (2015) define como el dispositivo que tiene el Gobierno para tratar de modificar comportamientos y ejercer su influencia en una sociedad, como parte de un determinado régimen político; además de la territorialidad (presencia efectiva en el territorio), la institucionalización del orden es un pilar del régimen que posibilita formas de producción y reproducción de mecanismos e instrumentos que posibilitan el ejercicio y consolidación de la dominación en una sociedad.

Los patrones institucionales nacionales no necesariamente son compatibles o complementarios con los patrones institucionales en uso por parte de los actores comunitarios a quienes va dirigida la política. Dado que la gente vive en comunidades y espacios poblados de todos los tamaños y características a lo largo de un territorio nacional donde la política pública tiene incidencia (en la “territorialidad” de un Estado), los grupos se organizan en torno a la gestión de recursos, instituciones y formas organizativas que dan sentido a su existencia, los cuales son permeados/determinados por la “institucionalización del orden” promovida desde el Estado central. Por ello, analizar el momento actual –aunque con una perspectiva histórica– requiere considerar los factores sociales y culturales que caracterizan a nuestras sociedades, generando mejores posibilidades de participación para los diferentes actores (Roth 2014; Fontaine 2015).

Por otra parte, el Estado central no ha tenido claridad en la implementación de la política pública para el manejo de los recursos hídricos, de tal forma que aporte a solucionar los problemas para su producción; por eso los sistemas de riego han sido construidos y operados de manera distinta en la costa y sierra ecuatorianas: mientras en la sierra predomina la presencia de sistemas comunitarios enfocados a satisfacer las necesidades de producción de pequeños agricultores, en la costa prevalecen los grandes proyectos de infraestructura construidos por el Estado. Estos sistemas –que generalmente tienen el carácter de multipropósitos debido a que simultáneamente se orientan al control de las inundaciones, producción de agua potable y agua para riego– son megaproyectos públicos construidos con el apoyo económico del Estado central, pero cuya operación muchas veces beneficia más a intereses privados (Gaybor 2008; Sasso 2009).

---

“tragedia”, ya que no es imposible que logren acuerdos y mecanismos creíbles de cooperación con base en ciertos acuerdos institucionales propios. El agua es uno de los bienes comunes que más ha sido estudiado con este enfoque.

## Comunidad, organización y territorio: implicaciones para la gobernanza

La noción de territorio constituye un espacio amplio de debates e interacciones de varios aspectos relacionados con la vida de los seres humanos, que dan lugar a visiones y conceptos de diversos grados de complejidad. Coraggio asocia el territorio con “la usual referencia geográfica a la superficie terrestre, con todas sus rugosidades y especificidades incluidos sus elementos minerales, suelos, vida vegetal y animal, clima, topografía” (Coraggio 1994, 47).

Sucesivamente, diversos autores han incorporado nuevos elementos y dimensiones de análisis que se integran durante el proceso de construcción de un territorio (Valarezo et al. 2004). Desde otra perspectiva, se asocia al territorio una triple dialéctica donde la dimensión práctica espacial (es decir, el espacio percibido-físico-sensible) es complemento necesario de las representaciones del espacio (espacio concebido-abstracto-mental), así como de los diversos espacios de representación de los individuos (espacio vivido social-relacional) (Lefebvre 1998).

Si bien los aspectos objetivos y tangibles del territorio son relevantes para comprenderlo, son las dimensiones subjetivas las que generan sentimientos de pertenencia e identificación que promueven y orientan la acción de las personas que lo habitan. Esto constituye la “territorialidad” (Tapia y Zavgorodniaya 2001), la que está siempre vinculada con un conjunto de lógicas de control del espacio, que a su vez es utilizado como medio para el control de otros procesos sociales (Haesbaert 2013). El territorio “cada vez es menos percibido como soporte físico y más como una construcción colectiva, como una realidad relacional” (González 2013, 271).

El funcionamiento del gobierno territorial es descrito por González (2013, 273) como dependiente de “la acción colectiva de grupos, intereses e instituciones, dirigida a regular, gobernar y gestionar las dinámicas territoriales a través de formas compartidas e innovadoras de planificación y gestión en aras de un mayor desarrollo”. No es un proceso dado, sino uno en construcción, y para que sea exitoso y se sostenga, se requiere que las interacciones de los actores sociales logren un suficiente nivel de consenso y aprendizaje colectivo que promueva el capital social, la coordinación y el intercambio de conocimientos en un territorio.

Es necesario resaltar también referencias teóricas relacionadas con la comunidad y la organización como formas de relacionamiento humano marcadas por una tensión entre lo tradicional y lo moderno. En ambas juegan un rol importante las instituciones, mismas que regulan interacciones y estabilizan los comportamientos de los individuos con base en las cuales se llevan a cabo acciones colectivas y se determinan formas de gobernanza de los recursos de propiedad colectiva y/o uso

común. Se reconoce que la esencia natural de los seres humanos es la vida social, pero también la búsqueda conjunta de soluciones a sus problemas y necesidades.

Surge así una tensión entre dos formas aparentemente contrapuestas de sociabilidad: la comunidad como una instancia premoderna y la sociedad vinculada a la modernidad.<sup>5</sup> Mientras unos ven dos formas antagónicas, otros conciben un proceso gradual de transformación y continuidad desde una forma a otra; una tercera opción las ve como expresiones simultáneas y complementarias de agrupación de seres humanos, en cuyo contexto surgen y se reproducen otros elementos relacionados con las interacciones de los individuos, como es el caso de las instituciones.

La primera dimensión descrita es cercana a lo colectivo (que además es desarrollada en un contexto territorial) y en la otra prima la búsqueda del interés particular; en la mirada evolucionista con el tiempo la primera (comunidad) sería absorbida por la segunda (sociedad). Sin embargo, dado que ninguna de ellas existe en estado puro, Giner (2001) habla de una coexistencia entre ambas, de expresiones simultáneas de las dos: en la primera predominarían los vínculos afectivos y un conocimiento directo del otro, mientras que en la segunda los fines utilitarios y un conocimiento solo superficial. A diferencia de la comunidad, en la asociación (expresión de la sociedad moderna) el otro es visto como un medio para lograr un fin.

En medio de la tensión comunidad y organización, las instituciones surgen como un elemento fundamental del análisis de las interacciones humanas, tanto en el ámbito privado, público y comunitario. Alonso y Garcimatin (2008) recuentan el proceso de construcción de este concepto, empezando con la cita de Schomoller de 1900, donde los hábitos y reglas se relacionan con la moral, la costumbre y el derecho. Otros autores analizados relacionan el concepto con aspectos diversos, como hábitos de pensamiento y acción, acción colectiva, emanaciones sociales, reglas, restricciones formales e informales, sistema de creencias, factores sociales, leyes y convenciones, los que en general se orientan a generar regularidades del comportamiento y afectan la conducta humana.

El análisis y desarrollo teórico sobre las instituciones ha sido amplio y derivado en múltiples corrientes, siendo la dimensión económica la que más ha prosperado. Para Ostrom (2011, 2013 y 2015), las instituciones son prescripciones usadas para organizar las diversas formas de interacciones humanas repetidas y estructuradas; en un determinado contexto, estas permiten además proveer, producir y consumir diversos bienes. Junto con la confianza, la reciprocidad, las redes y la participación, las instituciones formales e informales son necesarias para promover el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática, y en general, útiles para la política pública (Ostrom y Ahn 2003).

5 La organización y la asociación surgen como aspectos relacionados con la modernidad.

La acción colectiva puede describirse como el esfuerzo de dos o más agentes para realizar acciones conjuntas orientadas a lograr objetivos que se consideran deseables para todos. Esta noción está muy relacionada al concepto de bien público (que no se puede excluir a nadie de los beneficios) dado que en un escenario en que todos se beneficiarían sin restricción del bien, no habrá incentivos para aportar en la provisión del mismo, lo que podría conducir a su sobreuso, frente a lo cual se requiere una respuesta social coordinada (Alonso y Garcimartín 2008). Las formas de acción colectiva interactúan también con el modo de gobernanza de los grupos humanos. En general, la idea de gobierno compartido implica que la presencia tradicional del Estado disminuye en favor de una mejor representación de los grupos sociales (Roth 2014), constituyendo un fenómeno social con interacciones de carácter público-privado en el que se combinan varias estructuras y tipos de Gobierno (Kooiman 2005).

Ostrom es pionera en el análisis de la gobernanza “más allá” de (la dicotomía) mercados-Estado, planteando un análisis alternativo aplicado a la gestión de recursos comunes (y bienes públicos), que asume que en la realidad los individuos tienen estructuras motivacionales complejas y una amplia diversidad de acuerdos institucionales, cuyos resultados son diversos (positivos y negativos). Con esta premisa emprende un amplio análisis de las instituciones vinculadas con la gestión de sistemas de recursos de uso común de larga supervivencia, identificando ciertos principios de diseño (factores clave que afectan la probabilidad de supervivencia). Estas regularidades observadas en el funcionamiento de determinados grupos (aunque sin ser necesariamente conscientes), son vistas como lecciones subyacentes que caracterizan a los regímenes que sobrevivían largo tiempo y no a los que fracasaron.

Bowles (2010) identifica tres diferentes estructuras de gobernanza: la de los Estados, la de los mercados y la de las comunidades.<sup>6</sup> Actuando de manera conjunta estas podrían solucionar problemas de coordinación de acciones deseadas en común, lo que no siempre se logra debido a que en muchos casos la racionalidad individual no coincide con la racionalidad colectiva (lo que correspondería a un fallo de la acción colectiva). En el escenario opuesto, la disposición de intervención de los integrantes en los asuntos de su grupo se considera eficacia colectiva y sería un ejemplo de buena gobernanza comunitaria o de la comunidad. Para ello, es necesaria la aplicación de normas locales, así como compartir habilidades e información que permita mejorar los resultados de un grupo y ayudar a evitar comportamientos oportunistas que pudieran surgir a partir de una determinada racionalidad.<sup>7</sup>

6 Una cuarta estructura de gobernanza es la de la familia, que tiene características similares a las comunidades.

7 La racionalidad instrumental da énfasis al individuo, que se supone cuenta con información completa y una capacidad de cálculo casi perfecta para maximizar sus ganancias y minimizar sus costos. Una racionalidad li-

Es necesario observar que la implementación de procesos de desarrollo rural se convierte en muchos casos en espacio de complejas disputas simbólicas entre diversos actores estatales y no estatales vinculados. Muchas intervenciones estatales –relacionadas con diversas políticas públicas– suelen imponer lógicas de mercado en los territorios donde se implementan, lo que se contradice con el objetivo de fortalecer capacidades y procesos organizativos locales, generando profundos efectos a nivel cultural. Se presta más atención a generar valor de mercado, sin considerar cómo el valor relacional se podría afectar en esa búsqueda de valor de mercado. De su parte, la reflexión sobre estos procesos por parte de las poblaciones a quienes se dirige la política pública podría contribuir a ensamblar estas formas de mercado dentro de otras formas de vida social (Andolina 2012).

A nivel global existe una amplia presión por el control de recursos naturales necesarios para la vida, siendo el agua uno de esos elementos en torno a los cuales se da una disputa en términos de sus modelos de gestión y gobernanza. Así por ejemplo, cada vez más sectores privados asumen el suministro de este recurso, convirtiéndose en modelos de gestión asociados a la eficiencia, como solución frente a la imagen de ineficiencia que se ha construido sobre lo público o lo poco valoradas que son otras formas de gestión común. Son estas últimas las que, desde diversas posturas y expresiones, han florecido como alternativas a las corrientes privatizadoras del agua y en favor del derecho humano al agua, constituyendo además interesantes espacios de activismo social (Bakker 2007).

## Bienes comunes en territorios de propiedad colectiva de Santa Elena

En el caso de Santa Elena (zona costera central del Ecuador), las comunas representan una prolongación histórica cultural de pueblos ancestrales, que han logrado adaptarse a las dinámicas históricas y conservar un conjunto de sus rasgos socio-organizativos tradicionales que perduran hasta la actualidad (Álvarez 2001).<sup>8</sup> Este régimen organizativo de las comunidades rurales representa al mismo tiempo una forma de organización que constituye el principal referente de identidad colectiva local y de relacionamiento de los comuneros (socios de las comunas) con el régimen

---

mitada en cambio supone una influencia combinada entre el individuo y el entorno, e incluso se puede asumir una influencia casi total de otros aspectos exógenos como las ideas, los valores, el contexto o las instituciones (formales o no formales) en el comportamiento de los individuos (Fontaine 2015).

8 En torno a la dinámica comunal costeña, pocos autores han desarrollado estudios a profundidad. Una de las más reconocidas es la antropóloga argentina Silvia Álvarez, quien recopila y complementa referencias más generales de otros autores. Otros estudios mencionan que en la costa está la mayor cantidad de pobres rurales y que estos son invisibilizados en las estadísticas (Chiriboga y Wallis 2010).

estatal ecuatoriano. Aunque están presentes a escala nacional, la tradición y presencia comunal está muy marcada en el territorio de Santa Elena.

La comuna es una forma de agrupación humana tradicional que desarrolla su cotidianidad en espacios nucleados (de forma urbana) y, a diferencia de otro tipo de comunidades rurales del Ecuador, se caracteriza por la existencia de una auto-identificación, personería jurídica específica y un sistema formal de autogobierno, reconocidos por el Estado. También se destaca la propiedad colectiva de un territorio y un grupo de bienes que son gestionados de acuerdo con un conjunto de normas e instituciones específicas legitimadas a lo largo del tiempo (reglamento interno, comisiones, actividades sociales), y que se dan dentro de un marco normativo e institucional (ley, estatuto jurídico, dependencias administrativas) que las legalizan.

Si bien el territorio de propiedad comunal constituye uno de los elementos cohesionadores y articuladores de la dinámica organizativa y su acción colectiva, es el agua, uno de los recursos de uso común más sensibles actualmente, que ha venido experimentando grandes cambios (por efectos naturales y antrópicos) y que por tanto influye mucho en la dinámica comunera peninsular. En la búsqueda de soluciones a sus problemas, las comunas se constituyen en un tipo de actores no estatales que interactúan en los procesos de las políticas públicas; el logro de estas soluciones depende, además de la acción estatal, de una forma específica de gobernanza y de ciertas condiciones favorables del contexto, como la disponibilidad y acceso a recursos y adecuadas capacidades organizativas para gestionarlos.

La propuesta de este trabajo es mirar a las comunas ecuatorianas como una construcción social en la que están presentes rasgos de las dos dimensiones descritas (comunidad, organización), las que al estar estrechamente relacionadas estructuran una forma particular de gobernanza de recursos y de acción colectiva para la consecución de sus metas sociales. Su supervivencia actual está condicionada por un conjunto de instituciones formales e informales que regulan las interacciones y enmarcan intereses de los individuos, pero inmersas en una fuerte tensión entre tradición y modernidad.

Esta tensión se manifiesta en la coexistencia de una práctica comunitaria cargada de manifestaciones culturales, vínculos sociales y referentes de identidad de la población, creados en el tiempo y, simultáneamente, un régimen organizativo y de relacionamiento social construido como estrategia de adaptación a los cambios y de resistencia ante las amenazas que plantea la sociedad moderna. Los asuntos relacionados con las formas de gestión del agua y principalmente con las decisiones que deben ser adoptadas en torno a la definición de las instituciones que las rigen son aspectos centrales.

Cabe destacar que, además de ser uno de los más antiguos y extensos del país, Santa Elena se destaca porque su amplia ruralidad está prácticamente distribuida en su totalidad en comunas; es una de las “particularidades que los singulariza respecto de los demás cantones de la región” (GADMSE 2014, 70). Geográficamente ocupa más del 97% del territorio provincial (casi 3600 km<sup>2</sup>) y en su mayoría (más del 85%) es área rural, donde habita más del 72% de la población cantonal. De esta superficie, aproximadamente el 80% del territorio es parte de la distribución original de terrenos comunales.<sup>9</sup>

En el territorio del cantón Santa Elena están presentes varias formas de autogestión y cogestión de recursos de uso común. Existe una amplia extensión de áreas de conservación (bosques, reserva marina y manglares), superior a las 130 000 hectáreas, las cuales están situadas en tierras comunales, y donde la mayor parte corresponde al Bosque Protector Chongón-Colonche. Cabe destacar que en la zona funciona el proyecto gubernamental Socio Bosque, que concesiona el manejo y conservación de una parte del bosque a un grupo de comunas colindantes (en la porción de territorio que les corresponde); dicho grupo ha conformado la Asociación de Comunas Protectoras del Bosque (GADMSE 2014).

La comuna como un territorio de propiedad colectiva, incluyendo recursos de uso común, experimenta otras tensiones como la contraposición de formas de gestión colectiva y de manejo de recursos de forma grupal o individual. El carácter de indivisibilidad de la propiedad comunal es visto como un límite a la posibilidad de respuestas operativas para promover la producción, lo cual ha sido cuestionado tanto desde actores comunales como desde actores externos de todos los niveles, no solo vinculados al mercado sino también al sector estatal.<sup>10</sup>

## El agua como determinante de los cambios en la dinámica comunal

El agua (dulce) es uno de los recursos determinantes para la vida de las poblaciones comunales; su frecuente y creciente escasez (temporalmente hay mayor disponibilidad en épocas de lluvia) ha generado una serie de conflictos, limitaciones (para la calidad de vida de las personas y para la producción) y consecuencias (migración hacia las ciudades, cambios en la vocación productiva, disminución de ingresos de

9 No se menciona como “propiedad comunal” debido a las diversas formas en que una indeterminada cantidad de terrenos comunales han pasado a ser propiedad privada (es uno de los problemas que enfrenta actualmente la organización comunal).

10 En un discurso en Santa Elena en 2016, el Presidente de la República de entonces describió al estatus actual de la propiedad comunal (indivisibilidad) como un limitante para la dinamización de los procesos productivos en la zona (Correa 2016).

las familias), siendo incluso argumento para pérdida o venta de activos de propiedad comunal.

Su limitada disponibilidad y sus formas de manejo son producto de un proceso histórico en el que han influido aspectos de carácter normativo e institucional (a nivel local y nacional), fenómenos de origen natural (sequías y salinización) y antrópico (contaminación de fuentes, nuevos usos, entre otros), mientras que aportan a acrecentar su acervo las temporadas invernales (especialmente en épocas del fenómeno de El Niño) y especialmente el denominado trasvase del río Guayas a la provincia de Santa Elena.

La sequía ha sido siempre un problema presente en las comunidades peninsulares, que en determinados períodos afectó más los modos de producción de las familias campesinas, motivando el ejercicio de trabajos temporales fuera de la comunidad; este fenómeno se incrementó desde inicios del siglo XX y se pudo observar en la ciudad de Guayaquil. Como efecto no previsto de esta interacción, se dio la generación de nuevos vínculos débiles, por medio de los cuales los comuneros migrantes empezaron a articularse a las luchas obreras de la ciudad, actualizando un discurso político que después fue adaptado para la defensa del territorio comunal.<sup>11</sup>

A partir de un proceso combinado de observación, revisión documental y entrevistas a un conjunto de actores locales (cinco comuneros) vinculados con la dinámica comunal,<sup>12</sup> se identificó y se presentan a continuación algunos factores determinantes de la lógica actual de la comunidad y de la organización, sus instituciones y tensiones, así como los problemas que afectan actualmente a sus organizaciones, de manera especial relacionados con el sistema de gobernanza del agua. Sin embargo, se observa también aspectos asociados con el liderazgo, el debilitamiento de la participación y la pérdida de territorio comunal, lo que incide a su vez en un cambio de las formas de relacionamiento social y del tipo de actividades productivas que desarrolla su población.

La mayoría de las comunas tiene a su población concentrada en núcleos comunitarios de tendencia “semiurbana”, en el que se facilita la interacción y reconocimiento de las personas. Sin embargo, en la medida en que ha crecido la población, el manejo de la información se dificulta, su acceso se vuelve más limitado y costoso, y aspectos como la confianza y reciprocidad son menos frecuentes en ciertos sectores o con ciertos grupos. El crecimiento poco ordenado y la adopción de ciertos patrones culturales externos ha debilitado las relaciones entre individuos que cada

11 La extensión de propiedad comunal estimada a nivel geográfico de la Península de Santa Elena (incluye el cantón Playas y parte del cantón Guayaquil, de la provincia del Guayas), en la década de 1990 era de alrededor de medio millón de hectáreas (Bazurco 2006; Álvarez 2002).

12 Dinámica comunal es la interacción de los actores estatales y gubernamentales dentro de un territorio comunal para la implementación de las políticas públicas en una determinada temática.

vez más diluyen sus vínculos familiares y vecinales. Esto vuelve más complejas las condiciones de organización y coordinación de las reuniones y actividades colectivas y resta posibilidades de responder adecuadamente a las demandas e intereses de los comuneros (entrevista a Smeling Suárez, 2017).

En varias ocasiones, el debilitamiento de la organización comunal tiene como contraste la creación y fortalecimiento de grupos sociales diversos. Organizaciones como las juntas de agua, asociaciones, clubes, microempresas, comités barriales, entre otros, interactúan ampliamente con fuertes vínculos entre sí, pero poco integrados en actividades comunitarias. La participación disminuye tanto en los trabajos cooperativos, como a nivel de comisiones para gestionar proyectos a nombre de la comunidad, o en la participación en los espacios de reunión y toma de decisiones. Frente a este debilitamiento de la comuna, se han adoptado estrategias orientadas a fortalecer la convocatoria a actividades colectivas, especialmente a las asambleas generales de socios; se incluyen, por ejemplo, advertencias sobre las sanciones establecidas en los reglamentos internos, la difusión de la convocatoria por altoparlantes o la realización de asambleas “comunitarias” por sectores barriales (entrevista a Vicente Quimí, 2017).

El amplio sentido de pertenencia a la comuna y la presencia de vínculos débiles<sup>13</sup> permiten que la existencia de varias organizaciones conformadas al interior de la comunidad no afecte completamente las relaciones comunitarias, existiendo una relación relativamente orgánica, conservando la comuna, el liderazgo y la representación mayor en casi todos los ámbitos. La existencia de vínculos débiles ha jugado un rol importante también en la integración a nivel de comunidades, dado que permite contactos y circulación de información relacionada con la solución de problemas o aprovechamiento de oportunidades, lo que se traduce en la gestión de asuntos comunes como los conflictos de tierra, el abastecimiento de agua y el funcionamiento de la Federación de Comunas.

La implementación de proyectos de desarrollo y programas sociales en el territorio comunal ha representado en muchas ocasiones un mecanismo de fortalecimiento para la organización ya que, al considerar a la comuna como el interlocutor de la gestión, muchos habitantes de la comunidad optan por afiliarse y participar más activamente en las instancias comunitarias. Las entidades ejecutoras de todo tipo de proyectos reconocen la autoridad local de la comuna, con la que establece el convenio marco de implementación. Es en el seno de la organización comunal, en convocatorias abiertas con la población donde se socializan las acciones a desarro-

13 Según Granovetter (2000), se refiere a los nexos de unión que existen entre la realidad micro de las interacciones personales y el paisaje sociológico macro –como la agregación de aquellas– mediante el análisis de las redes o vínculos que emergen en el contexto social. Los fenómenos macro que busca explicar son la difusión y transmisión de la información, la movilidad social, la organización política y la cohesión social.

llarse en el territorio de la comunidad. Sin embargo, este reconocimiento tiene sus límites, dado que solo el reconocimiento se vuelve efectivo al momento de establecer los acuerdos macro.

En los procesos de implementación de los proyectos, aunque se mantiene la referencia de la comuna, en la práctica se establecen relaciones directas con grupos de participantes; incluso las actividades productivas que se promueven se desarrollan generalmente de forma individual o familiar. La existencia de la comuna representa sin duda una ventaja en la conformación de la organización de los comuneros participantes, pero la asignación del proyecto a grupos de trabajo vinculados directamente con cada proceso productivo y la asignación de parcelas individuales constituyen de algún modo una tensión entre lo grupal y lo comunal, adicionales a las tensiones propias entre lo individual y grupal. La combinación de varios mecanismos y lógicas de acción, en algunos casos, enriquece/dinamiza las actividades y en otros casos las limita o complica.

Las pugnas de poderes al interior de las organizaciones, y en ocasiones la influencia del Estado apoyando a sectores afines a los regímenes comunales, han contribuido al debilitamiento de la institucionalidad y representan espacios para el ejercicio de la dominación del poder estatal; puede verse incluso como una barrera menos frente a la arremetida de las lógicas de mercado, que han usufructuado permanentemente del divorcio e incompatibilidades institucionales entre Estado y comunas. En un período en que el régimen estaba ausente, permitió penetración del sector privado (compra de tierras ahora cultivadas) a partir de la información privilegiada sobre recursos clave (tierra, agua, mercado); además de la falta de tierras para la producción, se produjeron grandes pérdidas cognitivas y cambios en la vocación productiva ancestral de los comuneros.

Los principales efectos que se han destacado desde los impulsores de las políticas públicas son la nueva producción lograda y un importante aumento de la productividad respecto a las formas tradicionales de cultivo que se dan en el sector. Sin embargo, uno de los aspectos que resalta en la observación y diálogo con los comuneros es la recuperación de la vocación agrícola y el resurgimiento de saberes a partir de la interacción entre la experiencia y la formación técnica recibida. También se destaca el aumento de la cohesión social y la revalorización del patrimonio comunal en sus dimensiones económicas, culturales y ambientales (expresadas por ejemplo en la revalorización de la tierra en términos monetarios y como fuente de oportunidades laborales y de ingresos familiares). Hay comunas donde la gente que ha migrado vuelve a sus territorios, lo cual es una oportunidad para promover y potenciar formas de autogestión de recursos, combinando diversas formas de valoración de sus procesos de desarrollo.

Pese a los grandes cambios que vive la sociedad actual, las comunas representan un tipo de comunidades donde sus integrantes hacen uso regular de recursos de uso común aplicando mecanismos diversos que interactúan y podrían explicar otras dimensiones de la vida comunitaria; el manejo del territorio, la organización, la coordinación de actividades, los saberes, se presentan como instituciones que con el paso del tiempo han mutado, desapareciendo unas y surgiendo otras. Identificarlas, (re)valorizarlas, serían por tanto elementos esenciales para el diseño e implementación de políticas públicas que promuevan o fortalezcan mejores proyectos colectivos de vida en las mismas comunidades.

## Gobernanza del agua en el territorio comunal

### *Atributos biofísicos del recurso*

Las fuentes de recarga de agua para consumo humano y para riego están dadas por afluentes que nacen en la cordillera Chongón Colonche, siendo prácticamente la única provincia continental del país (al igual que una parte de Manabí) que no se alimenta de forma directa desde la cordillera de Los Andes; el abastecimiento complementario se hace mediante el trasvase del río Daule a la provincia de Santa Elena, lo que genera costos elevados por el traslado del líquido, además de riesgos para la infraestructura por fenómenos naturales y mayor exposición a factores de contaminación a lo largo del trayecto recorrido (en buena parte son canales abiertos).

El abastecimiento del agua hacia las zonas rurales tradicionalmente se ha dado desde fuentes naturales subterráneas y superficiales (ríos y albarradas). Sin embargo, es notorio un desequilibrio creciente entre el incremento de la población, y por ende, de la demanda para usos doméstico y productivo, en relación con la capacidad de recuperación de los acuíferos, lo que se agrava por los efectos de la deforestación a los que estuvieron expuestos los bosques locales, los efectos del cambio climático, entre otros. En este sentido, se ha dependido en gran parte de las estaciones invernales para nivelar en algo la situación, siendo la zona norte del territorio siempre más húmeda que la zona sur.

El abastecimiento de la zona urbana ha dependido en las últimas décadas de la conducción de agua desde el río Daule, antes por medio del acueducto de la empresa municipal de agua de Guayaquil, y posteriormente por medio del trasvase que alimenta desde hace varios años a la actual planta potabilizadora de Atahualpa. Otras plantas potabilizadoras funcionan cerca del canal del trasvase, abasteciendo a pequeñas comunidades ubicadas a lo largo del trayecto. La escasez presentada

en zonas que anteriormente se abastecieron por medio de pozos ha hecho que el abastecimiento desde la planta de Atahualpa (a cargo de la empresa mancomunada AGUAPEN) llegue a otras comunidades rurales, con los consiguientes problemas de aumento de la demanda, costos y riesgos mencionados.

### **Características de la comunidad**

Es necesario anotar que el territorio rural de Santa Elena es uno de los espacios más grandes del país que cuenta con un régimen continuo de propiedad comunal, siendo una unidad geográficamente delimitada por la cordillera Chongón-Colonche y el océano Pacífico, con un sistema político de autogobierno propio reconocido por el Estado (Ley de Comunas de 1937).

La característica de sequía que ha tenido la provincia determinó la construcción del trasvase hace varias décadas, como parte de un macro plan denominado Proyecto Hidráulico de la Península de Santa Elena (PHASE), que implicó la construcción de dos grandes embalses en la zona rural central, una hacia la parte sur, denominada El Azúcar, y otra más al norte, denominada San Vicente, que entró en plena operación en años recientes y en torno a la cual se construirá una nueva planta potabilizadora para abastecer las dos parroquias de la zona norte de Santa Elena, Colonche y Manglaralto.

Otras estrategias de abastecimiento, especialmente a nivel productivo, están dadas por la reconstrucción de reservorios en diferentes sectores, entre ellos, algunas infraestructuras ancestrales (albarradas) construidas por poblaciones locales como parte de un sistema de manejo que existía en el territorio. Cabe destacar la presencia en la zona de períodos de sequía prolongados y algunos lluviosos (como en 2017) que llegaron incluso a la categoría de fenómeno de El Niño.

### **Reglas en uso**

La forma de manejo tradicional del agua se construyó de manera “espontánea”, ya sea por etapas de abastecimiento regular o de escasez recurrente. Las interacciones se han dado generalmente en el marco de las instituciones formales e informales presentes en las comunas, con poca o nula intervención de entes externos (estatales). Con el paso del tiempo colectivizó la gestión del agua de consumo por medio de las Juntas Administradoras de Agua Potable (JAAP), mientras que se mantuvo una gestión individual del agua de riego. La regulación estatal tuvo un efecto para

la organización de los espacios de gestión antes que para el manejo del recurso en sí mismo.

En la zona de estudio, el crecimiento poblacional y los nuevos/mayores usos (entre ellos turismo) han generado una serie de cambios en los sistemas locales de gestión del recurso, que van desde una mayor sensibilidad en relación con los procesos de conservación de los ecosistemas, la búsqueda de financiamiento para obras de mantenimiento y/o ampliación de los sistemas, hasta la demanda de grandes obras de infraestructura para garantizar la provisión suficiente de agua en la zona. En este proceso participaron inicialmente algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) y gobiernos locales que accedieron a financiamiento de organismos internacionales.

Desde inicios del siglo XXI ha existido una fuerte inversión pública desde el Gobierno central, acompañada de una serie de cambios institucionales y normativos, especialmente la incorporación explícita del agua en varios pasajes de la norma constitucional, la expedición de la Ley de Aguas y la creación de la Secretaría Nacional del Agua. Los aspectos centrales relacionados con la conformación de JAAP (consumo) y de Regantes (riego) se mantienen sin mayor variación, pero sí hay cambios en relación al uso (debe contar con una autorización estatal de la Empresa Pública del Agua) y los procesos de administración del recurso.

## Niveles de interacción

### *Interacciones locales*

La comuna, como espacio comunitario, organizacional y de organización del territorio, sigue siendo la representante legítima en el territorio como el espacio de interacción regular entre los comuneros y el régimen estatal. Sin embargo, el análisis de sistemas de agua implica considerar las cuencas como unidades de análisis, con una gestión heterogénea entre una y otra. Mientras el manejo para riego está regido directamente por el ente estatal y el agua de consumo está a cargo de las JAAP (comunitarias y regionales) que tienen una gestión independiente, pero articuladas a las comunas.

La existencia de la propiedad comunal ha cumplido un importante rol en la conservación de la propiedad comunal del territorio rural de Santa Elena, lo cual se ve influenciado de varios modos por la política pública; así por ejemplo el Programa Socio Bosque limita el fraccionamiento del territorio, lo cual tiene implicaciones para la producción de agua. Por su parte, los proyectos productivos agropecua-

rios que promueven la organización comunal (convenios a nivel interinstitucional), aunque su operación se da de forma asociativa (grupales), y familiares (individualidad); esto tiene implicaciones diferentes para los usos del agua. Existe una serie de otras acciones particulares, usos y cambios en los patrones productivos como la extracción de ripio, turismo, distribución de agua a industrias, que tienen un efecto menos favorable para la gestión del agua en el territorio.

### **Interacciones entre actores estatales diversos**

Las interacciones entre diversas instituciones públicas se han incrementado en el territorio peninsular a partir de la implementación de nuevas normativas y políticas relacionadas con el agua. Un ejemplo es la construcción y administración de obras de infraestructura a cargo del Servicio Ecuatoriano de Contratación de Obras (SECOB), que debe coordinar acciones con la Secretaría Nacional del Agua; por su parte esta debe coordinar con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) los temas relacionadas con la gestión del agua de consumo humano y con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) los aspectos relacionados a la reactivación de la producción agropecuaria. Otros actores que intervienen en el territorio son los ministerios de Turismo e Industria, así como el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y varias ONG.

Hay otras expresiones de lo estatal a nivel local. La empresa AGUAPEN, que cumple su rol productor y administrador de agua para consumo y llega cada vez a más comunidades rurales que tradicionalmente se abastecieron de fuentes naturales del entorno y se organizaban en torno a una Junta o Comité de Agua. La operación de esta empresa mancomunada (a escala municipal) ha influido mucho en las dinámicas comunitarias, ya que si bien las comunas han tenido un rol preponderante en casi todos los asuntos del territorio, actualmente ciertas decisiones fundamentales sobre la distribución o uso del agua se toman en centros de poder fuera de las comunas, en espacios estatales distintos al Gobierno central.

Entre estos espacios públicos, denominados formalmente como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que operan a nivel provincial, cantonal y parroquial, existe un bajo nivel de coordinación, y lo mismo entre ellos y el Gobierno central. Las relaciones son coyunturales, en las que detrás de los objetivos de desarrollo que se persiguen, emergen intereses de posicionamiento político electoral. Si bien las competencias, atribuciones y recursos están definidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), estas no son necesariamente la guía de acción de los GAD en el territorio ni mecanismos

de coordinación efectiva entre ellos. Uno de los desencuentros más comunes para la toma de decisiones en torno al sistema de riego se da entre el GAD Provincial y la Secretaría Nacional del Agua (actor principal de la política pública del agua).

En cuanto a sentidos y representaciones, existe la percepción de que el agua representa una herencia de las generaciones pasadas, siendo un patrimonio del que se está haciendo un mal uso en la actualidad. Dado que los períodos de sequía se agudizan, comienza a evidenciarse una mayor conciencia sobre la importancia de la protección del bosque. Si bien se destaca la sequía como característica del territorio, es un fenómeno recurrente la presencia del fenómeno de El Niño que, además de generar una buena dotación de agua, actúa como un ordenador del territorio.

Existe en las comunas locales aprendizajes acumulados en torno a los ciclos naturales, pero también creciente incertidumbre por las alteraciones que estos tienen como consecuencia del cambio climático. También existe una amplia resistencia a ceder el control sobre la gestión del recurso, por lo que se analiza alternativas de acción política, como el caso de la conformación de la Asociación de Juntas Administradoras de Agua de Colonche y Manglaralto, como mecanismo para asumir la gestión de la futura planta potabilizadora que se construiría en la Represa San Vicente. En cuanto al uso de agua para riego, que se hace de forma individual, lo que para algunos representa una ausencia de coordinación es asumido por otros como un sistema de coordinación espontánea y reguladora por parte de los comuneros, que obedece a patrones culturales de las comunidades.

Aunque la nueva Ley de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua (vigente en el Ecuador desde 2014) establece un orden de prelación en cuanto el uso del agua (a. para consumo; b. para la producción que garantice la soberanía alimentaria; c. para la conservación del caudal ecológico; y d. para otros usos productivos) los usos y acciones que se dan son interdependientes; entran en disputas varios tipos de usos de la misma fuente de agua por parte de los mismos usuarios, que por lo general son usuarios de una misma Junta y al mismo tiempo productores agrícolas de una misma cuenca, en donde se ubican los pozos para el abastecimiento.

## Conclusiones

La gestión de sistemas de agua como recursos de uso común tiene un conjunto de dinámicas particulares que han sido estudiadas ampliamente y destacan la importancia de las características del entorno, los atributos del recurso y las normas en uso; en el caso de espacios donde los usuarios tienen los derechos de propiedad del recurso, se dan condiciones favorables para los procesos de gobierno del recurso. Sin

embargo, las características del territorio, más allá de su dimensión física, constituyen un aspecto fundamental para el análisis de las interacciones entre los actores públicos y no estatales, dado que son el espacio donde se materializan las políticas públicas que se constituyen en arenas de acción donde se dan estas interacciones.

Desde el punto de vista teórico, el marco denominado de análisis y desarrollo institucional (ADI) se convierte en un sólido encuadre analítico para analizar las interacciones de los recursos comunes en contextos donde las instituciones afectan el comportamiento de individuos mediante incentivos, y combinado con los elementos de la gobernanza, permite realizar un mejor análisis cuando se trabaja con bienes de uso común, en este caso el agua.

La condición del agua como un elemento cuyo acceso es un derecho que a su vez facilita el acceso a ejercer otros derechos, la convierte en un factor determinante que vincula varias áreas de acción de los gobiernos (aspectos sociales, económicos, culturales). Sin embargo, solo a nivel de la gobernanza del recurso, la política pública del agua tiene fuertes interacciones e interdependencia con otras políticas, como la ambiental y productiva (agropecuario-turística), que no solo inciden en el sistema de manejo de las fuentes naturales y la administración de las obras de infraestructura que las proveen, sino que reconfiguran las dinámicas institucionales existentes en el territorio, fortaleciendo en unos casos y debilitando en otros la acción comunal.

El enfoque de las políticas públicas relacionadas con los asuntos del agua en el territorio comunal de Santa Elena ha cambiado desde solo una respuesta a la carencia de agua para el desarrollo agropecuario, hacia una mayor preocupación por las carencias que impiden satisfacer las necesidades de consumo de agua de la población. La competencia entre usos que se genera en el territorio se ve actualmente arbitrada en la nueva Ley de Recursos Hídricos y una nueva institucionalidad, por medio de la cual el Estado ejerce una creciente presencia en el proceso de gobernanza.

A los aspectos económicos, se suman factores ambientales y fenómenos naturales o antrópicos que generan dilemas en torno a la priorización del agua para uno u otro uso, además de su rol como elemento dinamizador de otras formas de vida en los ecosistemas. El uso como consumo humano es priorizado en el momento en que la disponibilidad de agua se limita y es deficiente a causa de eventos o situaciones no planificadas. En estos casos, el cumplimiento de la norma (priorizar el uso para el consumo humano) puede restringir el derecho al agua de otros usuarios como los agricultores, ocasionando pérdidas económicas considerables para la industria agrícola y potencialmente para los trabajadores que dependen de ella; en comunidades locales los beneficiarios y perjudicados en esta dicotomía podrían ser las mismas personas en diferentes roles (usuarios y productores).

## Bibliografía

- Alonso, José y Carlos Garcimartín. 2008. *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense.
- Álvarez, Silvia. 2002. *Etnicidades en la costa ecuatoriana*. Quito: Abya Yala.
- \_\_\_\_\_. 2001. *De huancavilcas a comuneros: relaciones interétnicas en la Península de Santa Elena, Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Andolina, Robert. 2012. "The values of water: Development cultures and indigenous cultures in highland Ecuador". *Latin American Research Review* 47 (2): 3-26. <http://doi.org/10.1353/lar.2012.0015>
- Bakker, Karen. 2007. "The 'commons' versus the 'commodity': Alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global south". *Antipode* 39 (3): 430-455. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00534.x>
- Bazurco, Martín. 2006. *Yo soy más indio que tú resignificando la etnicidad. Exploración teórica e introducción al proceso de reconstrucción étnica en las comunas de la Península de Santa Elena, Ecuador 2*. Quito: Abya Yala.
- Bowles, Samuel. 2010. "Gobernanza económica: mercados, Estados y comunidades". En *Microeconomía. Comportamiento, instituciones y evolución*. Santa Fe, Nuevo México. <https://bit.ly/2ZkY4I9>
- Chiriboga, Manuel y Brian Wallis. 2010. "Diagnóstico de la pobreza rural en Ecuador y respuestas de política pública". *Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural*. Quito. <https://bit.ly/38PUc5p>
- Coraggio, José Luis. 1994. *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Correa, Rafael. 2016. "Discurso de inauguración de la Unidad Educativa del Milenio Cerezal de Bellavista". *Santa Elena, Ecuador: Canal YouTube de Ciudadano TV*. <https://www.youtube.com/watch?v=Lg2tlfBUW0>
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- GADMSE (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Elena). 2014. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-Cantón Santa Elena 2014-2019*. Guayaquil.
- Gaybor, Antonio. 2008. *El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente*. Quito: Foro de Recursos Hídricos.
- Giner, Salvador. 2001. *Teoría sociológica clásica*. Barcelona: Ariel. <https://bit.ly/2AQ8KVR>
- González, Moneyba. 2013. "La planificación estratégica de 'nueva generación': ¿cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial?" *Geopolítica(s)*.

- Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 3 (2): 271-291.  
[https://doi.org/10.5209/REV\\_GEOP.2012.V3.N2.40400](https://doi.org/10.5209/REV_GEOP.2012.V3.N2.40400)
- Granovetter, Mark. 2000. "La fuerza de los vínculos débiles". *Política y Sociedad* 33: 41-56. <https://bit.ly/3iX9Lww>
- Haesbaert, Rogério. 2013. "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad". *Cultura y Representaciones Sociales* 8 (15): 9-42.
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, editado por Agustí Cerrillo, 57-82. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lefebvre, Henri. 1998. *Production de l'espace*. Londres: Universidad de Sussex Brighton.
- Medellín, Pedro. 2015. "Gobierno y políticas públicas en regímenes de obediencias endebles. De cómo se gobierna en países de frágil institucionalidad. Materiales del curso de Estado y administración pública. Doctorado en Políticas Públicas". FLACSO Ecuador, sin publicar
- Moral, Beatriz. 2013. *Un acercamiento a la gestión de los bienes comunes y las organizaciones colectivas en el primer sector en Euskadi*. Álava: Katilu. <https://bit.ly/2WeqJwC>
- Ostrom, Elinor. 2015. *Comprender la diversidad institucional*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- \_\_\_\_\_. 2013. "Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos". *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo* 2 (1): 5-72. <https://bit.ly/3focXt>
- \_\_\_\_\_. 2011. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México DF: FCE / UNAM / CRIM. <https://bit.ly/2WdDbwF>
- Ostrom, Elinor y TK 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://bit.ly/38M9GY2>
- Poteete, Amy, Marco Janssen y Elinor Ostrom. 2012. *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México DF: FCE.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sasso, María. 2009. *El proyecto multipropósito Baba: disputas sobre desarrollo y sustentabilidad*. Quito: Abya Yala. <https://bit.ly/2ZjDWq4>
- Tapia, Luis y Svetlana Zavgorodniaya. 2001. *Región, regionalización y descentralización. Análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano*. Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador / GTZ.

Valarezo, Galo, Sara Báez y Pablo Ospina. 2004. *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos / Consorcio CAMAREN. <https://bit.ly/2Cq50uI>

## Entrevistas

Entrevista a Smeling Suárez sobre la dinámica de las comunas de Santa Elena, 2017.

Entrevista a Vicente Quimí sobre la dinámica de las comunas de Santa Elena, 2017.

Reseñas



Magdaléna Hadjiisky, Leslie A. Pal y Christopher Walker, Eds. 2017. **Public Policy Transfer. Micro-Dynamics and Macro-Effects**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 360p. New Horizons in Public Policy series. ISBN: 9781785368035

Esta obra colectiva editada y coordinada por tres especialistas de la difusión de políticas públicas (M. Hadjiisky de la Universidad de Strasbourg, L. A. Pal de la Carlton University y C. Walker de la University of New South Wales) es uno de los primeros libros que analiza comparativamente micro dinámicas de transferencia de políticas entre regiones, casos concretos de políticas públicas contrastantes y múltiples niveles de gobernanza. Por supuesto, la formulación de las políticas públicas, hoy y desde el fin del siglo XX, está profundamente influenciada por el préstamo, la imitación, la transferencia y la difusión de ideas y modelos de otros países, niveles de gobierno e instituciones supranacionales. Sin embargo, de acuerdo con el análisis de Risse-Kappen (1995) – que considera la globalización solo como uno de los elementos de transnacionalización de las políticas públicas– cabe tomar en cuenta la capacidad de autonomía de los gobiernos nacionales, pero también las condiciones domésticas y el poder de resistencia o de adaptación de los actores locales. Esa es la base de las contribuciones innovadoras de *Public Policy Transfer*.

El libro está dividido en dos grandes partes encuadradas por una introducción y una conclusión de los tres editores. David Dolowitz firma un *afterword* (postfacio). La primera parte reúne cinco

contribuciones dedicadas al énfasis en los actores locales y a procesos de gobernanza multi-niveles. La segunda parte examina el papel de los actores nacionales y transnacionales y cuenta con cuatro capítulos.

Pero lo esencial de la contribución del libro está sintetizado en la introducción, muy densa y trabajada, que introduce el referencial teórico, el abordaje metodológico común de las contribuciones y los nueve capítulos empíricos. Los editores-autores de la introducción examinan primero la definición y los principales marcos teóricos del abordaje de las transferencias de políticas públicas, no solo en el marco disciplinar de la ciencia política y de las relaciones internacionales, sino también de los estudios de gobernanza y desarrollo o de la perspectiva de las redes globales de políticas públicas. Esa primera parte de la introducción trata también de casos o conceptos específicos asociados a las transferencias de políticas como la europeización, la movilidad de las políticas (*policy mobility*) y las condiciones socio-políticas del trasplante de políticas. La segunda parte del capítulo de introducción presenta la especificidad de la construcción metodológica y del proceso de análisis adoptado por los autores. Explica cómo la idea del proceso colaborativo para realizar el libro surgió de una mesa en la Conferencia Internacional sobre Políticas Públicas (*International Conference on Public Policy, ICPP*) de Milán en julio de 2015. Los autores se reencontraron para un taller de trabajo en común, seis meses después en Estrasburgo a manera de examinar los métodos cualitativos, los aportes comunes y específicos, en particular, disciplinares o geográficos, de cada

capítulo o contribución. De hecho, los trece autores contribuidores cubren una amplia gama de disciplinas (derecho, relaciones internacionales, ciencia política, estudios de desarrollo) que de otro modo hubieran permanecido separadas, y estudios de casos en diversas regiones del mundo: Europa, África, Australia y América del Sur.

Los estudios presentados abren nuevos caminos tanto teórica como empíricamente, porque examinan la transferencia de políticas entre países del Norte Global y del Sur Global. Existen casos de transferencia entre países del Norte Global (hasta un ejemplo entre Estados Unidos y Rusia). Pero son examinados también casos de transferencia de políticas de países del Sur entre ellos (por ejemplo, modelos de desarrollo agrícolas de Brasil para Mozambique) pero también del Sur para el Norte (como el presupuesto participativo de Brasil para Europa y Estados Unidos).

Esta perspectiva arroja una exploración en profundidad de los desafíos y de las características de la transferencia de políticas en las economías emergentes. Enraizada en trabajos de investigación originales realizados por especialistas en políticas públicas, la principal originalidad e innovación de este libro es proporcionar una combinación entre procesos macro y micro: las micro dinámicas y los macro efectos de la transferencia de políticas públicas como lo indica el subtítulo, al contrario de lo que fue publicado antes en la mayoría de los trabajos sobre *policy transfer*.

Además, los editores parten de una definición bien amplia del proceso de transferencia de política, justamente para no correr el riesgo de caer en los límites de las definiciones normativas transferencia/difu-

sión/convergencia, proponiendo examinar relaciones entre macro y micro, agentes y estructuras, en lugar de hacer opciones por una categoría en vez de la otra.

Otro aspecto relevante de los capítulos del libro es el énfasis de la mayoría de los trabajos en el concepto de traducción (Hassenteufel, 2005, 2013 y 2017; Stone 2004 y 2012) aplicado a la transferencia de modelos de políticas públicas. Esa opción se fundamenta en la idea de que los procesos no son lineares e involucran factores socio-históricos, institucionales y de aprendizaje, en los resultados de la transferencia entre diversos países. Además, diferentemente de los enfoques más racionalistas característicos de los primeros trabajos sobre *policy transfer*, el foco metodológico se da principalmente en los actores y sus interacciones en un contexto más amplio.

Si la contribución teórica y conceptual es propuesta y discutida en la introducción del libro, cada uno de los nueve capítulos ofrece un trabajo empírico de calidad, enraizado en investigaciones “de campo” junto a los actores de los procesos de transferencia, de traducción, adaptación y adopción de políticas o de elementos de los modelos de origen. Esta profundidad empírica informa e ilustra un marco teórico reforzado y matizado sobre los procesos globales de transferencia de políticas. Tales procesos ponen de relieve cómo las adaptaciones e innovaciones locales contribuyen al desarrollo de políticas en curso, ya que la actividad de formulación de políticas domésticas se compromete cada vez más con las redes mundiales. El análisis de las micro-dinámicas estudiadas es aplicado a diversos temas innovadores: la competencia/competición entre agentes de transferencia; las resistencias a la transferencia externa; el papel de las coaliciones locales,

en particular en cuanto a los procesos de traducción y aprendizaje de políticas.

Al ofrecer un análisis comparativo extremadamente rico de la transferencia de políticas, este libro tiene un atractivo global para académicos y estudiantes de políticas públicas. La amplia gama de estudios de casos hace que este libro sea también útil para los profesionales de las políticas y los funcionarios públicos.

## Referencias

- Hassenteufel, Patrick, Daniel Benamouzig y Magali Robelet. 2017. "Policy diffusion and translation. The Case of Evidence-based Health Agencies in Europe". *Novos estudos* 36, n.º 1: 77-96.
- Hassenteufel, Patrick y Jérôme Maillard. 2013. "Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale". *Gouvernement et action publique* 3: 377-393.
- Risse-Kappen, Thomas. 1995. "Bringing transnational relations back". En *Non-state actors, domestic structures and international institutions*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stone, Diane. 2012. "Transfer and translation of policy". *Policy Studies* 33, n.º 6: 483-499.
- Stone, Diane. 2004. "Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy". *Journal of European Public Policy* 11, n.º 3: 545-566.
- Eric Sabourin, CIRAD, Umr Art Dev, Université de Montpellier/ MUSE, Universidad de Brasilia, Centro de Desenvolvimento Sustentável -CDS e Post Grado MADER (Medio Ambiente y Desarrollo Rural).  
eric.sabourin@cirad.fr

Jorge Luis Acanda. 2002. **Sociedad civil y hegemonía**. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, Habana. 356 págs.

“Sociedad civil y hegemonía” es una obra que busca reposicionar en el debate actual la concepción gramsciana de la sociedad civil como piedra angular del pensamiento del autor de los Cuadernos de la cárcel. Para desarrollar su objetivo, Acanda introduce su obra llamando la atención sobre la *traducibilidad* que Gramsci realiza sobre este concepto, trasladándolo desde el pensamiento liberal hacia el marxismo. A través de la apropiación crítica que realiza Gramsci sobre el concepto de sociedad civil, la llega a concebir como el campo en el cual se produce y disputa la *hegemonía*. La *sociedad civil* conformaría un espacio de lucha hegemónica en el que lo que se disputa es el *sentido común* de la sociedad, es decir el conjunto de ideas, disposiciones y prácticas asumidas y reproducidas cotidianamente que conforman la visión del mundo difundida y que, no sin contradicciones, garantizan la reproducción sistémica.

A pesar del tiempo transcurrido desde que Gramsci elaborara su obra, su sistema teórico muestra una indiscutible actualidad y capacidad heurística para reflexionar sobre cómo se reproduce y difunde la hegemonía en los procesos sociales contemporáneos, las actuales configuraciones hegemónicas globales y locales, la fortaleza de los elementos ético-políticos en la politización de las sociedades civiles globales, así como las formas contemporáneas de la dominación a tono con las nuevas configuraciones de los procesos de acumulación de capital. Es también en esta línea

que el esfuerzo de Jorge Luis Acanda por reposicionar y realizar una lectura epocal del pensamiento de Gramsci, tiene una profunda actualidad.

Acanda divide su obra en diez capítulos. A través de ellos aborda el reposicionamiento que ha tenido el concepto de *sociedad civil* desde los años 70 del siglo pasado, el sentido y la visión liberal que subyacen a las reapropiaciones contemporáneas que se realizan sobre este término y la perspectiva que sobre este concepto realiza el marxismo crítico. Para ello, rastrea el surgimiento, el desarrollo teórico y la apropiación crítica sobre este concepto a través de los postulados que desarrollaron pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau, Hume, Kant, Hegel, Marx, culminando con Gramsci.

El *primer capítulo* problematiza los usos políticos, sociológicos y filosóficos que se ha dado al concepto de sociedad civil a partir de los años 70 del siglo pasado. Más allá de las heterogeneidades existentes, Acanda pone el acento en un elemento común: su empleo se encuentra atravesado por una comprensión liberal. Ésta es concebida como contrapuesta al Estado, como la esfera de lo no político, conformando con un par dicotómico en el que ambas esferas coexisten bajo una lógica autónoma y de exterioridad.

El *segundo capítulo* expone las razones por las cuales el concepto de sociedad civil no tuvo un uso amplio desde el marxismo. El autor señala un primer conjunto de razones relacionadas a que diversos posicionamientos marxistas, entre ellos el “marxismo oficial”, renegaron de este concepto por su origen liberal. Una segunda cuestión estaría asociada a la multiplici-

dad de posicionamientos teóricos al interior del mismo pensamiento marxista. Acanda señala que sería a partir de las corrientes críticas del marxismo desde las cuales existiría una apropiación crítica de este concepto.

El *tercer capítulo* expone los motivos por los cuales el concepto de sociedad civil se sigue empleando de manera persistente. Al respecto existirían dos razones fundamentales: la capacidad que otorga para generar una estrategia de lucha política que parte desde la sociedad y sus entramados; por tanto, orientada a reconfigurar el poder desde la cotidianidad, haciendo de la sociedad civil un espacio de lucha. La segunda, la importancia que se ha otorgado en la actualidad a los efectos de los procesos culturales y simbólicos en la configuración de las praxis políticas. Estas dos razones ponen en evidencia el sentido político que subyace a la sociedad civil.

El *capítulo cuarto* busca aclarar lo que se debe entender por modernidad, pues es a partir de esta época histórica que surge el ideario liberal y la idea de sociedad civil. Acanda define a la modernidad como una forma de organización de la vida social basada en el individualismo, la racionalidad, el economismo y el capitalismo. La modernidad, bajo este entramado, se constituiría como una forma de organización de las relaciones sociales a través de una vinculación específica con lo económico en la que el mercado capitalista ocupa el locus de su estructuración y de las subjetividades. De ahí que el mercado capitalista constituye el espacio de producción y reproducción de la subjetividad humana.

El *capítulo quinto* busca definir el liberalismo como condición esencial para inteligir el significado de sociedad civil. Acanda propone comprenderlo como un sistema de ideas y prácticas que regula las relaciones

sociales. Este conformaría la primera ideología moderna y de la modernidad, cuyo basamento se inscribe en el individualismo, el racionalismo y la libertad, normas pregonadas como “naturales” y “desplegadas” en la sociedad civil, esfera en la que los individuos operan libre y espontáneamente en tanto que individuos-propietarios, con base en una racionalidad universal y principios naturales que motivan su conducta. Esta concepción conllevaría su despolitización y la naturalización del ordenamiento económico capitalista en ella.

El *capítulo sexto* rastrea las concepciones liberales de la sociedad civil a partir del siglo XVII hasta su desarrollo en el pensamiento kantiano. Se destaca la configuración moderna de la moralidad que sostiene a lo social y que alcanza su mayor desarrollo con las teorías iusnaturalistas y el pensamiento ilustrado Europeo, las cuales hacen énfasis en la necesidad de alcanzar un estado de “civilidad” que resguarde las pautas naturales humanas. Será Kant quien al fundamentar la civilidad como una exigencia racional alcanzable en la medida que los ciudadanos participen en su configuración a través de la razón pública, le imprima al concepto de sociedad civil una connotación que hace alusión a sociedad burguesa en tanto esta participación quedaría restringida a los ciudadanos propietarios.

El *capítulo séptimo* desarrolla la concepción hegeliana de la sociedad civil. Hegel avanzaría en la superación de la inorganicidad del pensamiento liberal en cuanto a la relación y la representación de Estado y sociedad civil. El Estado no sería sólo instrumento de la sociedad como preexistente, sino el fundamento ético que logra la cohesión de la sociedad constituida por sujetos morales, cuya

individualidad sólo adquiere existencia en relación con la vida pública. Hegel reconcilia eticidad y subjetividad, diluyendo la relación de exterioridad que existía entre sociedad civil y Estado, a la vez que otorga un fundamento al funcionamiento de la sociedad.

El *capítulo octavo* desarrolla la crítica marxiana a la concepción hegeliana de Estado y sociedad civil. Acanda señala que Marx se orientaría a mostrar el carácter enajenado de esta última, articulando una crítica del Estado como entidad mistificadora y enajenante de lo social, cuya relación operaría bajo una lógica orgánica. A través de su crítica, Marx abriría la posibilidad de inteligir a la sociedad civil desde la actividad práctica humana en la producción material y simbólica del mundo y sus contradicciones, y al Estado, más que como el fundamento ético de la sociedad, como un sistema de instituciones que administra las contradicciones sociales y garantiza la reproducción ampliada del modo de producción capitalista.

El *capítulo noveno* desarrolla la concepción gramsciana sobre la sociedad civil. Acanda destaca que uno de los aportes centrales del pensamiento de Gramsci es ligar la cultura como dimensión esencial de la política, y comprenderla como hegemonía, a través de lo cual dota de importancia a los factores simbólicos en el ejercicio de la dominación. De aquí su interés por la sociedad civil, pues sería en ella donde la dominación económica, política e ideológica cobraría cuerpo bajo la forma de hegemonía, producida por el Estado en tanto mediación institucional llamada a garantizar las condiciones necesarias para la reproducción sistémica. En esta línea, la dominación no sería únicamente el equivalente al ejercicio de la coerción sino también a consenso, por

tanto, estaría ligada a la producción de hegemonía y la sociedad civil constituiría el campo de su producción y disputa.

El *capítulo final* expone elementos clave que deben considerarse para la producción de una nueva hegemonía. Acanda, siguiendo a Gramsci, menciona que su producción debe basarse en la reestructuración del sistema actual de relaciones sociales, lo que induce a problematizar el momento ético-cultural de la dominación y de la sociedad civil como espacio de interacción de lo político, lo económico y lo ideológico. La perspectiva gramsciana de la sociedad civil permite reformular la estrategia política emancipatoria, la cual debe partir por disgregar la sociedad civil capitalista. Así, edificar una nueva hegemonía implicaría un proceso pedagógico que culmina con la producción de una nueva cultura, cimentada sobre la base de reformas económicas y políticas que socaven las bases del anterior sistema hegemónico.

En definitiva, la exposición del sistema conceptual gramsciano que realiza Jorge Luis Acanda en su obra, posee un valor teórico y político fundamental para reflexionar al respecto de los procesos sociales y políticos globales y regionales contemporáneos, los cuales, al igual que aquellos que se desplegaban en la época en la que Gramsci vivió, salvando las diferencias de los contextos históricos y las fuerzas sociales operantes, permiten entrever el repliegue de posiciones progresistas y el avance de posiciones neoconservadoras. A nivel regional, casos como los de Brasil resultan ejemplificadores.

Daniilo Ricardo Rosero. Sociólogo.  
Estudiante de la maestría de investigación  
en Sociología FLACSO Ecuador.  
drrosero89@gmail.com

## Política editorial

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

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

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

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

## Selección de artículos

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

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

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

## Normas de publicación

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

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

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

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

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

Fuente: *www.legal.unal.co*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

