



mundosplurales

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



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 6, Número 2, noviembre 2019

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

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

Comité Editorial

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbrigen (Universidad de la República, Uruguay)

Gestora de la revista: Susana Anda

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta:

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2019

1ª. edición: noviembre 2019



Índice

Introducción 5-6

Artículos

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

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

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

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

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

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

Reseñas

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

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

Política editorial..... 148-151

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



Desigualdades sociales y en salud en adultos mayores ecuatorianos

Social and health inequalities in Ecuadorian older adults



William F. Waters*, Wilma B. Freire** y Julio Ortega***

Recibido: 20/09/2019 - Aceptado: 12/05/2020

Resumen

Mientras aumenta el número y la proporción de adultos mayores como producto de la transición demográfica y epidemiológica, es cada vez más importante reconocer la heterogeneidad de este grupo. Los determinantes socioeconómicos de salud afectan a los adultos mayores de varias maneras, generando desigualdades socioeconómicas y de salud. Este estudio analiza el estado de salud, acceso a servicios, grupo de edad, sexo, raza/etnia y nivel educativo para comprender las desigualdades en salud en este grupo de población en Ecuador. Se concluye que las condiciones de salud y los factores socioeconómicos reflejan desigualdades entre los ecuatorianos mayores.

Palabras clave: adultos mayores; acceso a servicios; desigualdad; determinantes sociales de salud; estado de salud; Ecuador.

Abstract

As the number and proportion of older adults increase as a result of the demographic and epidemiological transition, it is increasingly important to recognize the heterogeneity of this group. Socioeconomic health determinants affect different older adults in several ways, generating socioeconomic and health inequalities. This study analyzes the state of health, access to services, age group, sex, race/ethnicity and educational level in this population to understand health inequalities in Ecuador. We conclude that health conditions and socioeconomic factors reflect inequalities among older Ecuadorians.

Keywords: older adults; access to services; inequality; social determinants of health; health status; Ecuador.

* Profesor Emérito, Universidad San Francisco de Quito (USFQ), Ecuador. (wwaters@usfq.edu.ec)

** Profesora Emérita, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador. (wfreire@usfq.edu.ec)

*** Profesor de Matemáticas, USFQ, Ecuador. (jortega@usfq.edu.ec)

Introducción

Existe un fuerte y creciente consenso en que los determinantes sociales de la salud son temas críticos en la salud global, por lo que muchos países han integrado este enfoque en sus políticas públicas (Donkin et al. 2018). De particular preocupación es la carga desigual de mala salud entre diferentes segmentos poblacionales dentro y entre países. Si bien las desigualdades en salud existen en todos los países, no son inevitables o inmutables (Marmot 2005; Marmot et al. 2011). Está cada vez más claro que la comprensión de las desigualdades en salud requiere un enfoque de ciclo de vida que considere, en particular, a los adultos mayores que hasta hace poco no habían sido estudiados (Artazcoz y Rueda 2007). Una comprensión de las desigualdades sociales (así como también respuestas organizadas) debería considerar a los adultos mayores, ya que, en la mayoría de los países, este grupo de edad representa una proporción cada vez mayor de la población, así como un mayor incremento en los costos de morbilidad y atención médica (Grundy y Holt 2001).

Un conjunto casi universal de normas y valores inherentes a la mayoría de las sociedades hace que los adultos mayores deban ser considerados y tratados como miembros respetados de la familia y la comunidad en reconocimiento de vidas de dedicación a sus responsabilidades familiares, sociales y económicas. Por lo tanto, se espera que las familias y las comunidades cuiden a sus mayores, más aún, cuando es evidente que, al pasar los años, se incrementa la dependencia. En particular, en la mayoría de las culturas, se espera que los hijos adultos deban a sus padres una “piedad filial” y, por lo tanto, deban velar por su bienestar físico, emocional y económico, lo cual incluye la residencia conjunta a largo plazo (Gans y Silverstein 2006; Lin y Yi 2011).

Por otro lado, las normas y valores socialmente definidos con respecto a los adultos mayores pueden diferir de la práctica y también pueden variar con el tiempo (Gans y Silverstein 2006). Específicamente —como se analiza en este trabajo—, mientras los adultos mayores en muchas sociedades son personas de prestigio y por ende son tratados de manera prioritaria y con respeto, en condiciones de pobreza generalizada y cambios sociodemográficos importantes (por ejemplo, la migración), esto no siempre ocurre. Por lo tanto, ciertos segmentos de adultos mayores viven en situaciones de vulnerabilidad, soledad, pobreza y enfermedad. El grado en que lo real no coincide con lo ideal también puede diferir de las intenciones individuales (Silverstein et al. 2006). La vida de los adultos mayores puede variar según los factores socioeconómicos que interactúan con el envejecimiento como el sexo, la raza y el origen étnico. Incluso en sociedades en las que se cree que las responsabilidades comunitarias y familiares de los adultos mayores son fundamentales para la identi-

dad colectiva, algunos adultos mayores pueden vivir en situaciones de vulnerabilidad y aislamiento. Por lo tanto, en las mismas sociedades, diferentes subgrupos de adultos mayores experimentan condiciones socioeconómicas muy diferentes.

Las desigualdades en salud en el envejecimiento son temas importantes por dos razones. Primero, como una cuestión ética; cuando la carga de la enfermedad es diferenciada entre grupos dentro y entre países, las desigualdades dejan de ser simplemente una cuestión de diferencias biológicas y se convierten en cuestiones de inequidad, es decir, de injusticia (OPS 2001). En segundo lugar, en lo que se refiere a las políticas públicas, el aumento de la longevidad y el envejecimiento de las poblaciones en muchos países, como productos de las transiciones demográfica y epidemiológica, se convierten en un tema de preocupación debido al aumento de las brechas en los servicios e instalaciones especializados y los recursos financieros requeridos para cubrir esas necesidades. La forma en que los factores sociales y económicos se cruzan con el proceso de envejecimiento sigue siendo un área de estudio descuidada en la que, además, los factores críticos como la clase y el género son temas importantes (Artazcoz y Rueda 2007). Por lo tanto, un enfoque del ciclo de vida para el estudio de las desigualdades en salud que incluya factores socioeconómicos estructurales puede facilitar un mejor entendimiento de las desigualdades en salud durante el envejecimiento (Smith 2003).

Entre los principales factores de las desigualdades o disparidades de salud en general se encuentran los ingresos, las condiciones de vida, el nivel de educación formal, la distribución geográfica (incluida la residencia urbana frente a la rural), la raza y el origen étnico, el género y el acceso a los servicios de salud, tanto físicos como financieros (Budrys 2003; Chor 2013; OPS 2001). Si bien la pobreza se menciona con frecuencia como el determinante más importante del mal estado de salud (Leon y Walt 2001), también se ha observado que esta relación compleja debe incluir factores relacionados con la edad (Davey Smith et al. 2001), a pesar de que este enfoque no se utiliza universalmente en el análisis de políticas públicas que abordan la reducción de la pobreza y la exclusión social (Gacitúa et al. 2001).

América Latina se caracteriza por tener los niveles desiguales de salud más altos en el mundo en términos de varios indicadores tales como la expectativa de vida (Dávila Cervantes y Aguedelo Botelo 2019; Montenegro y Stephens 2006) y la desnutrición infantil (Larrea y Freire 2002). Estas desigualdades se deben a varios determinantes sociales de la salud, incluyendo la raza y etnicidad (Hall y Patrinos 2006). Sin embargo, hasta la fecha, pocos estudios han analizado los temas interrelacionados de adultos mayores, salud y desigualdades en Ecuador (Guevara y Andrade 2015; Sempértégui et al. 2006). De esta forma, los estudios SABE fueron elaborados en siete países latinoamericanos (incluyendo Ecuador) para llenar ese vacío en toda la región.

En el Ecuador, el cuidado de los adultos mayores por parte de los miembros de la familia ha sido considerado tradicionalmente como una característica central de la identidad nacional (de Vos 1990; 1998). En general, se afirma que las familias cuidan de sus miembros mayores, a menudo en hogares multigeneracionales. Sin embargo, incluso en las comunidades indígenas donde se cree que los lazos familiares y comunitarios son particularmente fuertes, algunos adultos mayores informan que viven en condiciones de pobreza y soledad (Waters y Gallegos 2014). Ecuador está clasificado como un país de alto desarrollo humano por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2016) y un país de ingresos medio-altos por el Banco Mundial (2018). Sin embargo, también se caracteriza por la persistente desigualdad; mientras que el coeficiente de Gini disminuyó de 0,553 en 2007 a 0,460 en 2016, la mitad de la población del país todavía vive en la pobreza. Por lo tanto, el caso del Ecuador representa un estudio útil para entender la edad como un factor decisivo frente a las desigualdades sociales, particularmente cuando se considera junto con los demás determinantes clásicos mencionados.

Si bien la imagen popular de las tendencias de la población ecuatoriana es que el país tiene una población joven y de rápido crecimiento, la realidad es muy diferente. Por un lado, Ecuador enfrenta una transición demográfica caracterizada por la reducción de la tasa de fertilidad que fue mayor a 6,0 en la década de 1970, bajando a 2,22 en el período 2015-2020, estimándose una disminución al 2,1 para el período 2020-2025 (Freire et al. 2010, 55). Al mismo tiempo, la esperanza de vida al nacer es actualmente superior a 75 años, en comparación con 57,4 años durante el período 1965-1970. En consecuencia, los adultos mayores, que ahora representan menos del 7% de la población, superarán el 25% para 2050. En términos absolutos, esto significa que de un total de menos de un millón según el censo más reciente (2010), habrá más de tres millones de adultos mayores para 2050.

La segunda tendencia poblacional es la transición epidemiológica descrita por Omran (1971) como un proceso global y más tarde como un proceso claramente observable en América Latina (Omran 1996). Esta transición se caracteriza por: i) la disminución de la morbilidad y la mortalidad atribuidas a condiciones “tradicionales”, incluyendo las enfermedades transmisibles, la morbilidad y mortalidad materna y la desnutrición; y ii) un aumento progresivo de la morbilidad y mortalidad atribuidas a condiciones “modernas” (especialmente crónicas) y problemas asociados con una esperanza de vida prolongada como las enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes e hipertensión. En países como Ecuador, estas dos tendencias se superponen ya que las condiciones tradicionales de salud no están siendo reemplazadas por condiciones modernas; más bien se presentan en diferentes proporciones en distintos grupos de la población (Freire et al. 2014; Waters 2006).

Métodos

Este análisis se basa en la *Encuesta nacional de salud, bienestar y envejecimiento SABE I Ecuador 2009-2010* (Freire et al. 2010). Esta encuesta se realizó con sustento en una muestra “con representatividad Costa Urbano y Rural, Sierra Urbano y Rural, en personas de 60 años y más [...] El muestreo fue probabilístico y bietápico proporcional al tamaño de la población” (Freire et al. 2010, 38). En la primera etapa de muestreo se seleccionaron sectores dentro de cada uno de los cuatro dominios mencionados. En la segunda etapa, se seleccionaron 12 viviendas (más seis de reemplazo) en cada sector incluido en la muestra. El tamaño de la muestra permitió un error de 0,05 con 95% de confianza (Freire et al. 2010, 39).

Se incluyeron a personas de 60 años o más (conforme a la definición de la Organización Mundial de la Salud) en las áreas rurales y urbanas de las regiones de la costa y sierra ecuatorianas, pero no en el oriente (región amazónica) ni Galápagos. En total, 5115 personas fueron incluidas en la encuesta.

Este trabajo presenta datos sobre la autopercepción de pertenencia de la raza o etnicidad (indígena, afroecuatoriano, mestizo, mulato, blanco u otro); condición social (muy buenas, buenas, regulares, malas o indigentes); autopercepción de salud (buena, regular o mala); área de residencia (costa o sierra, urbana o rural); grupo de edad (60 a 64, 65 a 75 o 75 años o más); sexo (hombre o mujer); y educación formal (ninguno, primaria incompleta o completa, secundaria completa o incompleta, alguna superior). La autopercepción del estado de salud es un indicador sensible del estado de salud diagnosticado (Lee 2000) y está estrechamente relacionado con las condiciones socioeconómicas estructurales (Borrell et al. 2004) y etnicidad (Saxena et al. 2002).

Resultados

El cuadro 1 muestra la condición social reportada de los adultos mayores ecuatorianos. Los datos contradicen la imagen popular de que las familias siempre cuidan a los adultos mayores. Se puede ver que menos de uno de cada cuatro adultos mayores declararon que viven en buenas o muy buenas condiciones sociales, mientras que más de uno de cada tres declaró que vive en malas condiciones o de indigencia. Los datos del cuadro 1 permiten observar diferencias importantes dentro de la población de adultos mayores.

Cuadro 1. Condiciones socioeconómicas en adultos mayores ecuatorianos, porcentaje

	%
Muy buenas	10,8
Buenas	12,0
Regular	44,0
Malas	9,8
Indigente	23,4
Total	100,0

En cuanto a la convivencia familiar, la encuesta SABE muestra que 11,1% de los adultos mayores vive solo; 19% vive solamente con su cónyuge, y 5% vive con su cónyuge y nietos, lo cual implica que más de un tercio vive en una situación de vulnerabilidad. La diferencia es dramática: mientras el 30,8% de los adultos mayores que vive solo reporta que su situación socioeconómica es mala o indigente, solamente 11% reporta lo mismo cuando viven solo con sus hijos (Freire et al. 2010, 68 y 98).

En el cuadro 2 sobre las condiciones socioeconómicas de los adultos mayores ecuatorianos por área de residencia, se observa diferencias sustanciales. Específicamente, la proporción de encuestados que vive en condiciones buenas o muy buenas varía mucho: desde más de la mitad en Quito y casi la mitad en otras ciudades de la sierra, a menos del 10% en las zonas rurales de la sierra y costa. Asimismo, la proporción de adultos mayores que vive en extrema pobreza o indigencia se acerca a la mitad en las zonas rurales de la sierra pero tan solo al 4% en Quito y alrededor del 13% en otras ciudades de la sierra.

Cuadro 2. Condiciones socioeconómicas por área de residencia, porcentaje

Condiciones socioeconómicas					
Región	Muy buenas	Buenas	Regular	Malas	Indigente
Sierra urbana	12,7	19,7	52,6	2,1	12,9
Sierra rural	0,9	4,9	27,4	17,9	48,9
Costa urbana	7,8	11,2	54,3	4,6	22,1
Costa rural	1,1	4,2	34,0	22,3	38,3
Quito	31,8	24,8	37,3	2,1	4,0
Guayaquil	16,8	10,3	54,8	10,4	7,6
Total	10,9	12,1	43,8	9,8	23,5

El grupo de edad y el sexo también son determinantes de la desigualdad entre los adultos mayores en Ecuador. El cuadro 3 muestra las condiciones socioeconómicas por grupo de edad; se observa que casi cuatro de cada 10 encuestados que tenían 75 años de edad o más informaron que viven en condiciones de pobreza o indigencia, en comparación con un poco más de dos de cada 10 en el grupo de edad de 60 a 64 años. Al analizar las diferencias por sexo, se observa que hay proporciones más altas de mujeres que hombres que son indigentes entre los encuestados menores de 75 años. Por el contrario, hay proporciones más altas de hombres que de mujeres que informan que viven en muy buenas condiciones socioeconómicas en cada uno de los grupos de edad.

Cuadro 3. Condiciones socioeconómicas de adultos mayores ecuatorianos por grupo de edad y sexo, porcentaje

Grupo de edad	Condiciones socioeconómicas	Mujeres	Hombres	Total
60-64 años	Muy buenas	15,1	16,3	15,6
	Buenas	7,2	13,1	10,0
	Regular	54,7	52,2	53,5
	Malas	6,0	10,1	7,9
	Indigente	17,1	8,4	13,0
65-74 años	Muy buenas	8,7	13,3	10,8
	Buenas	8,2	16,3	11,9
	Regular	47,5	37,4	42,9
	Malas	8,2	12,2	10,0
	Indigente	27,3	20,8	24,3
75 y más	Muy buenas	6,0	10,1	7,9
	Buenas	14,2	14,9	14,5
	Regular	44,3	33,2	39,1
	Malas	9,0	12,4	10,6
	Indigente	26,5	29,4	27,9

Fuente: Freire et al. 2010, 69.

La raza y la etnicidad también son determinantes sociales importantes de la salud y la desigualdad sanitaria en América Latina y el resto del mundo (Chor 2013; Hall y Patrinos 2006). En el Ecuador, los miembros de los diferentes grupos indígenas, en particular, viven en pobreza, en proporciones mucho mayores que otros grupos (Larrea y Montenegro 2006) y se enfrentan a la exclusión de los servicios de salud (Gallegos et al. 2016).

El cuadro 4 muestra que condiciones socioeconómicas pobres y extremadamente pobres (indigencia) son, desproporcionadamente, características de los adultos mayores indígenas en comparación con otros grupos, ya que casi dos tercios de los indígenas mayores (y cuatro de cada 10 adultos mayores afroecuatorianos) declararon que viven en condiciones socioeconómicas malas o muy malas. Por el contrario, menos del 2% de los encuestados indígenas y afroecuatorianos informaron que vivían en muy buenas condiciones.

Cuadro 4. Condiciones socioeconómicas de adultos mayores ecuatorianos por raza y etnicidad, porcentaje

	Indígena	Afroecuatoriano	Mulato	Mestizo	Blanco	Todos
Muy buenas	1,8	2,0	2,6	12,5	16,3	10,8
Buenas	4,7	9,2	7,1	13,9	12,2	12,0
Regular	27,8	47,5	51,8	45,4	47,1	44,0
Malas	12,4	21,7	9,4	9,3	8,1	9,8
Indigente	53,2	19,6	29,2	18,9	16,3	23,4

Fuente: Freire et al. 2010, 70.

El cuadro 5 demuestra que el nivel de educación formal también está asociado con las condiciones socioeconómicas. Se puede ver que las personas que viven en condiciones socioeconómicas malas o extremadamente malas reportan menos años de educación formal que las personas en los otros grupos, particularmente aquellas que reportan vivir en muy buenas condiciones. Además, con los mismos niveles de educación formal, proporciones más altas de hombres que de mujeres reportan que viven en condiciones socioeconómicas buenas o muy buenas.

Cuadro 5. Condiciones socioeconómicas de adultos mayores ecuatorianas por sexo y nivel de educación, porcentaje

Condiciones socioeconómicas	Sexo	Años de educación
Muy buenas	Mujeres	12,8
	Hombres	14,7
Buenas	Mujeres	5,0
	Hombres	5,3
Regular	Mujeres	4,7
	Hombres	4,5
Malas	Mujeres	3,2
	Hombres	3,3
Indigente	Mujeres	3,3
	Hombres	3,4

Fuente: Freire et al. 2010, 78.

El acceso a los servicios públicos también varía entre los adultos mayores. El cuadro 6 muestra que los adultos mayores que informan que viven en muy buenas o buenas condiciones socioeconómicas tienen acceso a electricidad, alcantarillado y agua potable en mayor proporción que las personas que informan que viven en malas o muy malas condiciones.

Cuadro 6. Condiciones socioeconómicas de adultos mayores ecuatorianos por acceso a electricidad, alcantarillado y agua potable, porcentaje

	Electricidad	Alcantarillado	Agua potable
Muy buenas	99,9	95,7	98,2
Buenas	99,8	87,9	94,4
Regular	98,7	63,2	77,6
Malas	95,9	22,5	47,6
Indigente	88,1	19,8	40,4
Total	96,2	55,5	73,9

Fuente: Freire et al. 2010, 88.

El cuadro 7 informa sobre el estado de salud en adultos mayores por sexo, grupo de edad, condición social y nivel de educación formal. Se puede ver que los hombres informan que su salud es buena o promedio en mayor proporción que las mujeres, y que la proporción de hombres y mujeres que reportan un mal estado de salud es mayor en el grupo de edad ≥ 75 . Del mismo modo, mientras casi dos tercios de los adultos mayores que informan que su estado social es muy bueno informan que su estado de salud es bueno, solo el 15% de los que evalúan su condición social como pobres o indigentes informan que su estado de salud es bueno, mientras que más de uno de cada cuatro informa que su estado de salud es malo, en comparación con el 6% que evalúa su estado social como muy bueno. Finalmente, aunque solo uno de cada cinco adultos mayores sin educación formal evalúa su estado de salud como muy bueno, casi tres cuartos de los que tienen educación universitaria lo hacen.

Cuadro 7. Autopercepción del estado de salud por sexo, grupo de edad, condición socioeconómica y nivel de educación, porcentaje

Estado de salud	Bueno	Regular	Malo
A. Sexo y grupo de edad			
Mujeres	22,1	54,6	23,2
60-64	25,5	53,9	20,6
65-74	21,1	55,2	23,7
≥ 75	20,9	54,3	24,4
Hombres	30,0	51,7	18,3
60-64	34,7	53,4	11,9
65-74	31,6	50,1	18,3
≥ 75	24,4	52,3	23,3
B. Condiciones socioeconómicas			
Muy buenas	63,5	30,4	6,1
Buenas	33,2	52,0	14,8
Regular	22,1	58,1	19,8
Malas	15,3	58,0	26,7
Indigente	15,3	53,1	31,6
C. Nivel de educación			
Ninguna	21,1	61,5	17,4
Primario incompleto	18,1	57,8	24,1
Primaria completa o secundaria incompleta	31,5	53,8	14,9
Secundaria completa	54,2	37,9	7,9
Universitaria	72,3	24,1	3,6

Fuente: Freire et al. 2010, 116-117.

Conclusiones

Los adultos mayores en Ecuador experimentan condiciones de salud y socioeconómicas muy diferentes según sus circunstancias de vida. Los efectos físicos, mentales y emocionales del envejecimiento representan un proceso inevitable de deterioro. Pero mucho más allá, los adultos mayores son particularmente vulnerables a la pobreza debido al deterioro inevitable en su condición física y limitaciones en su capacidad de generar ingresos. Esto a su vez determina cómo procede el envejecimiento en casos específicos porque la pobreza y otros determinantes sociales de la salud no se distribuyen equitativamente entre los adultos mayores ecuatorianos. Los datos presentados aquí muestran que una proporción sustancial de ellos vive en la pobreza

y el aislamiento, lo que sugiere que las redes sociales familiares y comunitarias no necesariamente satisfacen sus necesidades básicas.

Los determinantes de la desigualdad social interactúan con la edad de tal forma que las condiciones de vida de muchos adultos mayores difieren drásticamente de la percepción generalizada de que los miembros de la familia y la comunidad brindan atención y protección universalmente a este grupo de individuos particularmente vulnerables. En particular, los datos presentados sugieren que las diferencias con respecto al lugar de residencia, el nivel de educación y el acceso a los servicios, la raza, el origen étnico y el sexo contribuyen a la desigualdad.

Discusión

El concepto de “envejecimiento exitoso” ha sido destacado en la investigación sobre el envejecimiento (Bülow y Södeqvist 2014). Una creciente literatura ha demostrado la importancia de concentrarse menos en los procesos “normales” o “típicos” de envejecimiento desde las perspectivas biomédicas y psicosociales, y más en lo que podría considerarse caso óptimo, llamando así la atención a la brecha entre el envejecimiento exitoso y las experiencias vividas de los adultos mayores en general. Sin embargo, el envejecimiento exitoso no se logra a nivel individual, ya que no depende solo de comportamientos individuales “controlables y modificables” como la dieta, la nutrición y el ejercicio (Bülow y Södeqvist 2014, 141), sino de patrones socioculturales. La presente investigación resalta el papel fundamental que juegan los factores socioeconómicos, los mismos que varían entre los miembros de poblaciones heterogéneas de adultos mayores (Cattan et al. 2005; Minkler 1990 y 1996; Waters 2006).

En este sentido, las desigualdades existentes en los adultos mayores por factores socioeconómicos o por su condición de salud vuelven a ser fundamentales, de modo que el envejecimiento exitoso en sociedades desiguales (como es el caso ecuatoriano) depende de la comprensión y el abordaje de las desigualdades estructurales y de proporcionar oportunidades genuinas para que todos los adultos mayores participen y se beneficien de los procesos de desarrollo socioeconómico (Sen 2000).

Los datos presentados aquí sugieren que –en el contexto del número y proporción crecientes de adultos mayores en Ecuador (así como en prácticamente todos los países del mundo)– son dos temas los que serán motivo de mayor preocupación en un futuro no muy lejano. Primero, las políticas públicas dirigidas a la atención médica, vivienda y demás servicios sociales, así como otros servicios requerirán una atención especial de parte de los tomadores de decisiones a la heterogeneidad de

los adultos mayores y las necesidades de los miembros particularmente vulnerables de una población determinada. Por ejemplo, la atención a largo plazo de adultos mayores es crítica ya que, por un lado, representa una prestación de servicios a una población con necesidades propias del proceso de envejecimiento y, por otro lado, representa un enorme gasto privado y público. Sin embargo, en el Ecuador, esta categoría de servicios sigue siendo esencialmente desconocida. Más aún, es probable que la brecha entre la política y la implementación se vuelva cada vez mayor dado que los requerimientos asociados con la disponibilidad de infraestructura, personal y servicios especializados se agudizan. La brecha entre la demanda y la oferta de servicios de salud para los adultos mayores será aún más preocupante en lugares como Ecuador, donde los miembros de diferentes grupos sociales, étnicos y raciales viven lado a lado. En estos casos, la prestación de servicios de salud que sean cultural y lingüísticamente apropiados será fundamental para abordar los problemas de desigualdad en el envejecimiento.

Un segundo problema relacionado es que se tendrá que enfrentar desafíos financieros cada vez más complejos para cubrir desembolsos, cada vez mayores de pensiones, atención médica y otras formas de protección social financiadas públicamente (Lustig 2001). Esto implica que, si no se abordan estos problemas, las desigualdades socioeconómicas en el envejecimiento persistirán o incluso se aumentarán.

Bibliografía

- Artazcoz, Lucía y Silvia Rueda. 2007. "Social inequalities in health among the elderly: A challenge for public health research". *Journal of Epidemiology and Community Health* 61 (6): 466-467.
- Banco Mundial. 2018. *Informe sobre el desarrollo mundial: aprender para hacer realidad la promesa de la educación*. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.
- Borrell, Carme, Carles Muntaner, Joan Benach y Lucía Artazcoz. 2004. "Social class and self-reported health status among men and women: What is the role of work organisation, household material standards and household labour?" *Social Science and Medicine* 58 (10): 1869-1887.
- Budrys, Grace. 2003. *Unequal health*. Lanham, MD: Rowman / Littlefield Publishers.
- Bülow, Morton y Thomas Söderqvist. 2014. "Successful ageing: A historical overview and critical analysis of a successful concept". *Journal of Aging Studies* 31: 139-149.

- Cattan, Mima, Martin White, John Bond y Alison Learmouth. 2005. "Preventing social isolation and loneliness among older people: A systematic review of health promotion interventions". *Ageing and Society* 25 (1): 41-67.
- Chor, Dora. 2013. "Health inequalities in Brazil: Race matters". *Cadernos de Saúde Pública* 29 (7): 1272-1275.
- Davey Smith, George, David Gunnell y Yoav Ben-Shlomo. 2001. "Life-course approaches to socio-economic differentials in cause-specific adult mortality". En *Poverty, inequality, and health*, editado por David Leon y Gill Walt, 88-124. Oxford: Oxford University Press.
- Dávila Cervantes, Claudio y Marcela Aguedelo Botelo. 2019. "Health inequalities in Latin America: Persistent gaps in life expectancy". *The Lancet Planetary Health* 3 (12): e492-e493. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(19\)30244-X](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(19)30244-X)
- De Vos, Susan. 1998. "Regional differences in living arrangements among the elderly of Ecuador". *Journal of Cross-Cultural Gerontology* 13 (2): 1-20.
- _____. 1990. "Extended family living among older people in six Latin American countries". *Journal of Gerontology* 45 (3): S87-S94.
- Donkin, Angela, Peter Goldblatt, Jessica Allen, Vivienne Nathanson y Michael Marmot. 2018. "Global action on the social determinants of health". *BMJ Global Health* 3 (1): 1-6.
- Freire, Wilma, Katherine Silva, María José Ramírez, William Waters y Ana Larrea. 2014. "The double burden of under nutrition and excess body weight in Ecuador". *American Journal of Clinical Nutrition* 100 (6): 1636S-1643S.
- Freire, Wilma, Edgar Rojas, Lourdes Pazmiño, Susan Tito, Patricio Buendía, Juan Salinas, Pablo Álvarez, William Waters y Marco Fornacini. 2010. *Encuesta nacional de salud, bienestar y envejecimiento: SABE I Ecuador, 2009-2010*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).
- Gacitúa, Estanislao, Carlos Sojo y Sheldon Davis. 2001. *Social exclusion and poverty reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank.
- Gallegos, Carlos Andrés, William Waters y Anne Sebert-Kuhlmann. 2016. "Discourse vs. practice: Are traditional practices and beliefs in pregnancy and childbirth included or excluded in Ecuador?" *International Health* 9 (2): 105-111.
- Gans, Daphna y Merrill Silverstein. 2006. "Norms of filial responsibility for ageing parents across time and generations". *Journal of Marriage and Family* 68 (4): 961-976.
- Grundy, Emily y Gemma Holt. 2001. "The socioeconomic status of older adults: How should we measure it in studies of health inequalities?" *Journal of Epidemiology and Community Health* 55 (12): 895-904.

- Guevara, Pilar Egúez y Flavia Andrade. 2015. "Socioeconomic and lifestyle factors associated with chronic conditions among older adults in Ecuador". *Revista Panamericana de Salud Publica* 38 (3): 226-232.
- Hall, Gillette y Harry Patrinos, eds. 2006. *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004*. Washington DC: World Bank.
- Larrea, Carlos y Wilma Freire. 2002. "Social inequality and child malnutrition in four Andean countries". *Revista Panamericana de Salud* 11 (5-6): 356-364.
- Larrea, Carlos y Fernando Montenegro. 2006. "Ecuador". En *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004*, editado por Gillette Hall y Harry Patrinos, 75-118. Washington DC: World Bank.
- Lee, Yunwan. 2000. "The predictive value of self-assessed general, physical, and mental health on functional decline and mortality in older adults". *Journal of Epidemiology and Community Health* 54 (2): 123-129.
- Leon, David y Gill Walt, eds. 2001. *Poverty, inequality, and health*. Oxford: Oxford University Press.
- Lin, Ju-Ping y Chin-Chun Yi. 2011. "Filial norms and intergenerational support to ageing parents in China and Taiwan". *International Journal of Social Welfare* 20 (s1): S109-S120.
- Lustig, Norma, ed. 2001. *Shielding the poor: Social protection in the developing world*. Washington DC: Brookings Institution Press / Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marmot, Michael. 2005. "Social determinants of health inequalities". *The Lancet* 365 (464): 1099-1104.
- Marmot, Michael, Jessica Allen, Ruth Bell y Peter Goldblatt. 2011. "Building of the global movement for health equity: From Santiago to Rio and beyond". *The Lancet* 379 (9811): 181-188.
- Minkler, Merideth. 1996. "Critical perspectives on ageing: New challenges for gerontology". *Ageing and Society* 16 (4): 74-87.
- _____. 1990. "Ageing and disability: Behind and beyond the stereotypes". *Journal of Aging Studies* 4 (3): 245-260.
- Montenegro, Raúl y Carolyn Stephens. 2006. "Indigenous health in Latin America and the Caribbean". *The Lancet* 367 (9525): 1859-1869.
- Oman, Abdel. 1996. *The epidemiologic transition in the Americas*. Washington DC: Pan American Health Organization / University of Maryland at College Park.
- _____. 1971. "The epidemiologic transition: A theory of epidemiology of population change". En *Milbank Memorial Fund Quarterly* 49 (4): 509-538.
- OPS (Organización Panamericana de Salud). 2001. *Equity and health: Views from the Pan American Sanitary Bureau*. Washington DC: Pan American Health Organization.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2016. *Desarrollo humano para todas las personas*. Nueva York: PNUD.
- Saxena, Sonia, Joseph Eliahoo y Azeem Maheed. 2002. "Socioeconomic and ethnic group differences in self-reported health status and use of health services by children and young people in England: cross sectional study". *BMJ* 325 (7362): 1-6.
- Sempértegui, Fernando, Bertha Estrella, Negar Elmieh, Michael Jordan, Tanvir Ahmed, Alicia Rodríguez, Katherine Tucker, Davidson Hamer, Philip Reeves y Simin Meydani. 2006. "Nutritional, immunological and health status of the elderly population living in poor neighbourhoods of Quito, Ecuador". *British Journal of Nutrition* 96: 845-853.
- Sen, Amartya. 2000. *Development as freedom*. Nueva York: Anchor Books.
- Smith, George Davey, ed. 2003. *Health inequalities: Lifecourse approaches*. Bristol: The Policy Press.
- Silverstein, Merrill, Daphna Gans, Frances Yang. 2006. "Intergenerational support to aging parents: The role of norms and needs". *Journal of Family Issues* 27 (8): 1068-1084.
- Waters, William. 2006. "Globalization and epidemiological overlap in 21st century Ecuador". *Globalization and Health* 2 (8): 1-13.
- Waters, William y Carlos Andrés Gallegos. 2014. "Aging and identity in Ecuador's indigenous communities". *Journal of Cross-Cultural Gerontology* 29 (4): 371-387.

Economía campesina e intervención estatal en contextos de gobiernos progresistas

Peasant economy and State action in the context of progressive governments



Daniela Pessolano*

Recibido: 5/8/2019 - Aceptado: 17/01/2020

Resumen

El presente artículo ofrece una reflexión sobre los efectos de la intervención estatal en la economía campesina y sus posibilidades de persistencia en el contexto de los gobiernos progresistas en Argentina (2003-2015). Se elabora un estudio de caso que posibilitó la obtención de información primaria que fue puesta en diálogo con distintos antecedentes de investigación y con material bibliográfico. En la primera parte de este escrito se caracteriza la población estudiada y se facilita su ubicación en el contexto de la configuración territorial provincial. Luego, se revisan algunas modalidades de intervención de la política pública que, desde nuestra perspectiva, impactaron significativamente en la economía y la territorialidad local, en particular favorecieron procesos de mercantilización y sujetaron a estas poblaciones a una serie de tensiones, marcadas por la presencia de políticas económicas que favorecieron el modelo del agronegocio y de políticas de redistribución del ingreso que ampliaron algunos derechos de ciudadanía.

Palabras clave: Argentina; economía campesina; gobiernos progresistas; intervención estatal; mercantilización; persistencia campesina.

Abstract

We set out to reflect on the effects of state intervention on the peasant economy and its possibilities of persistence, in the context of progressive governments in Argentina (2003-2015). We developed a case study that made it possible to obtain primary information that was put into dialogue with different research backgrounds and with bibliographic material. In the first part of this paper, we characterize the population studied and seek to facilitate its location in the context of the provincial territorial configuration. Then we reviewed some modalities of public policy intervention, which from our perspective significantly impacted on the economy and local territoriality, in particular favor commodification processes and subject these populations to a series of tensions, marked by the presence of economic policies that favor the agribusiness model and income redistribution policies that expanded some citizenship right.

Keywords: Argentina; peasant economy; progressive governments; State action; commodification; peasant persistence.

* Doctora en Ciencias Sociales, becaria posdoctoral CONICET, Mendoza (Argentina).
danipessolano@hotmail.com

Introducción

En este artículo nos propusimos reflexionar sobre los efectos de algunas intervenciones estatales en la economía campesina y en sus posibilidades de persistencia en el contexto de los gobiernos progresistas que se sucedieron en Argentina desde 2003 hasta finales de 2015. Centramos la atención en formas de intervención estatal que nos resultan significativas, no solo por sus acciones sino también por sus omisiones. Para llevar a cabo esta tarea, estudiamos un caso concreto –es decir una población y territorio específicos– entendiendo, no obstante, que los fenómenos locales solo pueden comprenderse en tensión y relación con procesos témporo-espaciales más amplios. Asimismo, el foco no está puesto en los aspectos formales (leyes, normativas) de la política pública, sino en la manera en que esta llega al espacio rural estudiado y entra en diálogo con las y los sujetos específicos.

Las reflexiones en este escrito son parte de un proceso de investigación mayor, una tesis doctoral que desarrollamos entre 2012 y 2018. En un principio, la intervención estatal no fue tema central de indagación, sin embargo, con el tiempo se convirtió en un aspecto ineludible a analizar, pues marcó la dinámica de las economías domésticas. Por lo tanto, en cuanto a lo metodológico, este artículo recupera datos y resultados de dicha tesis, que fueron obtenidos por medio de un estudio de caso como estrategia de investigación (Yin 2003; Neiman y Quaranta 2013), de un intenso trabajo de campo y del desarrollo de entrevistas focales, observaciones directas y participantes (Yin 2003) como principales técnicas de construcción de información. El muestreo fue intencional, no probabilístico, con base en la identificación de informantes clave y de la implementación de la técnica bola de nieve (Valles 1999). En este sentido, entrevistamos a puesteros y puesteras de la zona, a productores/as agrícolas de zonas alejadas, a extensionistas y empleados de distintas instituciones públicas.

Asimismo, la información obtenida fue puesta en diálogo con un proceso de revisión de antecedentes y de material bibliográfico. Este artículo fue una oportunidad para profundizar la reflexión y mejorar la comprensión sobre la temática estudiada.

Y si bien la estrategia de análisis de datos fue comparativa, mediante un proceso de codificación de la información y la utilización del *software* Atlas Ti como herramienta informática, aquí por cuestiones de espacio fue imposible añadir información más detallada y citas textuales que den cuenta de dicho proceso.

El texto se estructura en distintas secciones. La primera de ellas tiene por objetivo caracterizar los grupos domésticos bajo estudio, en especial sus rasgos económicos, y facilitar su ubicación en el contexto de la configuración territorial provincial.

Luego revisamos intervenciones estatales sobre la zona de puestos o, en otros términos, algunas modalidades de “llegada” de la política pública, que desde nuestra perspectiva impactaron significativamente en la economía y en la territorialidad local durante el período de investigación. Lo microsocioal demandó que avanzáramos con apoyo bibliográfico hacia el análisis de algunos procesos de escala nacional. Con fines organizativos, reflexionamos sobre tres campos: i) la relación entre los conflictos por los comunes, las políticas de Estado y la expansión capitalista; ii) los procesos de organización colectiva y el extensionismo rural; y iii) la ampliación del sistema de protección social y el trabajo asalariado provisto por el Estado, considerando su impronta local.

Por último, hicimos un esfuerzo por reflexionar sobre el rol desempeñado por el Estado específicamente en relación con poblaciones campesinas que habitan y construyen territorios conservando en sus procesos de reproducción márgenes de autonomía respecto de las relaciones mercantiles.

Caracterización del escenario provincial de Mendoza y de la zona de estudio. La economía en la costa del río Tunuyán

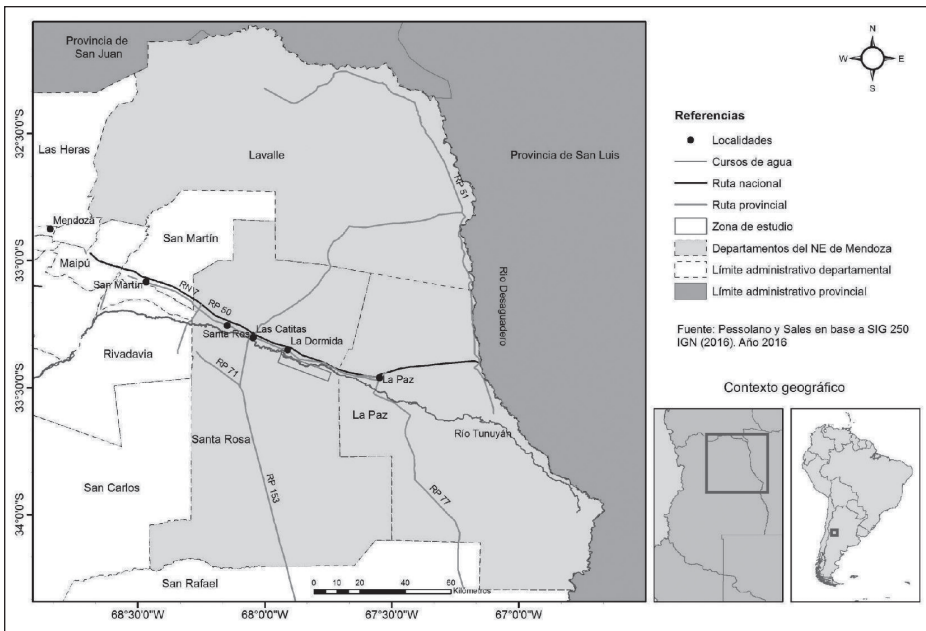
Para comenzar, es preciso situarnos en la configuración territorial provincial. Mendoza se ubica en el centro oeste de Argentina, al pie de la cordillera de Los Andes, en una zona templada –de clima árido a semiárido–, con un exiguo promedio de precipitaciones –alrededor de 250 milímetros–. Según Elena Abraham (2000), las condiciones climáticas recién descritas, adicionadas a las condiciones del relieve (eminentemente heterogéneo y con más del 50% de la superficie provincial por encima de 100 metros sobre el nivel del mar) constituyen en conjunto una fuerte limitación para el uso del espacio, ya que no solo restringe las posibilidades de los asentamientos humanos sino también de las actividades económico-productivas.

La historia provincial está marcada por proyectos político-económicos que dieron lugar a una tajante diferenciación entre espacios irrigados y no irrigados, vertebrada en el control y manejo de los recursos hídricos (Montaña et al. 2005). Se constituyeron así espacios cordilleranos valorados como vía de comunicación y como ámbito de actividades extractivas y turísticas; reducidas superficies irrigadas de forma artificial llamadas oasis, situadas al pie del sistema montañoso, aptas para la agricultura intensiva y lugar de concentración de la población; y amplios espacios desprovistos de cursos de agua superficiales dedicados a la producción pecuaria de subsistencia (Montaña et al. 2005), a la ganadería empresarial y a actividades petroleras y mineras.

Mendoza ha centrado su dinamismo económico en sus pequeñísimos espacios irrigados, los oasis, y en vínculo con la actividad agrícola, particularmente con la producción de vides para vino, siendo el corazón de la economía regional vitícola de Argentina. Por ello, las decisiones político-económicas se orientaron a la ampliación de la frontera agraria en favor de este cultivo y de la agroindustria vitivinícola extendiendo la red de riego (Montaña et al. 2005).

Ahora bien, el devenir de los territorios no irrigados ha sido distinto. Dichos espacios constituyen el 95,2% de la superficie provincial (APOT 2013)¹ y son significativos para este estudio puesto que alojan la mayoría de la producción pecuaria. A pesar del predominio de la agricultura, la ganadería es una actividad con una larga historia en la provincia y se extiende en los territorios no irrigados tanto en zonas de montaña como en llanuras, “permite el desarrollo empresarial y da sustento a una importante fracción del campesinado mendocino” (Torres et al. 2014, 44). Estos últimos actores, localmente denominados “puesteros”,² han

Figura 1. Ubicación de la zona de estudio



Fuente: elaboración propia con base en software libre QGIS (Instituto Geográfico Nacional, 2016).

- 1 Por lo tanto, los espacios bajo riego –oasis norte, sur y oeste– suman el 4,8% del total de la superficie provincial (APOT 2013).
- 2 Pusteros es una categoría nativa que se refiere a personas que forman parte de grupos domésticos que residen en zonas áridas y semiáridas de la provincia, dedicados a la producción ganadera de subsistencia y que suelen ocupar la tierra en condiciones jurídicas denominadas precarias. En otras provincias del país a estos mismos

sido incluidos funcionalmente a los distintos procesos de territorialización, sin embargo, permanecieron marginados de los beneficios derivados, formando parte del paisaje de los territorios “perdedores” de la provincia (Montaña et al. 2005).

El caso que analizamos se localiza geográficamente en la región noreste³ de la provincia de Mendoza, en el departamento de Santa Rosa, distrito La Dormida. Se trata de una zona no irrigada, de aproximadamente 24 kilómetros de longitud, que bordea el cauce central del río Tunuyán en su tramo inferior y se compone de 19 puestos⁴ que reúnen puesteros y puesteras cuyos grupos domésticos son medianos y pequeños integrados por una cantidad significativa de adultos mayores (60 años o más).

La figura 1 exhibe los límites de la región noreste, distintas localidades próximas a la zona de estudio, la ubicación de dicha zona en paralelo al recorrido del río Tunuyán y la proyección de un sistema de rutas que conecta el espacio en distintas direcciones.

El clima en esta zona de puestos es seco de estepa, con un índice de precipitaciones muy bajo (de 300 milímetros anuales) (Norte 2000), lo que se suma a la inexistencia de cursos de agua superficiales permanentes producto del embalse El Carrizal aguas arriba. Asimismo, los suelos son pobres en materia orgánica y predominantemente arenosos, por ende, la suma de los factores mencionados indica la inviabilidad de la agricultura comercial.

Bases de la economía campesina: la producción pastoril y la diversificación

Aun cuando en la actualidad es frecuente el uso en la bibliografía del término “agricultura familiar”, mantenemos el concepto de campesinado para afirmar la particularidad de este actor –puesteros/as– respecto de otros actores agropecuarios (productores familiares capitalizados y asalariados agrícolas) y con ello su racionalidad económica diferencial (Hocsman 2010; Archetti y Stolen 1975). En esta dirección, la economía campesina se define principalmente porque sus ingresos se derivan en su mayoría de la producción agropecuaria, constituyéndose como unidades de producción y consumo que resuelven los procesos productivos con mano de obra familiar (Hocsman 2003). Asimismo, dado su perfil orientado a la satisfacción de las necesidades familiares, poseen dificultades estructurales

actores se los llama “crianceros” o “fiscaleros”.

3 Integrada por los departamentos de Lavalle, Santa Rosa y La Paz.

4 Asentamiento del grupo familiar cuya infraestructura básica se integra por una vivienda, los corrales y pozos de agua.

para acumular capital y si bien cuentan con medios de producción, controlan solo formalmente sus procesos productivos (Hocsman 2003). Sostenemos el uso de la categoría campesinado también para definir el impacto específico que producen las políticas de Estado sobre estas formas particulares de producción y reproducción de la vida.

El campesinado dista de ser un sector homogéneo de la ruralidad argentina, y una de las especificidades de los grupos domésticos que estudiamos es que desarrollan un sistema de producción pastoril. Los sistemas pastoriles se desenvuelven en zonas áridas y semiáridas de Argentina y del mundo, son antiguos y heterogéneos, implican una adaptación activa por parte de los pueblos a condiciones climáticas extremas y un manejo eficaz de la escasa vegetación disponible que posibilite lograr —con base en la acumulación histórica de conocimientos— un ajuste complejo entre suelo, vegetación y animales domésticos (Quiroga Mendiola 2012).

En la costa del río,⁵ la producción pastoril es sedentaria, es decir, no involucra traslado estacional ni cambio de residencia por parte de pastores/as. De igual manera, se sustenta con la introducción de especies ganaderas rústicas, con mano de obra familiar y a partir del uso común de los bienes del monte, particularmente de pastizales y agua. La actividad pecuaria se caracteriza porque las unidades domésticas controlan y toman decisiones sobre la totalidad del proceso de producción hasta la comercialización o el autoconsumo. La especie más difundida es la caprina, con majadas por grupos domésticos de hasta 250 cabezas, con las cuales se generan distintos productos que se orientan al consumo y a la venta. Venden chivatos “mamones” a intermediarios, a personas conocidas y por pedido; comercializan el guano por camionada de 10 000 kilogramos que se utiliza como fertilizante orgánico para la agricultura. De las cabras, además, se extrae leche que se utiliza en gran medida para la elaboración de quesos y quesillos. Respecto de otras especies de ganado, algunos puestos tienen vacas, en menor medida ovejas, cuyas crías macho son carneadas casi exclusivamente para el autoconsumo.

La condición dominial es compleja y variada, sin embargo, en su mayoría se trata de casos de tenencia de la tierra que se definen como “irregulares” o “problemáticas” por la legislación civil. Los pobladores manifiestan ser propietarios o poseedores de los campos y conocer los límites entre uno y otro, no obstante, el uso que hacen de su superficie se encuentra sujeto a dos modalidades: si bien los puestos (integrados por el espacio doméstico y peridoméstico) son considerados propiedad privada del grupo familiar, las hectáreas de monte configuran “campo abierto” que es usufructuado de forma común por los vecinos para pastar los animales, juntar leña y cazar. Contar con la posesión de la tierra significa tener derechos de acceso a

5 La costa del río es una categoría in vivo o nativa que recuperamos de los relatos de las personas entrevistadas.

los principales medios de producción, pues el uso del espacio está sujeto a la modalidad común y no al libre acceso (Akbulut 2017).

La clave del sistema es justamente la ausencia de cierres perimetrales de los campos, lo que asegura la movilidad relativamente libre de los animales para su alimentación, kilómetros a la redonda de la zona de puestos. En esta zona “aún persisten indivisas grandes extensiones de tierras dedicadas al pastoreo, siendo sus pobladores comuneros por el uso en común de los pastos, no por la existencia de la comunidad” (Zubrzycki et al. 2003, 114). La diferencia sustancial con otras regiones andinas es que en estas últimas la comunidad configura la organización económica, social y política central, funciona como modo de producción y distribución (Isla 1992 en Zubrzycki et al. 2003). En el lugar estudiado, en cambio, el grupo doméstico es el que desempeña el rol económico central.

El grupo doméstico suministra la mano de obra necesaria, lo que permite prescindir de la contratación de fuerza de trabajo. En adición, las relaciones familiares extensas y vecinales desempeñan funciones productivas especialmente asociadas con el control solidario sobre los espacios de pastoreo y la movilidad animal. Puesteros y puesteras conocen las marcas del ganado de sus vecinos, avisan cuando ven personas extrañas o animales “suelos” en el campo, cuando hay amenazas por perros, pumas o robo, no se apropian de animales ajenos, los recogen y los devuelven a sus dueños. Este conjunto de prácticas genera un cordón contenedor que habilita la circulación del ganado dentro de ciertos límites geográficos los cuales, en términos simbólicos, representan los límites del “nosotros” y de la confianza. Traspasadas esas demarcaciones, las fincas al norte y los alambrados al sur constituyen espacios donde el control de los animales se dispara propiciando potenciales pérdidas. Esto se vincula directamente con que su sistema productivo está condicionado fuertemente por las tensiones que se producen entre sus normas consuetudinarias de uso y acceso al espacio y las formas de apropiación titularizada, dominante, regida por la normativa legal.⁶

Por otra parte, los y las puesteras aseguran su reproducción mediante procesos de diversificación económica que incluyen diferentes actividades como el corte del junquillo que se vende a intermediarios con fábricas de escobas ubicadas fuera del territorio provincial y la caza de vizcachas, liebres y quirquinchos, que se destina a brindar otra fuente de alimento. Además, desarrollan actividades asalariadas en el ámbito agrícola con distintos frutales y mucho más recientemente asumen trabajos asalariados no agropecuarios en instituciones del Estado –la mayoría–, cooperativas y empresas, sobre todo en el rubro servicios. Hemos identificado, asimismo, que al menos 10 puestos cuentan con integrante/s con jubilación, pensión o asignación familiar, convirtiéndose estos en ingresos provistos por

6 En el próximo apartado desarrollaremos este tema.

la seguridad social, monetariamente significativos si los pensamos en relación con los ingresos monetarios mensuales que obtienen habitualmente estas poblaciones. Otra actividad económica que suele pasarse por alto en la bibliografía sobre campesinado es el trabajo doméstico, que supone, en especial para las puesteras, una cantidad de tiempo considerable destinado a brindar servicios domésticos y a la producción y transformación de materias prima para el consumo.

En síntesis, los grupos domésticos resuelven sus necesidades básicas a partir de “la combinación de actividades y ocupaciones agrarias y no agrarias, dentro o fuera de la propia unidad productiva” (Gras 2004, 93). Esta práctica denominada pluriactividad, ampliamente estudiada (Gras 2004; Paz 1995b; Miguel Murmis et al. 2009; Neiman y Craviotti 2005) ha sido identificada con las poblaciones campesinas y de pequeños productores de Argentina y Latinoamérica.

Aun cuando la pluriactividad es un tema de estudio relativamente reciente, en particular dentro del campo de las investigaciones sobre nueva ruralidad, coincidimos con distintos autores que señalan que no constituye un hecho novedoso. En efecto, Schneider (2008); Vértiz (2016) y Rubio (2001) apuntan que la combinación de múltiples ocupaciones y formas de ingresos (de origen ganadero, forestal, artesanal, turístico, etc.) son características propias de los productores familiares, mientras que la monoactividad y la especialización se encuentran vinculadas a los procesos de modernización agrícola. Rubio (2001) agrega que lo que ha logrado el neoliberalismo es agudizar los procesos de diversificación económica como resultado de la subordinación excluyente del campesinado. En consonancia con esta perspectiva, en la costa del río la composición plural de la economía es un fenómeno de larga data, sin embargo, en las últimas décadas se han registrado variaciones, en concreto, la intensificación del carácter pluriactivo de las unidades, en relación directa con la incorporación de actividades y ocupaciones extraprediales y no agropecuarias asociadas en gran medida al incremento de la vinculación con la vida urbana.

Economía campesina, territorio e intervención estatal en tiempos de gobiernos progresistas

A continuación, nos ocupamos de identificar el impacto que han generado algunas políticas y prácticas estatales en la economía y territorialidad de estos grupos domésticos. Antes de avanzar cabe mencionar que el Estado, lejos de ser un reflejo de los intereses de las clases dominantes, es un espacio complejo y conjunto de procesos que son objeto de disputas y negociaciones. En este sentido, las políticas de Estado y su efectivización son el resultado de las relaciones de fuerza que atra-

viesan la sociedad en su conjunto (Oszlak 2004). Las políticas públicas resultantes, por tanto, no abarcan los problemas acuciantes de nuestras sociedades sino algunas cuestiones que, dado el campo de fuerzas, los gobiernos asumen que deben resolver o contener. De allí derivan las legislaciones, programas, proyectos, normativas y el financiamiento dedicado a tal o cual cuestión.

Nuestro análisis se ciñe al período 2003-2015 que coincide con la vigencia de gobiernos progresistas en Argentina –el denominado kirchnerismo–, cuyo ciclo político culminó a finales de 2015, dando paso a un gobierno que agudizó sin dudas la tendencia neoliberal en el país. En términos muy generales, los gobiernos kirchneristas se caracterizaron por ejercer una mayor regulación estatal de las actividades extractivas y un mejoramiento de las políticas de redistribución del ingreso (Fondo de Acción Urgente 2016), a diferencia de sus antecesores neoliberales a ultranza, orientación político-económica que tuvo su impronta en los espacios rurales.

Conflictos relacionados con los comunes. Campesinado, políticas de Estado y expansión capitalista

En la costa del río, en las últimas décadas se han agudizado una serie de conflictos en torno al acceso a los pastizales por la expansión de lógicas de perfil capitalista de apropiación del espacio. A propósito de la precariedad de la tenencia de la tierra, fueron compradas y/o apropiadas importantes superficies al sur del río Tunuyán lo que derivó en la proliferación de los alambrados y en la expulsión de unidades domésticas ocupantes. La información censal corrobora estas pérdidas dado que entre los censos nacionales agropecuarios de 2002 y 2008 en Santa Rosa las explotaciones agropecuarias sin límites definidos se redujeron en un 81,44%.⁷

El alambrado interpone un obstáculo concreto a la producción pecuaria y deriva en el achicamiento de los espacios de pastoreo de los/as puesteros. Asimismo, el cruce de las cabras “ahora” a campos ajenos ha llevado a la reducción de las majadas (cuando las cabras cruzan no son devueltas) y, en algunos casos, a tomar la decisión de vender todos los animales y abandonar la actividad.

Los conflictos entre actores locales se manifiestan en torno a la libre circulación de los animales, no obstante, lo cuestionado es, según interpretamos, la legitimidad del uso común de la tierra y las prácticas (re)productivas relacionadas desarrolladas por los/as productoras, puesto que no se encuadran enteramente en la lógica privatizadora e individualista del uso de los bienes y del espacio, legitimada jurídicamente. La situación de vulnerabilidad se asocia con la precariedad jurídica de la tenencia

⁷ Este tipo de explotaciones agropecuarias se corresponden, justamente, con grupos domésticos pastoriles.

de la tierra, pero además a la falta de información de los habitantes de la costa del río y al visto bueno de agentes estatales respecto del cierre de los campos, que facilita este proceso (Pessolano 2018). Es importante mencionar que a nivel provincial existe una normativa⁸ que, entre otras cosas, establece promover la regularización de títulos de los/as puesteros tendiente a garantizar su acceso a la propiedad de la tierra, que sin embargo no ha sido efectivizada de manera tal que frene el avance de los alambrados.

En este contexto, lo que se ve amenazado es una modalidad de asegurar la reproducción y de acceder a recursos que —como describimos— presentan cierta autonomía de las relaciones mercantiles; y que autores como Federici (2010); Caffentzis (2010) y De Angelis (2001) han denominado “comunes” o bienes comunes (Akbulut 2017).

Lo que sucede en la costa del río no es un hecho aislado, por el contrario, se corresponde con procesos de similares características en territorios campesinos e indígenas de distintas partes del país y de Latinoamérica, pues las formas de acumulación contemporáneas avanzan sobre los comunes a manera de cercamientos.⁹ En la ruralidad argentina, uno de los cambios más significativos ha sido el corrimiento de la frontera agropecuaria a mediados de la década de 1990, relacionado con la expansión del cultivo de cereales y oleaginosas hacia las provincias del norte, en especial de soja transgénica (Giarracca 2009). Dicho fenómeno afectó a aquellos grupos campesinos vinculados estrechamente con las agroindustrias, no obstante, esta modalidad extractiva y otras como los emprendimientos hidroeléctricos, mineros y forestales, entre otros, involucraron también al campesinado de base ganadera. De esta manera, amplias superficies de monte utilizadas para la cría animal fueron incorporadas a la producción agrícola-ganadera-empresarial mediante la apropiación privada de las tierras —con el alambrado como correlato— y la deforestación, provocando en especial en el bosque chaqueño argentino la expulsión de poblaciones campesinas e indígenas (Cáceres et al. 2009). La presencia de empresarios foráneos contrapone derechos de propiedad individual a derechos consuetudinarios sobre la tierra legitimados por el uso común de sucesivas generaciones de grupos domésticos campesinos (Cáceres et al. 2009; Comerci 2012) y obstruye el acceso de los pobladoras a fuentes de agua y pasturas (Cáceres et al. 2009; Comerci 2012; Bendini y Norma Steimbregger 2010; Domínguez et al. 2006).

La política estatal en materia de economía agropecuaria y de manejo de recursos naturales ha sido crucial. Los gobiernos progresistas (Gudynas 2009) de orientación

8 Ley 6086. Programa de promoción y arraigo de puesteros en tierras no irrigadas de la provincia de Mendoza.

9 Este concepto se refiere, según Akbulut, a los “actos dirigidos a la expropiación, fragmentación y destrucción de la autonomía de la reproducción social respecto del mercado (y/o del Estado)” (2017, 399-400) (traducción propia).

económica neodesarrollista combinaron significativas políticas de distribución secundaria del ingreso y la industrialización periférica, con la profundización del carácter extractivo¹⁰ de la economía argentina orientada al mercado mundial (Grassi 2012; Seoane 2013; Félix 2013). Si bien estos últimos presentaron diferencias notorias con sus antecesores neoliberales de la década de 1990, sus alcances no cuestionaron las bases del modelo de desarrollo establecido para nuestro país, sostenido en la provisión de materias prima al mercado internacional (Cáceres 2014). La economía argentina en la última década y media ha profundizado su perfil histórico de especialización productiva, su carácter concentrado y su nivel de extranjerización (Schorr 2013), y ha permitido a las grandes empresas la apropiación de rentas extraordinarias gracias a la posibilidad de producir a costos excepcionalmente bajos en contextos de aumento de la demanda de productos primarios y alza de precios (Félix 2013). Este escenario llevó a la desaparición de miles de explotaciones campesinas o, en su defecto, a su desplazamiento a áreas de mayor marginalidad.

Procesos de organización colectiva en la costa del río y extensionismo rural

En la costa del río, en el período estudiado se registran principalmente dos experiencias asociativas, a partir de las cuales se gestionaron bienes y servicios provistos por el Estado, y que tienen, como denominador común, constituir espacios feminizados y estar fomentadas y acompañadas por agentes estatales.

La organización Las Puesteras fue creada en 2005 nucleando a la mayoría de las puesteras de la zona. Con el acompañamiento de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SAF), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y en mucha menor medida del Estado municipal, armaron y presentaron proyectos que les permitieron acceder a subsidios de mejoramiento de la vivienda, a dispositivos de extracción de agua (dínamos, bombas), a perforaciones, vacunas, ollas para la elaboración de quesos, a semillas para la huerta, animales de granja, cursos de capacitación (cestería, elaboración de quesos), becas de estudio, empleos, entre otros recursos. Esta organización funcionó como el “interlocutor válido” para el Estado en el sector de la agricultura familiar, permitiendo la demanda, articulación y obtención de recursos que, dadas las condiciones económicas de estas poblaciones, fueron significativos para su reproducción cotidiana.

10 Se refiere a la extracción/explotación de bienes naturales –sin procesamiento o con alguno no significativo– para su exportación (Seoane 2013).

El rol que ha jugado principalmente la SAF en la conformación de asociaciones de productores y productoras ha sido influyente, pues este punto ha constituido uno de los principales lineamientos de la política de los gobiernos progresistas en materia de agricultura familiar. Para articular acciones institucionales y “bajar” recursos y servicios, los organismos estatales han exigido dialogar con productores familiares nucleados en espacios colectivos (Pessolano 2018).

En 2012, con el incentivo de agentes de la SAF, la asociación de productoras Las Puesteras se transformó en la organización indígena Mapú Curá. Si bien el cambio organizacional no obedeció exclusivamente a una estrategia de defensa de la tierra, podemos afirmar que constituyó una de las motivaciones principales –al menos para las personas más comprometidas en la organización– (Pessolano 2018). Las normas que los grupos domésticos se han dado por años para ocupar la tierra no son reconocidas por el Código Civil, y como vimos, entran en tensión con la concepción de propiedad privada titularizada legitimada por la sociedad en su conjunto, dando lugar a una multiplicidad de conflictos. En este complejo escenario se conforma la organización Mapú Curá y se inicia un proceso de titularización de tierras como comunidad indígena. Lo que evalúan sus principales referentes es que la obtención de la propiedad comunitaria les permitiría seguir gestionando el territorio de manera común, pero con el reconocimiento del Estado, reduciendo así las posibilidades de corrimiento de alambrados y la aparición de “nuevos propietarios”¹¹ (Pessolano 2018).

Como organización de pueblos originarios han dedicado gran parte de sus energías a las gestiones para obtener la propiedad comunitaria de la tierra, logrando obtener la personería jurídica de la organización, lo que constituye un progreso notable. Según la referente del Instituto de Asuntos Indígenas (INAI) en Mendoza (entrevista, 2015), el siguiente paso consistiría en un relevamiento territorial realizado por un equipo interdisciplinario proveniente de Buenos Aires que demarque el territorio, para luego culminar obteniendo la carpeta técnica y el reconocimiento de la propiedad comunitaria. Sin embargo, la organización ha encontrado limitaciones concretas impuestas por el Estado provincial, pues este debe adherir a la ley nacional 26 160 de “Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras”, para completar el proceso y no lo ha hecho a la fecha.

La atención que recibió la población estudiada por parte de algunos organismos estatales dedicados a la extensión rural se explica en un contexto de disputa política donde los gobiernos habilitaron espacios institucionales para la participación de productores familiares y campesinos organizados colectivamente (Hocsman 2014).

11 En reiteradas oportunidades se han presentado en los distintos puestos personas que dicen ser las propietarias de las tierras.

El avance empresarial en ámbitos agropecuarios produjo no solo arrinconamientos, desplazamientos y descampesinización en las poblaciones locales, sino también procesos de organización y lucha en defensa de los territorios.

Por lo tanto, la noción de agricultura familiar y las instituciones relacionadas¹² que se pusieron en funcionamiento como parte de las políticas de desarrollo rural de los gobiernos progresistas son el resultado de estas luchas y negociaciones que lograron en cierta medida “visibilizar la existencia de formas productivas no hegemónicas” (Hocsman 2014, 23).

Volviendo a la escala local e interpretando los relatos de los pobladores, la presencia estatal en el territorio ha sido reducida, pero se incrementó al conformarse el Programa Social Agropecuario y posteriormente con la creación de la SAF en la provincia, que facilita algunos recursos, promueve la asociatividad de los/as productores/as, desarrolla campañas de vacunación y brinda asesoramiento técnico en cuestiones de sanidad, reproducción y alimentación animal. Podríamos nombrar además al INTA y al programa Pro Huerta que intervienen en la zona, sin embargo, lo hacen con menor incumbencia dada su orientación predominantemente agrícola. Si bien el rol de acompañamiento de los equipos técnicos es destacado, en paralelo observamos que se enfrentan a serias limitaciones interpuestas por la política estatal en materia agropecuaria y económica general, lo que redundará en la dificultad recurrente de las intervenciones de superar el carácter asistencial (Pessolano 2018). A fin de cuentas, en el desarrollo rural capitalista no hay lugar para el campesinado y su lógica diferencial (Hocsman 2014), aspecto que, en este caso, podemos ver materializado en los conflictos por la tierra.

Protección social y trabajo asalariado provisto por el Estado. El acceso a un ingreso monetario, fijo y mensual

Como examinamos, la economía de los grupos domésticos se caracteriza por procesos de diversificación económica. Estos últimos son factibles porque conviven en la unidad doméstica sujetos diferentes, asignados material e ideológicamente a distintas tareas y ámbitos. En este sentido, son los y las jóvenes en edad de trabajar quienes tienden a incorporar trabajos asalariados en instituciones estatales y en la agricultura; las personas mayores, por su parte, sostienen en gran medida la producción pecuaria y logran ingresos mediante la seguridad social; y las mujeres resuelven el trabajo doméstico y de cuidados.

12 Por ejemplo, el Centro de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) y la SAF (Hocsman 2014).

En los años que duró este estudio pudimos identificar que el Estado, a diferencia de épocas anteriores, al ampliar sus incumbencias en el contexto de los gobiernos progresistas, generó algunas fuentes de trabajo –precario pero estable si lo comparamos con el trabajo agrícola estacional– a las que ha podido acceder la gente joven que tiene mejores niveles educativos que sus padres/madres, puesto que han crecido en un contexto de mayor integración con zonas urbanas y que optan por trabajos no agropecuarios.

Por otra parte, vimos incrementarse las posibilidades de acceso al sistema de protección social (jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares) como resultado de la expansión de la distribución secundaria del ingreso durante los mencionados gobiernos. Principalmente a partir de 2005 se incrementa la cobertura del sistema previsional y de las asignaciones familiares, incorporando a trabajadores/ras informales (Grassi 2012) y favoreciendo a las trabajadoras de sexo femenino que, en términos generales, presentan una débil inserción en el trabajo registrado (Torricc e Iriarte 2014).

En el campo previsional, se impulsó el Plan de Inclusión Previsional (a partir de 2005) que fijó el aumento de los haberes jubilatorios al incremento de los salarios y a las variaciones de los recursos tributarios de la seguridad social (Basualdo 2009). Asimismo, permitió el acceso a la jubilación a aquellas personas que, aunque contaban con los requisitos de edad de retiro, no alcanzaban los años de aporte exigidos (es el caso de gran cantidad de trabajadores/as autónomos/as) y viceversa¹³ (Grassi 2012; Basualdo 2009; ANSES 2015).

En materia de asignaciones familiares, en 2009 se amplió esta prestación con la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Hijo Discapacitado (Decreto 1602/09 de 2009), a niños, niñas y adolescentes con padres y madres desocupados o con empleo no registrado, convirtiéndose, según Basualdo (2009), en la política de transferencia de ingresos más significativa de las últimas décadas. Luego, en 2011, se creó la Asignación Universal por Embarazo, destinada a mujeres embarazadas con 12 semanas de gestación o más (Hornes 2012).

Estas políticas han alcanzado los territorios rurales. Autoras como Torres (2008); Saldi (2011); Anzorena y García Ortiz (2013) registran en Mendoza un mayor acceso a prestaciones sociales en unidades domésticas de producción caprina, en el norte y este de la provincia, principalmente pensiones, jubilaciones y Asignaciones Universales por Hijo. La presente investigación corroboró este incremento para la zona bajo estudio. La Moratoria Jubilatoria posibilitó en particular la jubilación de las mujeres de la zona que cumplían con los requisitos de edad, pero no de cantidad

13 En este sentido, se aprobaron distintas legislaciones: Ley 25 994 de Prestación Previsional Anticipada; Ley 24 476 y 26 970 de Moratoria Previsional; y Ley 26 417 de Movilidad Jubilatoria (Basualdo 2009).

de años de aporte. Los ingresos monetarios provistos por la seguridad social no son desdeñables, al contrario, constituyen montos significativos si los pensamos en términos relativos. Por ejemplo, desde marzo de 2015, la jubilación mínima se fijó en \$ 3821 pesos argentinos (*La Nación*, 31 de enero de 2015), mientras que una camionada de guano (se puede vender de una a cinco camionadas, una o dos veces al año) se comercializaba, ese mismo año, entre \$ 2000 y \$ 2400 pesos argentinos (datos provistos en entrevista con Camila y Raquel, puesteras, 2015).

En síntesis, es posible aseverar que, mediante la protección social y el trabajo asalariado, el Estado municipal, provincial y nacional proveen un ingreso monetario, fijo y mensual a las unidades domésticas en cuestión, del que no disponían con anterioridad a causa de la estacionalidad de sus actividades productivas primarias y salariales, de la marginalidad de su posición en los mercados locales y de su dependencia de condiciones naturales limitantes. Estos ingresos son importantes, además, porque en un mismo puesto convive más de un hogar y distintas personas pueden llegar a cobrarlos. Si bien constituyen un beneficio para la totalidad del grupo doméstico, son especialmente relevantes para las mujeres puesto que cubren necesidades derivadas de su vejez y mejoran su posicionamiento al interior del grupo al aportar una suma de dinero a la economía del hogar.

Reflexiones finales

El propósito de este artículo nos llevó a caracterizar brevemente la configuración territorial provincial y algunos aspectos de la zona de estudio (ambientales, geográficos, económicos), pues fue preciso atender en primera instancia una serie de cuestiones importantes como: el lugar que ocupan en el escenario provincial los territorios no irrigados; las duras condiciones agroecológicas en las que los y las pobladoras deben asegurar su reproducción; el apoyo de esta economía campesina en dos pilares (la producción pastoril y la diversificación); y la relevancia de las formas de acceso y uso de los bienes en la definición de su modo de vida.

Presentar los aspectos mencionados sirvió de base e introducción para indagar sobre distintas formas que adquirió la intervención estatal en dicha zona, asociadas especialmente con los conflictos por la tenencia de la tierra, con la organización colectiva y con la provisión de bienes para la reproducción cotidiana de los y las puesteras. Para comprender y problematizar el accionar gubernamental, debimos establecer algunos nexos entre procesos de escala local, provincial y nacional.

En este sentido, pudimos identificar que frente a los conflictos por la tenencia de la tierra que derivaron en cercamientos de bienes comunes y en algunos casos

en procesos de descampesinización, el Estado en sus distintas jurisdicciones no ha interpuesto acciones que tiendan a resguardar el “arraigo” de los y las puesteras, tal como establece la Ley 6086, incluso dichos cercamientos fueron justificados por algunos agentes del Estado provincial y municipal como “necesarios” para el “desarrollo” de los territorios. Lejos de constituir un hecho aislado, el avance sobre estas modalidades de reproducción de la vida que mantienen cierta autonomía de la esfera mercantil es parte nodal de las dinámicas actuales de acumulación de capital que, en cierta medida, los gobiernos progresistas han avalado; por lo tanto, situaciones de similares características se repiten a lo largo y ancho de la geografía argentina.

Otro aspecto a destacar es que en el período analizado se incrementó la presencia estatal mediante el acompañamiento socioproductivo de instituciones públicas de extensionismo rural. Es relevante tener en cuenta que, según informan otros estudios, el campesinado de base ganadera ha recibido escasa atención por parte de estudios técnico-productivos y programas de promoción, puesto que ha sido recurrentemente catalogado como “no productor” o “económicamente inviable” (Paz 1995a; Torres et al. 2014).

Durante los gobiernos kirchneristas, actores del campo históricamente relegados lograron institucionalizar algunas de sus reivindicaciones, nucleándose bajo la denominación “agricultura familiar”, circunstancia que habilitó la designación de partidas presupuestarias y que en la zona de estudio se tradujo en mayor circulación de bienes y servicios agropecuarios de origen público y en la promoción del asociativismo como mecanismo de encausamiento de las demandas de los y las productoras. Pese a esto, los equipos técnicos se encontraron con limitaciones también provenientes del ámbito de la política pública, que obstaculizaron la posibilidad de superar el perfil asistencial de las intervenciones.

El rol que desempeñó el Estado en materia de redistribución del ingreso por medio de la protección social y del trabajo asalariado público constituye el tercer elemento que abordamos, pues por este intermedio los y las pobladoras de la zona accedieron a un ingreso monetario, fijo y mensual, que contribuyó a la mejoría de su calidad de vida y del que no disponían con anterioridad por una multiplicidad de motivos que ya enunciamos. La recuperación de derechos sociales por la vía de la ampliación de la cobertura de la protección social es un hecho incuestionablemente favorable, sin embargo, es preciso pensar en los efectos de promover la monetarización específicamente de las economías campesinas, aquellas que con obstinación han mantenido espacios de (re)producción no mercantilizados.

Para comprender el impacto de las intervenciones estatales, hay que atender los rasgos específicos de las poblaciones y de los territorios campesinos puesto que presentan diferencias notables con otros productores familiares, vinculadas –cuanto

menos— a su lógica económica. El campesinado no se encuadra en las típicas relaciones capital-trabajo y franquea la presión continua de un sistema social que, al tiempo que lo contiene, lo subordina y excluye. Es su persistencia lo que está en juego constantemente.

El territorio estudiado constituye un área usualmente denominada marginal, es decir, en la actualidad no es objeto de procesos intensivos de valorización de la tierra, pese a ello podemos afirmar que se han expandido las relaciones capitalistas y esto puede percibirse en los conflictos territoriales y en la forma que progresivamente adquiere la economía doméstica. La costa del río constituye un espacio que se ha mantenido en gran medida fuera del alcance de la influencia mercantil y alejada de los núcleos más dinámicos de la economía provincial y eso, por más que suene paradójico, ha resguardado a sus habitantes de los procesos de especulación capitalista. Por tanto, aun cuando no podemos referirnos a procesos de cercamiento masivamente excluyentes, equivalentes a los que se registran en otras zonas agropecuarias del norte del país, decimos que con los alambrados prospera la propiedad privada y con ella las relaciones mercantiles. Este tipo de relaciones avanzan en la estructuración del acceso y uso de los bienes y cercan progresivamente la territorialidad campesina pastoril.

En este contexto territorial, la economía de los grupos domésticos de la costa del río asumió rasgos particulares de la mano de un rol destacado desempeñado por el Estado. En efecto, como vimos, la incorporación de ingresos monetarios extraprediales y no agropecuarios —a veces sin base ocupacional—, así como el acceso a algunos bienes y servicios básicos provistos por las instituciones de extensión rural, se relacionan con el aumento de la presencia estatal en la última década. Esta circunstancia, en un primer análisis, ha contribuido a la permanencia de las unidades domésticas en el campo, pues ha facilitado la reproducción cotidiana, trayendo aparejado el aumento de su capacidad de consumo. Sin embargo, creemos pertinente advertir también que refleja ciertas contradicciones, en tanto conlleva la pérdida de autonomía de estas unidades domésticas respecto de los vaivenes del mercado y de las políticas de Estado, pues no han existido, en los últimos años, mecanismos que las incluyan desde el punto de vista de las políticas económicas y productivas y en particular que resguarden sus derechos sobre la tierra. En definitiva, el Estado ha jugado un rol central como promotor de la mercantilización y monetarización de estos grupos domésticos que se definen en gran medida por su opuesto: construir y reproducirse desde lo común. Y si bien este panorama se repite en otros territorios de Argentina y Latinoamérica, no deja de constituir una preocupación de los estudios campesinos, pues el avance de la mercantilización puede ser indicativo de procesos de descampesinización.

Aun cuando no podemos predecir qué pasará con estos grupos domésticos en los próximos años, sí podemos afirmar que la impronta particular de los gobiernos progresistas en Argentina sujetó la reproducción de la población estudiada a una serie de tensiones marcadas por la encrucijada entre políticas económicas que, al favorecer el agronegocio, excluyen a la población campesina, y políticas de redistribución del ingreso que, recurriendo a la retórica de los derechos de ciudadanía, aportaron a su calidad de vida.

Los procesos de expansión capitalista en los espacios rurales han comprometido severamente la reproducción de las poblaciones campesinas y de pueblos originarios, tendencia que se encuentra profundamente asociada a los modelos de desarrollo implantados. Siguiendo a Cáceres (2014, 15):

En el caso particular de Argentina, es necesario reconocer las particularidades del modelo de desarrollo actual. Si bien desde 2003 se observan avances importantes que han impactado favorablemente a la sociedad (por ejemplo, recuperación del empleo, mejora en la distribución del ingreso, y mayor acceso a la salud y la educación), en otros aspectos se identifican continuidades con el período neoliberal correspondiente a la década de 1990. En particular, la alta dependencia de la producción y exportación de *commodities* agropecuarios y la formulación de políticas y acciones de gobierno que fortalecen el rol de Argentina como proveedor de materias prima.

Otro aspecto de las políticas estatales que ha sumado complejidad al asunto es el reconocimiento legal de derechos indígenas sobre las tierras ancestrales (que tuvo lugar durante los gobiernos progresistas) y que sin embargo, en el contexto de avance empresarial sobre la tierra y los bienes naturales, no ha logrado efectivizarse.

En definitiva, nos parece relevante aportar a problematizar las encrucijadas en las que se encuentra el campesinado, a propósito de un caso concreto, y reconocer los límites, en especial para este actor social, de un “capitalismo amigable”.

Bibliografía

- Abraham, María Elena. 2000. “Recursos y problemas ambientales de la provincia de Mendoza”. En *Argentina. Recursos y problemas ambientales de la zona árida. Provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja*, editado por María Elena Abraham y F. Rodríguez Martínez, 15-24. Buenos Aires: Junta de Andalucía / Universidades y Centros de Investigación de la Región Andina Argentina.
- Akbulut, Bengi. 2017. “Commons”. *Routledge Handbook of Ecological Economics: Nature and Society*: 395-403.

- Anzorena, Claudia y Mariana García Ortiz. 2013. "Reflexiones sobre las políticas de transferencia de dinero desde una perspectiva de género. La experiencia de las mujeres del Secano Lavallino (Mendoza)". *Revista Dos Puntas* 7 (5): 149-166.
- Archetti, Eduardo y Kristi Anne Stolen. 1975. *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Basualdo, Eduardo, coord. 2009. *Documento de trabajo 2: la evolución del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).
- Bendini, Mónica y Norma Steimbregger. 2010. "Dinámicas territoriales y persistencia campesina: redefinición de unidades y espacios de trabajo de los crianceros en el norte de la Patagonia". *Revista Transporte y Territorio* 3: 59-76.
- Cáceres, Daniel. 2014. "Amenazas y desafíos que enfrenta el campesinado en Argentina. ¿Descampesinización o persistencia?" En *Agricultura familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias*, editado por Clara Craviotti, 205-232. Buenos Aires: Ciccus.
- Cáceres Daniel, Gustavo Soto, Guillermo Ferrer, Felicitas Silveti y Catalina Bisio. 2010. "La expansión de la agricultura industrial en Argentina central: su impacto en las estrategias campesinas". *Cuadernos de Desarrollo Rural* 64: 91-119.
- _____. 2009. "Agriculturización y estrategias campesinas en el norte de la provincia de Córdoba". Ponencia presentada en las VI Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales. Buenos Aires.
- Caffentzis, George (2010). The future of 'the commons': Neoliberalism's 'Plan B' or the original disaccumulation of capital? *New Formations*, 69 (Summer 2010), 23-41.
- Comerci, María Eugenia. 2012. "Estrategias campesinas, tensiones y redefiniciones en espacios revalorizados por el capital". *Cuadernos de Geografía* 21 (1): 131-146.
- De Angelis, Massimo (2001). Marx and primitive accumulation: The continuous character of capital's 'enclosures'. *The Commoner*, N2.
- Domínguez, Diego, Pablo Lapegna y Pablo Sabatino. 2006. "Un futuro presente: las luchas territoriales". *Nómadas* 24: 239-246.
- Federici, Silvia. 2010. "El feminismo y las políticas de lo común en una era de acumulación primitiva". En *Revolución en punto cero*, de Silvia Federici, 243-259. Madrid: Traficante de Sueños.
- Féliz, Mariano. 2013. "El neodesarrollismo y la trampa de la renta extraordinaria. El caso de Argentina, 2002-2012". *Revista Contrapunto*: 113-130.
- Fondo de Acción Urgente. 2016. *Extractivismo en América Latina. Impacto en la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio*. Bogotá: Fondo de Acción Urgente.
- Giarracca, Norma. 2009. "Apuntes para una sociología de las emergencias: el campesinado y las poblaciones indígenas en la lucha por el territorio y bienes na-

- turales en Argentina”. En *La persistencia del campesinado en América Latina*, organizado por P. Lizárraga y C. Vacaflores, 15-36. La Paz: JAINA.
- Gras, Carla. 2004. “Pluriactividad en el campo argentino: el caso de los productores del sur santafecino”. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 51: 91-114.
- Grassi, Estela. 2012. “Política sociolaboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades”. *Revista Ciencias Sociales* 1-2: 185-198.
- Gudynas, Eduardo. 2009. “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. En *Extractivismo, política y sociedad*, 187-225. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP) / Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES).
- Hocsman, Daniel. 2014. “Agricultura familiar y descampesinización. Nuevos sujetos para el desarrollo rural modernizante”. *Perspectivas Rurales. Nueva Época* 13 (25): 11-27.
- _____. 2010. “Campesinos y productores familiares en el desarrollo territorial rural en Argentina. Paradigmas y horizontes políticos, aportes al debate”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Porto de Galinhas, Pernambuco, Brasil.
- _____. 2003. *Reproducción social campesina: tierra, trabajo y parentesco en el Chaco Árido Serrano*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados.
- Hornes, Martín. 2012. “Los programas de transferencias monetarias condicionadas. Una aproximación desde la socio-antropología económica”. *Revista Debate Público* 3 (5). Acceso el 7 de enero de 2015. http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_5/PDF/12_Hornes.pdf
- Instituto Geográfico Nacional (2016). *software libre QGIS*. Acceso el 15 de marzo de 2016. <https://geoportal.ign.gob.ar/>
- La Nación*. 2015. “Las jubilaciones suben 18,26% desde marzo”, 31 de enero. <https://bit.ly/3eGhLim>
- Montaña, Elma, Laura Torres, Elena Abraham, Eduardo Torres y Gabriela Pastor. 2005. “Los espacios invisibles. Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina”. *Revista Región y Sociedad* 32 (17): 3-32.
- Murmis, Miguel, Mónica Bendini y Pedro Tsakoumagkos. 2009. “Pluriactividad: reflexiones a partir de un estudio de chacareros valletanos”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 31: 5-50.
- Neiman, Guillermo y Clara Craviotti. 2005. *Entre el campo y la ciudad. Desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro*. Buenos Aires: Ciccus.
- Neiman, Guillermo y Germán Quaranta. 2013. “Los estudios de caso en la investigación sociológica”. En *Estrategias de investigación cualitativa*, compilado por I. Vasilachis de Gialdino, 213-238. Buenos Aires: Gedisa.

- Norte, Federico. 2000. "Mapa climático de Mendoza". En *Argentina. Recursos y problemas ambientales de la zona árida. Provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja*, editado por María Elena Abraham y F. Rodríguez Martínez, 25-28. Buenos Aires: Junta de Andalucía / Universidades y Centros de Investigación de la Región Andina.
- Oszlak, Óscar. 2004. *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- _____. 1995a. "Degradación de recursos en economías rurales empobrecidas en el noroeste argentino". *Debate Agrario* 22: 51-67.
- _____. 1995b. "Heterogeneidad, pluriactividad y procesos de transformación en campesinos cañeros. Comunidad de bajo grande, Tucumán-Argentina", sin publicar.
- Pessolano, Daniela. 2018. *Puesteras, economía de la vida y persistencia campesina en territorios no irrigados. Un estudio de caso en el este de Mendoza*. Tesis para Doctorado, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
- Quiroga Mendiola, Mariana. 2012. *Sociedades y agroecosistemas pastoriles de alta montaña en la puna. Departamento Yavi, provincia de Jujuy, República Argentina*. Tesis para Doctorado, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Rubio, Blanca. 2001. "La exclusión de los campesinos y las nuevas corrientes teóricas de interpretación". *Nueva Sociedad* 182: 21-33.
- Saldi, Leticia. 2011. *Procesos identitarios, naturaleza y políticas estatales en el noreste de Mendoza (Argentina)*. Tesis para Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.
- Schorr, Martín. 2013. "Nuevo patrón sobre un viejo modelo: el problema de la concentración y la extranjerización en la economía argentina". *Revista Debate Público* 5: 47-64.
- Schneider, Sergio. 2008. "La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde el Brasil". En *Políticas públicas como objeto social*, compilado por A. Arce, G. Blanco y M. Hurtado, 81-112. Guatemala: FLACSO.
- Seoane, José. 2013. "Modelo extractivo y acumulación por despojo". En *Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*, editado por José Seoane, E. Taddei y C. Algranati, 21-40. Buenos Aires: Ediciones Herramienta / El Colectivo / GEAL.
- Torres, Laura. 2008. "Nueva ruralidad en territorios periféricos: los productores caprinos del noreste de Mendoza (Argentina)". *Universitas Humanística* 66: 199-218.
- Torres, Laura, Daniela Pessolano y Romina Sales. 2014. "Procesos de avance territorial del capitalismo en Mendoza (Argentina): transformaciones en la ganadería al quiebre del siglo XXI". *Revista Territorios* 30: 39-67.

- Torrice, Lucas y Natalia Iriarte. 2014. "La seguridad social en el centro de la política social argentina. Un recorrido por los últimos 30 años de democracia". *Revista Debate Público* 4 (7): 85-91. Acceso el 15 de enero. <https://bit.ly/3jjuRp2>
- Valles, Miguel. 1999. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis Sociología.
- Vértiz, Patricio. 2016. "El rol de la pluriactividad en la persistencia de la producción familiar láctea en la cuenca de Abasto Sur de Buenos Aires". *Trabajo y Sociedad* 27: 475-499.
- Yin, Robert. 2003. *Estudio de caso: planeamiento e métodos*. São Paulo: Bookman.
- Zubrzycki, Bernarda, Marta Maffia y Leonardo Pastorino. 2003. "La propiedad de la tierra y el agua en el noroeste Argentino. El caso de los campos comuneros en el valle de Hualfin". *Estudios Atacameños* 25: 103-116.

Documentos gubernamentales

- APOT (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial). 2013. *Sensible aumento en la superficie de los oasis de Mendoza*. <https://bit.ly/2CQcsPP>
- ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social). 2015. *Moratoria previsional*. Acceso el 15 de febrero. <https://bit.ly/2WwVTjd>

Fuentes estadísticas

- Dirección de Estadísticas Económicas, Provincia de Mendoza. 2008. *Censo nacional agropecuario 2008*. <https://bit.ly/3flhCfA>
- _____. 2002. *Censo nacional agropecuario 2002*. <https://bit.ly/3eHCrGL>

Legislación consultada

- Ley 26 160. Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras. *Boletín Oficial*, 2006. Argentina.
- Ley 6 086. Programa de promoción y arraigo de puesteros en tierras no irrigadas de la provincia de Mendoza. *Boletín Oficial*, 1993. Mendoza.

Entrevistas

- Entrevista a referente del Instituto de Asuntos Indígenas (INAI) en Mendoza, 2015.
- Entrevista a Camila y Raquel, puesteras, 2015.

Pueblos y comunidades tradicionales, grandes empresas y estrategias de territorialización

Traditional people and communities, large companies and territorialization strategies

Henri Acselrad*

Recibido: 20/10/2019 - Aceptado: 08/04/2020

Resumen

A partir de los cambios posteriores a 1980 en el orden capitalista, muchas actividades se reubicaron de acuerdo con la oferta de subsidios y desregulaciones. Mientras la retórica neoliberal insiste en las virtudes del libre mercado, las grandes corporaciones, sobre todo en las actividades extractivas que ganan creciente importancia en América Latina, adoptan estrategias llamadas de “no-mercado” y “gobernanza territorial”, lo que ha propiciado tensiones territoriales entre grandes proyectos de inversión y formas de ocupación espacial con bajo nivel de integración con los circuitos capitalistas. Este texto analiza la creciente difusión de procesos de territorialización estratégica operados, no sin conflicto, por grandes empresas, así como por gobiernos, movimientos sociales y comunidades tradicionales. Se analizan las implicaciones de tales estrategias para el ejercicio de derechos por parte de pueblos indígenas y comunidades tradicionales afectados por las acciones empresariales implementadas a lo largo del ferrocarril de Carajás¹ que atraviesa los estados de Pará y Maranhão.

Palabras clave: actividades extractivas; América Latina; comunidades tradicionales; giro territorial; grandes corporaciones; territorio.

Abstract

Through post-1980s changes in capitalistic spatial order, many economic activities have been relocated according to the offer of subsidies and deregulations. While neoliberal rhetoric insists on the virtues of free-market, big corporations apply mainly in the extractive sector activities like the so-called “non-market” and “territorial governance” strategies which have grown in importance in Latin America. These processes favored the appearance of territorial tensions between big investment projects and communities with little integration to capitalistic circuits. This text analyzes the growing diffusion of strategic territorialization processes operated, not without conflicts, by big multinationals corporations, as well as by governments, social movements and traditional communities.

Keywords: corporations; Latin America; extractive activities; traditional communities; territorial turn; territory.

* Profesor del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e investigador del CNPq. hacsel@uol.com.br

1 El ferrocarril Carajás, con 892 km de largo, es operado por la compañía minera Vale SA en el este de la Amazonía. Pasa por los estados de Maranhão y Pará, conectando el puerto de Itaqui en el municipio de São Luís (Maranhão) con Marabá y Parauapebas (Pará). Fue inaugurado en 1985 para transportar mineral de hierro y manganeso desde Serra dos Carajás con fines de exportación.

Introducción

En las economías latinoamericanas, los procesos de acumulación han asumido crecientemente una forma extensiva que se manifiesta en la expansión territorial de minería, agroindustria, monocultivo de árboles y explotación de petróleo y gas. Para ello, los Estados nación se han empeñado en generar condiciones favorables a la atracción de inversiones internacionales, lo que se ha realizado por medio de niveles variables de desregulación social y ambiental. Así, se relocalizan actividades en función de la oferta competitiva de ambientes institucionales favorables al rendimiento de los capitales vía beneficios, subsidios, flexibilización de leyes y normas. La adopción de políticas orientadas por preceptos de desregulación de diversos ámbitos y asuntos públicos provocó una reacomodación en las relaciones de fuerza en favor de corporaciones multinacionales, tanto a escala nacional como local. Esto favoreció la eclosión creciente de tensiones territoriales entre grandes proyectos de inversión y formas sociales de ocupación del espacio, hasta entonces con bajo nivel de integración a los circuitos capitalistas y mercantiles.

En este contexto, y de forma aparentemente paradójica, la inserción de América Latina en la economía internacional liberalizada estuvo acompañada por una presencia más activa del sector empresarial en la esfera política. Lo que la literatura del *management* denomina “gobernanza corporativa” se ha aplicado para asegurar medios relativamente estables de apropiación de territorios y de los recursos ambientales contenidos en ellos, entre otros fines. La incidencia creciente de las estrategias territoriales de las grandes empresas ha generado, con frecuencia, situaciones sociales que comprometen la reproducción sociocultural de grupos sociales y étnicos que se ven fragilizados por constreñimientos económicos, por la desprotección de la ley y por esfuerzos de desmovilización de los movimientos sociales. En nombre de políticas de compensación o de responsabilidad social, las estrategias empresariales de control de los territorios que interesan a los grandes proyectos de inversión son dimensiones políticas poco discutidas de los procesos de acumulación primitiva permanente o “por desposesión” (Harvey 2004) que han sido objeto de debate creciente por la expansión reciente del neoextractivismo en países de América Latina (Brandão 2010).

El presente texto busca comprender los sentidos y los efectos sociales de aquello que, bajo la denominación de políticas de responsabilidad social empresarial, ha configurado un espectro de prácticas dirigido a la legitimación de grandes proyectos de inversión en curso en la Amazonía oriental brasileña. Se discuten las condiciones en que las acciones de las empresas, asociadas a discursos renovados de “filantropía”, “gobernanza” e “inversión social privada”, han sido utilizadas para neutralizar

conflictos relacionados con grandes proyectos de desarrollo, en particular en la producción de *commodities*. Se analizan las implicaciones de tales estrategias para el ejercicio de derechos por parte de pueblos indígenas y comunidades tradicionales afectados por las acciones empresariales implementadas a lo largo del Ferrocarril de Carajás² que atraviesa los estados de Pará y Maranhão.³

El reordenamiento neoliberal y los “giros territoriales”

La literatura sobre las transformaciones en la espacialidad del capitalismo mundial registra el modo en que, con las reformas neoliberales, se configuró “una nueva arquitectura locativa para el proceso de acumulación” y “una nueva dinámica de movilización de los lugares como factores productivos” (Brenner y Theodore 2002). A lo largo de tales procesos de reordenamiento socio-espacial, mientras la retórica neoliberal insiste en las virtudes del libre mercado, se ha visto que las grandes corporaciones se muestran preocupadas como nunca en adoptar lo que denominan estrategias de “no-mercado”, entre las que se incluyen aquellas concernientes a la llamada “gobernanza territorial”. Estas categorías discursivas son parte de la creciente diseminación de procesos de territorialización estratégica –“giros territoriales” operados por diversos actores con sentidos distintos– responsables por la generación de nuevas dinámicas y relaciones socio-espaciales. La literatura geográfica y antropológica entiende por “giro territorial” al proceso renovado de demarcación y titulación de tierras que involucra, a partir de la década de 1990, a comunidades y pueblos tradicionales en la región tropical de América Latina, generando nuevas configuraciones en los modos de control de los territorios (Offen 2003). Cruz (2013) señaló que la palabra territorio ha funcionado como categoría de la *praxis*, como un dispositivo de agenciamiento político, una especie de catalizador de las energías que se muestra central en la retórica y en las estrategias de emancipación de movimientos sociales campesinos, indígenas, quilombolas, entre otros pueblos o comunidades denominados tradicionales. La observación empírica permite, entre tanto, pensar que está en curso una extensión del campo de aplicación de la noción de “giro territorial” a lo que se ha observado, por otros caminos, en el propio campo empresarial, dada la creciente adopción del término territorio como marcador

2 El ferrocarril Carajás, con 892 kilómetros de largo, es operado por la compañía minera Vale SA en el este de la Amazonía. Pasa por los estados de Maranhão y Pará, conectando el puerto de Itaqui en el municipio de São Luís (Maranhão) con Marabá y Parauapebas (Pará). Fue inaugurado en 1985 para transportar mineral de hierro y manganeso desde Serra dos Carajás con fines de exportación.

3 El presente texto se sustenta en investigaciones empíricas realizadas en cuatro municipios situados a lo largo del Ferrocarril Carajás.

discursivo de los proyectos de apropiación del espacio por grandes empresas, especialmente aquellas productoras de *commodities*.

¿Cómo entender esta evocación común del “territorio” por parte de las comunidades tradicionales y las grandes corporaciones? Sabemos que el debate acerca de las transformaciones en la espacialidad del capitalismo asocia las nuevas dinámicas socio-espaciales con la emergencia de nuevos patrones de acumulación capitalista. Conforme señala Veltz (1999), en el patrón desarrollado en el período posterior a 1980 –corrientemente denominado flexible– el fundamento de la competencia no es más, de forma dominante, la productividad clásica de las operaciones y actividades aisladas, sino la calidad de la red relacional que existe entre estas actividades y los actores que las protagonizan. Lo que pasa a predominar es, pues, la dimensión relacional de la eficiencia económica; es decir, aquella que depende del uso de los recursos socio-espaciales relacionales que no pertenecen necesariamente a la esfera mercantil, pero sin los cuales la economía de mercado no puede funcionar. Así, en plena hegemonía del discurso neoliberal “*market-friendly*”, se manifiesta la paradoja según la cual “la importancia de los recursos no mercantiles no disminuye, sino que, por el contrario, se afirma y extiende” (Veltz 1999, 140). En el capitalismo liberalizado, bajo la retórica de la “gobernanza territorial”, se verifica que las empresas se involucran en disputas por la apropiación de esos recursos relacionales –no mercantiles– del espacio del cual pasan a depender, más que antes, tanto para la rentabilidad de sus inversiones como para sus desempeños competitivos. Lo que buscan las corporaciones –con particular intensidad las productoras de *commodities*– es el control sobre el territorio como conjunto de relaciones entre grupos sociales y prácticas espaciales múltiples que son intermediadas por redes de comunicaciones y conexiones en movimiento (Haesbert 2004, 299).

Sucede que esta especie de “giro territorial”, observado a su modo en el mundo empresarial, es simultáneo a aquel de otros actores presentes y activos en la producción social del espacio, por medio, a su vez, de formas socio-espaciales que son poco integradas al mercado y a la dinámica capitalista. En efecto, grupos y comunidades rurales han resignificado crecientemente sus anteriores luchas por tierra entendiéndolas como luchas por territorio. Mediante ellas, buscan obtener el reconocimiento de derechos sobre determinados espacios en los cuales desarrollan su modo de vida mediante prácticas que impregnan el conjunto formado por el paisaje, los ecosistemas y las interacciones simbólicas y materiales entre espíritus, personas, leña, hierba, agua, caza y pesca. Evocando la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1989) e inspirados en las formas institucionales que precedieron, en Brasil, a la creación de las tierras indígenas, se diseminaron paulatinamente reivindicaciones por derechos territoriales protagonizadas, esta vez,

por quilombolas,⁴ caucheros, quebradoras de coco de babasú y otros tipos de comunidades tradicionales que presentan formas de apropiación del espacio y territorialidades que les son específicas. Muchas de estas territorialidades se inscriben, desde la Constitución de 1988, mediante nuevos instrumentos legales, en formas institucionales también originales. Se estima que entre 1988 y 2012, solamente en la Amazonía Legal, fueron reconocidas y demarcadas 158 millones de hectáreas comunitarias e inalienables como Tierras Indígenas, Reservas Extractivas, Reservas de Desarrollo Sostenible y Quilombos (Vianna 2014).

Frente a las dinámicas de lucha y conquista de esos nuevos derechos territoriales por parte de pueblos y comunidades tradicionales, los discursos gubernamentales y empresariales pasaron a referirse insistentemente al papel de las empresas en la “gestión de los territorios”, es decir, de las prácticas, mediaciones y conexiones que los constituyen, en particular las interacciones empresariales con las propias poblaciones locales. Tales discursos están orientados por la búsqueda estratégica de la creación de lo que llaman “un ambiente de negociación constante”. En la retórica del “desarrollo territorial”, que emerge en paralelo a las nuevas formas espaciales de orden/desorden del neoliberalismo, las tramas territoriales⁵ son vistas como compuestas de intereses, configuraciones políticas e identidades distintas que las empresas pretenden someter a una especie de gobierno privado asumido frecuentemente por estos agentes empresariales como una práctica “no-política” (Deneault 2013). Es así que el territorio es incorporado al discurso de los estrategas del negocio empresarial como asociado a la construcción de algún tipo de coordinación extra-mercantil que busque “aumentar las capacidades empresariales para capturar valor, a través de la gestión de sus interacciones institucionales, políticas y sociales” (Rufin et al. 2008). Tales interacciones –en el mismo léxico del *management*– son denominadas como “mediadas por el público”, es decir, por los “no-clientes, no-proveedores, no-competidores, gobierno y entidades reguladoras” (Rufin et al. 2008), conjunto de actores que el proyecto empresarial pretende hegemonizar.

4 Quilombo es el nombre dado a los lugares en los que, entre los siglos XVI y XIX, esclavos de origen africano que huían de las haciendas, se abrigan para defenderse de la esclavitud y rescatar su cosmovisión africana. El término quilombola designa a los miembros de las comunidades negras remanentes de quilombos definidos a partir de señales y emblemas considerados socialmente significativos por el propio grupo (O'Dwyer 2002).

5 Entendemos por tramas territoriales el movimiento configurado por los diferentes medios de producción social de los territorios y sus relaciones constitutivas. Es que en sus trayectorias históricas y en el circuito de sus desplazamientos, los agentes sociales trazan tejidos socio-espaciales delineados por situaciones que condensan prácticas y mediaciones. El proceso de territorialización empresarial designaría el modo por el cual, mediante mecanismos políticos especializados, las empresas procuran integrar determinadas tramas territoriales al campo de realización de sus estrategias de valorización.

Territorio y proximidad

La “proximidad” espacial pasa a ser presentada, en las estrategias empresariales de “no-mercado”, como un aspecto central para la conjunción de intereses buscados por las corporaciones en los espacios de implantación de sus proyectos. La eventual proximidad de pueblos y comunidades tradicionales a los proyectos de inversión –como minas, ferrocarriles, rutas o monocultivos– es transformada en objeto de estrategias empresariales de relaciones comunitarias que tienen la intención de hacer que la co-localización se torne “proximidad social”. Ocurre que las tramas territoriales de proximidad son vistas bajo ópticas distintas y, en ciertas ocasiones, opuestas en el propio campo del discurso desarrollista. Aquello que la literatura del desarrollo territorial designa como “capital social”, relaciones socio-espaciales valorizadas como potencia competitiva virtuosa para la inserción económica de determinados espacios (Abramovay 2000), puede ser visto, por el discurso del *management* empresarial, como un factor de riesgo “no-técnico” (o “social”) para los negocios. Este es el caso cuando las comunidades locales se muestran movilizadas y en conflicto con los proyectos empresariales. La presencia de tales comunidades estructuradas puede ser vista, en consecuencia, tanto como un activo, como también un factor de posibles des-economías y “riesgos sociales”. Esos riesgos potenciales serían aquellos definidos por el *management* como los que ocurren “cuando un *stakeholder* empoderado profundiza una cuestión social, presionando a la corporación y explotando la vulnerabilidad de la reputación y de la imagen corporativa” (Kytte y Ruggie 2005).

La proximidad espacial entre proyectos de inversión y comunidades puede ser, pues, ideada tanto como una ventaja para los fines del “desarrollo” o como un problema, dada la posibilidad de que actores locales –tanto próximos entre sí como con relación a las instalaciones productivas o logísticas de los proyectos empresariales– se muestren propensos a desestabilizar el terreno estratégico de los negocios. Así es que la articulación de intereses –o, en el lenguaje corporativo, el “agenciamiento de las interacciones” (Amilhat-Szary 2010)– es presentada, alternativamente, como un atributo capaz de contribuir a la inserción competitiva del territorio o como un medio de estabilización política del terreno social mediante la utilización de instrumentos de una gestión privada de la inseguridad social localizada. En lo referente a este último sentido, ciertas empresas pueden eventualmente evocar el discurso del bien colectivo, buscando legitimar sus acciones más allá del campo propiamente productivo. Por medio de lo que identifican como estrategias de “anclaje territorial”, acciones sociales empresariales son pensadas como medio para “atenuar las disyunciones entre las posiciones de diferentes actores presentes en el territorio”

(Amilhat-Szary 2010, 10), protegiendo los negocios de amenazas de los actores capaces de generar los llamados “riesgos no-técnicos” a los proyectos de inversión.

Se podría decir que el discurso de la “gobernanza territorial”, adoptado por empresas o agencias estatales, es aquel que busca hacer –si recurrimos a los términos utilizados por Henri Lefebvre– de la *apropiación* existente del espacio, con sus redes, su “capital social” y sus lazos comunitarios, un instrumento de su funcionalización del punto de vista de las inversiones capitalistas.⁶ Así es que muchas corporaciones –por medio de la moralización de su accionar, ahora “socialmente responsable”– buscan valorizar como “anclaje territorial” de “empresas ciudadanas” la dominación que intentan establecer sobre las áreas que interesan a sus negocios (Acselrad 2018).

Lo que se verifica, consecuentemente, es que estos dos movimientos estratégicos de territorialización –de comunidades y de empresas– se han cruzado y confrontado mutuamente con frecuencia en el terreno. Este tipo de intervención de grandes empresas –a menudo realizada en áreas ocupadas por grupos y formas sociales con bajo nivel de integración a dinámicas específicamente capitalistas– genera fuertes trazos de lo que podemos considerar situaciones neocoloniales localizadas, por las razones que enunciaremos a continuación.

El primero de esos elementos se refiere a los procesos de *etnificación* de luchas territoriales, protagonizadas por quilombolas, indígenas y otros grupos que se autoidentifican contrastantemente por sus culturas materiales y territorialidades específicas. Situados con frecuencia frente al avance de la agroindustria y de la gran minería, esos movimientos reposicionan, aunque indirectamente, la cuestión de la fricción interétnica que había sido discutida inicialmente por Cardoso de Oliveira en la década 1960 (Cardoso de Oliveira 1978). Estos serían, por ejemplo, los casos en que se oponen grupos quilombolas y empresas de monocultivo forestal, indígenas y empresas de minería, entre otros. En estos casos, las situaciones sugieren que el reconocimiento y la posesión de la tierra/territorio reivindicados por esos grupos significan, entre otros atributos, la búsqueda de garantía de mayor autonomía relativa de los grupos indígenas o tradicionales en la definición de las condiciones de su articulación con las formas económicas dominantes.⁷

En segundo lugar, la idea de anclaje “territorial” de los grandes proyectos llamados “de desarrollo” –es decir, la gestión empresarial de las interacciones con el entor-

6 Nos referimos aquí a conceptos de Henri Lefebvre para quien “la acción de los grupos humanos sobre el medio material y natural presenta dos modalidades, dos atributos: la dominación y la apropiación” (Lefebvre 1975, 164-165). En contraposición a las iniciativas sujetas a la lógica de la dominación, la apropiación del espacio ocurre a través de relaciones socio-espaciales que construyen identidades en el cotidiano.

7 Rodríguez-Piñero Royo (2004) ya había llamado la atención sobre el hecho de que el término “indígena” habría surgido como una categoría colonial. En 1957, la Convención 107 de la OIT reguló el trabajo indígena en condiciones de “fricción interétnica” por el paradigma interaccionista, mientras que, en 1989, se adoptó el paradigma de los derechos multiculturales en la Convención 169.

no de los proyectos, que en la literatura empresarial es denominado como territorio “extramuros” – evoca la problemática de la conquista de territorios y de la sujeción de los ocupantes de áreas poco o nada integradas al capitalismo (Cardoso de Oliveira 1978). Esta dimensión territorial “extramuros” de la empresa –que abarca el proceso de moralización de la retórica empresarial– consiste en una armonización de las subjetividades colectivas con la lógica empresarial por medio de distintas estrategias motivacionales y de obtención de consentimiento. Así, el “territorio” es entendido por las empresas como una red de actores a los que se pretende aplicar “políticas de disuasión”. En relación con ese propósito, Benson y Kirsch (2010) identifican tres tipos de respuesta corporativa a las críticas que la sociedad les puede dirigir: i) la negación de que la crítica sea válida, con la movilización de una contra-ciencia apoyada por la empresa y la diseminación de dudas acerca de la percepción popular de los riesgos; ii) el reconocimiento de que algún problema existe, ofreciendo, para su tratamiento respuestas limitadas mediante gestos simbólicos de compensación o mitigación; iii) el gerenciamiento de las crisis por medio de la amenaza pública de la ocurrencia de pérdidas catastróficas y por la apropiación de los discursos de los movimientos de oposición a través de programas de certificación, auditoría, monitoreo, alianzas, reclutamiento de activistas y promoción de la ideología de “armonía” y acusación de la ineficiencia de los críticos. Para los consultores de la denominada empresa extendida y territorializada, los actores sociales susceptibles de emitir críticas a las prácticas empresariales y afectar negativamente la cadena de valor necesitarían, por lo tanto, ser gestionados.

Un tercer elemento se refiere a los programas de responsabilidad social empresarial, tomados, en el discurso del *management*, como una innovación empresarial de manejo de información en red para la producción de riqueza y competitividad mediante una contrainteligencia que identifique las vulnerabilidades empresariales ocultas y prevenga los “riesgos sociales” tornando a la empresa capaz de oír anticipadamente a los actores potencialmente críticos. Bezerra (1994) designó este tipo de estrategia como “manejo *just in time* de los conflictos”, es decir, aquella que posibilita identificar los conflictos de forma continua y anticipada. Los programas sociales expresarían, así, lecturas empresariales de lo que la literatura sociológica ha llamado, en otros contextos, de *economía moral*⁸ de los grupos sociales potencialmente impac-

8 En su obra *The making of the English working class*, Edward Thompson utiliza, por primera vez, la expresión economía moral cuando evoca el saqueo que tuvo lugar durante los períodos de altos precios del pan en el siglo XVIII: “Eran legítimos”, dice, “por la afirmación de una economía moral más antigua que enseñaba la inmoralidad de los métodos perversos para aumentar los precios aprovechando las necesidades de la gente”. El tema se retoma más tarde con respecto a las confrontaciones entre trabajadores y jefes

tados por los grandes proyectos. Es decir, resultarían de la anticipación, más o menos fundamentada en la observación e informaciones recogidas en las comunidades –frecuentemente con la consultoría de profesionales formados en ciencias sociales– de aquello que violaría los principios de justicia de las comunidades locales, que tornaría sus miembros contrarios y disgustados, y que, eventualmente, los podría lanzar en una situación explosiva (Scott 1977, 4) por significar, para estos, irrespeto a normas y costumbres relativos a lo que se les debe, según ellos, por derecho (Thompson 1979).

Un cuarto elemento se refiere al hecho de que los proyectos sociales empresariales en áreas poco provistas de servicios públicos permiten evocar la búsqueda de legitimación de agentes económicos externos a tales áreas frente a los sujetos sociales localizados en ellas, a la manera de la retórica del “lado bueno del colonialismo”, en los términos usados por la derecha francesa contemporánea. Tales proyectos que fueron, en el caso de las colonias, promovidos por gobiernos extranjeros, son, ahora, desarrollados por iniciativa de empresas, agentes e intereses que no son estatales pero que son también externos con relación a los grupos sociales locales. Dadas las insuficiencias del estado neoliberalizado en la provisión de bienes colectivos como salud y educación, las corporaciones pueden, con sus políticas sociales privadas, presentar como un favor lo que es en realidad un derecho de las poblaciones afectadas.

Al colocar el “territorio” como su campo de acción, tales estrategias empresariales se aproximan o mimetizan con esquemas militares de pensamiento y acción que siempre estuvieron, de diferentes modos, presentes en el antiguo proyecto colonial. La retórica del combate a la guerra revolucionaria formulada por los agentes de la colonización francesa en Vietnam y en Argelia, por ejemplo, se ha caracterizado por señalar que, al contrario de formas previas de conflicto, el *territorio* es ahora el teatro de las operaciones –pues el conflicto envuelve “todo lo que piensa, todo lo que vive, todo lo que respira” (Lacheroy 1957): dentro de cada cuadrante en que se recorta el espacio, cabría atender todo tipo de problemáticas, pudiendo estar la amenaza en cualquier lugar del entorno.⁹ En el caso de los proyectos sociales empresariales, estas problemáticas a ser escaneadas por las empresas están más relacionadas con

en las manufacturas: “Los conflictos más feroces giraron en torno a cuestiones que no se limitaron a los problemas del costo de la vida. Aquellos que despertaron los sentimientos más intensos fueron a menudo aquellos en los que estaban en juego valores como las costumbres tradicionales, la justicia, la independencia, la seguridad o la economía familiar, más que los problemas alimentarios” (Thompson 1968, 68 y 222).

- 9 Más recientemente, siguiendo esta misma línea discursiva relativa a las nuevas condiciones de la confrontación, un ex secretario de Estado de los Estados Unidos sostuvo que “las operaciones militares deben estar sometidas a medidas de buena gobernanza, programas de desarrollo y esfuerzos por eliminar el descontento” (Gates 2009, 1).

la estabilización política del terreno de los negocios, o sea, su propósito responde más bien a evitar movilizaciones sociales que causen daños a las instalaciones, que –como era el caso de las colonias– a garantizar las condiciones de extracción de trabajo de las poblaciones locales. Se trata, antes que nada, de eliminar la posibilidad de que la población escuche y apoye a los movimientos críticos que problematizan la configuración de los proyectos en su materialidad y flujos. Así, a diferencia de las tradicionales políticas empresariales internas de recursos humanos, no es, en este caso, cuestión de disciplinar a un colectivo de asalariados mantenidos en relación directa, contractual y jerárquica con las instancias empresariales, sino de disciplinar preventivamente –sea por la retórica motivacional de la generación de empleo e ingreso público, sea por programas sociales que neutralicen la crítica de los movimientos sociales o por acciones de monitoreo de estos movimientos– a sujetos situados en los entornos del capital físico de la empresa y supuestamente capaces de causarle daños. No es difícil observar el parentesco entre las acciones denominadas como de “responsabilidad social empresarial” y aquellas conocidas como “acciones cívico-sociales” desarrolladas por las Fuerzas Armadas en situaciones de conflicto. Es sabido que, durante la dictadura instaurada en Brasil en 1964, fueron adoptadas, por el Ejército, acciones autodenominadas cívico-sociales promovidas en nombre de la atención de carencias de poblaciones consideradas “marginales” en áreas políticamente conflictivas. No es casualidad que, entre los principios de tales acciones, se encuentre –análogamente a las estrategias de relaciones comunitarias de grandes corporaciones– el requisito del “estudio minucioso de los valores, creencias, tradiciones y costumbres de la población a ser atendida para integrar la Fuerza Armada con la comunidad en todas las acciones” (Exército Brasileiro 2009, 2).

Efectivamente, investigaciones empíricas relatan casos de programas de responsabilidad social empresarial desarrollados en las proximidades de grandes proyectos en la Amazonía Oriental, que tienen por meta obtener la pacificación y el consentimiento de las poblaciones afectadas: para el sector de relaciones comunitarias de las empresas, son contratados cuadros que históricamente han estado al servicio de movimientos sociales para actuar como mediadores en los tratos directos con las comunidades; se firman términos de compromiso con asociaciones indígenas que prevén la provisión de recursos sujetos a la no celebración de manifestaciones e interrupciones en el tráfico ferroviario; se ponen en marcha procesos de negociación que incluyen cláusulas formales de abdicación de derechos de las personas de afiliarse a grupos asociativos y vincularse a asesores del movimiento social (Barros 2018; Drehmer 2016, 36; Nóbrega 2015, 127). Frente a las posibilidades del surgimiento de acciones de protesta, las corporaciones buscan anticiparse para “tomar el control del movimiento antes de ser controladas por él” (Welker 2009, 145).

Consideraciones finales

A partir de la década de 1990, autores de la denominada nueva geografía económica (Krugman 1992) optaron por pasar a un segundo plano la consideración del espacio como fuente de costos económicos –como fue el caso de las teorías de la localización– privilegiando, a partir de entonces, el espacio como fuente de las llamadas “economías externas” virtuosas. La noción de competitividad, por su parte, aplicable hasta entonces corrientemente a las empresas, pasó también a ser aplicada a “territorios”, entre cuyos atributos –es lo que vinieron a adicionar las teorías del desarrollo endógeno– se encontrarían las llamadas “ventajas competitivas dinámicas”. La construcción de un “tejido institucional” apropiado constituiría, así, la condición necesaria para enfrentar favorablemente las incertidumbres mercadológicas, tecnológicas y, como se vio antes, sociales: el territorio sería visto, en estos nuevos abordajes del desarrollo, como “palco privilegiado para interrelaciones económicas basadas en la confianza y la proximidad” (Gorenstein 2014, 26). Sabemos que, en el caso brasileño, entre los propios defensores del “abordaje territorial del desarrollo rural”, por ejemplo, se señaló que había ocurrido básicamente un cambio discursivo más que propiamente una transformación efectiva en la orientación de las políticas públicas: habría prevalecido, en la práctica, la lógica sectorial y la dificultad de regular los componentes no-mercantiles del espacio (Favaretto 2010). Entre los críticos de ese abordaje del “desarrollo territorial”, de otro lado, la responsabilidad considerada compartida, apoyada “en el capital social de los territorios, en los lazos de identidad, de confianza y de colaboración entre las fuerzas locales”, tal como fue formulada en los documentos de política gubernamental (SDT 2005, 10), desembocó en una articulación frágil o inexistente, destinada básicamente a promover inversiones y a acelerar los flujos de acumulación del capital en un determinado recorte territorial (Montenegro 2013).

Lo que buscamos mostrar en este texto es que, más allá de las renovadas retóricas gubernamentales y de la introducción del “territorio de las economías externas virtuosas” en la literatura sobre desarrollo, lo que se ha configurado en el territorio es un confronto entre diferentes estrategias de territorialización. Lo que encontramos en los frentes de expansión de las actividades mineras, de la agroindustria y de las grandes represas son situaciones en que los territorios de la búsqueda de autonomía relativa por parte de las comunidades indígenas y tradicionales son vistos por las corporaciones como territorios-problema del capitalismo primario-exportador que predomina en el país.

Con respecto a la búsqueda de estabilidad política en áreas ocupadas por poblaciones desprovistas de derechos básicos, esto es lo que afirma el *Manual de operaciones de estabilización del Ejército* de los Estados Unidos en la versión editada en 2008:

“Como la mayoría de las operaciones de estabilización ocurren en países menos desarrollados, siempre habrá una lista de necesidades a satisfacer como escuelas y unidades de salud de las áreas de operaciones” (Headquarters 2008, D9). Por analogía, sostenemos que, para los agentes del desarrollo neoextractivista en boga en el continente latinoamericano, tal como en las problemáticas de la geopolítica neocolonial, los actores dominantes tratan de transformar conflictos políticos más o menos latentes en un “consenso posdemocrático” (Rancière 2004), cuyas contradicciones tienden a ser ignoradas o vistas como parte de situaciones de dominación asumidas como inalterables.

Un síntoma de este proceso de búsqueda de una despolitización de los conflictos territoriales sería, por ejemplo, la adopción de categorías contables como “costo indígena” y “costo quilombola” por los departamentos de planificación de las grandes empresas que tienen intereses en áreas de frontera económicas donde son instalados sus grandes proyectos. Es decir, la presencia de ciertos sujetos sociales –ciudadanos con identidades territorializadas e instalación enraizada en ciertos puntos del espacio nacional dotados de recursos codiciados por los proyectos de inversión– es traducida, en el lenguaje empresarial, en simples categorías de costo contable. Dado el actual diagrama de fuerzas del capitalismo extractivo, las empresas son las que tienden a determinar, en última instancia –pues poseen los argumentos legitimadores del desarrollo, y frecuentemente al contar también con la ayuda de la flexibilización de los expedientes del licenciamiento ambiental–, las condiciones efectivas de uso de los mencionados espacios. Adicionalmente, lo harán argumentando estar compensando con recursos monetarios a los pueblos tradicionales cuyas territorialidades específicas son perturbadas por los grandes proyectos. Es así como, en el nuevo modelo de crecimiento, en el contexto de liberalización de las economías, tiende a ocurrir una relativa despolitización de la acción gubernamental pública y una efectiva politización paralela de la acción empresarial, encarnada en las cada vez más explícitas estrategias llamadas “de no-mercado”. La acción crítica de movimientos sociales, pueblos y comunidades tradicionales organizados podrá explicar, a su vez, aquello que los mismos contadores denominan como “sobrecosto indígena y quilombola” (Fernandez 2009), cuya evocación presupone la percepción de la posibilidad de que los movimientos rechacen las ofertas empresariales supuestamente compensatorias, resistiendo a los procesos de desmovilización social y neutralización de los conflictos.

Bibliografía

- Abramovay, Ricardo. 2000. "O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural". *Economia Aplicada* 4 (2): 379-397.
- Acsehrad, Henri. 2018. "Territórios do capitalismo extrativista: a gestão empresarial de comunidades". En *Políticas territoriais, empresas e comunidades - o neoextrativismo e a gestão empresarial do social*, organizado por Henri Acsehrad, 33-60. Río de Janeiro: Garamond.
- Amilhat-Szary, Anne. 2010. "La prise de position des acteurs privés dans la gouvernance territoriale: enjeux, opportunités, risques. Territorial 'share-taking' en Amérique Latine". En *Les acteurs privés dans la gouvernance en Amérique Latine: firme et territoire en Amérique Latine*, editado por Anne Amilhat-Szary. París: Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance.
- Barros, Juliana Neves. 2018. *A mirada invertida de Carajás: a Vale e a mão de ferro nas políticas de terras*. Tese de Doutorado, IPPUR / UFRJ, Río de Janeiro.
- Benson, Peter y Stuart Kirsch. 2010. "Capitalism and the politics of resignation". *Current Anthropology* 51 (4): 459-486.
- Bezerra, Gustavo. 2004. "A poluição de magé". En *Conflito social e meio ambiente no estado do Rio de Janeiro*, organizado por Henri Acsehrad, 227-238. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Brandão, Carlos. 2010. "Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo". En *Capitalismo globalizado e recursos territoriais - fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*, editado por Alfredo Wagner Berno de Almeida, 39-69. Río de Janeiro: Lamparina.
- Brenner, Neil y Nik Theodore. 2002. "Cities and the geographies of actually existing neoliberalism". *Antipode* 34 (3): 349-179.
<https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Cardoso de Oliveira, Roberto. 1978. *A sociologia do Brasil indígena*. Río de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Cruz, Valter do Carmo. 2013. "Das lutas por redistribuição de terra às lutas pelo reconhecimento de territórios: uma nova gramática das lutas sociais?" En *Cartografia social, terra e territorio*, organizado por Henri Acsehrad. Río de Janeiro: IPPUR / UFRJ.
- Deneault, Alain. 2013. *Gouvernance. Le managment autoritaire*. Montreal: Lux.
- Drehmer, Marina. 2016. *Anotações de campo sobre as estratégias 'socioambientais' empresariais frente às Quebradeiras de Coco Babaçu*. Río de Janeiro: IPPUR / UFRJ, Imperatriz.
- Exército, Brasileiro. 2009. *Caderno de instrução, Comando de Operações Terrestres*. Brasília: Ministerio de Defesa. Acceso el 6 de julio de 2020. <https://bit.ly/397R5FQ>

- Favareto, Arilson. 2010. "A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou inovação por adição?" *Estudos Avançados* 24 (68). São Paulo: 299-319.
- Fernandez, Claudio. 2009. "O Estado é o responsável pela eclosão do custo indígena". *Revista Custos Brasil*. São Paulo.
- Gates, Robert. 2009. "A balanced strategy: Reprogramming the Pentagon for a new age". *Foreign Affairs* 88 (1): 28-40. <https://fam.ag/3ggpGDX>
- Gorenstein, Silvia. 2014. "Da região ao território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional". *Revista Política e Planejamento Regional* 1 (1): 21-36.
- Haesbert, Rogerio. 2004. *O Mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- Harvey, David. 2004. *El nuevo imperialismo. Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Headquarters, Department of the Army (Estados Unidos). 2008. *Stability operations, field manual* 3-07, octubre. Acceso el 6 de julio de 2020. <https://bit.ly/2WPzFJt>
- Krugman, Paul. 1992. *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Kytle, Beth y John Gerard Ruggie. 2005. "Corporate social responsibility as risk management: A model for multinacionales". En *Corporate social responsibility initiative working paper* 10. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Lacheroy, Charles. 1957. "Guerre révolutionnaire et arme psychologique". Conferencia, París. Acceso el 10 de abril de 2014. <https://bit.ly/2Btw4Jr>
- Lefebvre, Henri. 1975. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.
- Montenegro, Jorge. 2013 "Conflitos pela terra e pelo território no âmbito do desenvolvimento rural: uma leitura do (sem)sentido do desenvolvimento". *Projeto Cartografia Social, Terra e Território*, mimeo. Rio de Janeiro: IPPUR / UFRJ
- Nóbrega, Mariana Leal. 2015. *Enfrentando a sucuri verde: resistência camponesa e o território de uso comum – o caso das comunidades agroextrativistas na Amazônia maranhense*, Diss. Mestrado, Instituto de Geociências, UNICAMP, Campinas.
- O'Dwyer, Eliane. 2002. *Quilombos. Identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV.
- Offen, Karl. 2003. "The territorial turn: Making black territories in Pacific Colombia". *Journal of Latin American Geography* 2 (1): 43-73. <https://doi.org/10.1353/lag.2004.0010>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales* 169. OIT.
- Rancière, Jacques. 2004. *Aux bords du politique*. París: Gallimard.

- Rodríguez-Piñero Royo, Luis. 2004. “La OIT y los pueblos indígenas em el derecho internacional - del colonialismo al multiculturalismo”. *Trace* 46: 59-81. <https://doi.org/10.22134/trace.46.2004.495>
- Rufin, Carlos, Pedro Parada y Serra Esteban. 2008. “O paradoxo das estratégias multidomésticas num mundo global: testemunho das estratégias de ‘não-mercado’ nos países em desenvolvimento”. *Revista Brasileira de Gestão dos Negócio* 10 (26): 63-65.
- SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial). 2005. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais do Brasil*. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Brasília. Acceso el 6 de julio de 2020. <https://bit.ly/32yRVKK>
- Scott, James. 1977. *The moral economy of the peasant. Rebellion and subsistence in Southeast Asia*. New Haven y Londres: Yale University.
- Thompson, Edward. 1979. “La economía moral de la multitud en la Inglaterra del siglo XVIII”. En *Tradicón, revuelta y conciencia de classe – estudios sobre la crisis de la sociedad pré-industrial*, editado por Edward Thompson, 62-134. Barcelona: Crítica.
- _____ 1968 [1963]. *The making of the English working class*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Veltz, Pierre. 1999 [1997]. “Temps de l’économie, temps de la Ville: les dynamiques”. En: *Entreprendre la Ville – nouvelles temporalités – nouveaux services*, organizado por A. Obadia, 389-399. Río de Janeiro: L’Aube. Traducido al portugués por Henri Acselrad en *A duração das cidades*. Río de Janeiro: DP&A.
- Vianna, Aurelio. 2014. “Destinação de terras públicas devolutas e terras comunitárias na Amazônia”. *Mobilização social na Amazônia - a “luta” por justiça e por educação*, organizado por Paula Lacerda, 109-118. Río de Janeiro: Epapers / LACED.
- Welker, Marina. 2009. “Corporate security begins in the community”: Mining, the corporate social responsibility industry, and the environmental advocacy in Indonesia. *Cultural Anthropology* 24 (1): 142-179. <https://doi.org/10.1111/j.1548-1360.2009.00029.x>

Análisis de la implementación de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia como instrumento de la política de reforma agraria

Analysis of implementation of the Peasant Reserve Zone in Colombia as an instrument of agrarian reform policy

Maira Cecilia Piscal Cumbal*

Recibido: 01/10/2019 - Aceptado: 22/04/2020

Resumen

El artículo analiza la implementación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como instrumento de la política de reforma agraria de 1994 en Colombia. Desde la perspectiva de la sociología de la acción pública, se pone a prueba una hipótesis según la cual la implementación efectiva de una política pública depende de la acción de los actores locales, quienes se apropian del programa público, movilizan sus recursos, ideas e intereses, hacen uso de manifestaciones públicas y mantienen interacciones con las instituciones por medio de negociaciones. Estas dinámicas estructuran la acción local y determinan los resultados de la política.

Palabras clave: actores; ideas; implementación de políticas; instituciones; intereses; recursos; Zonas de Reserva Campesina.

Abstract

This paper analyzes the implementation of the Peasant Reserve Zones (ZRC) as an instrument of the 1994 Agrarian Reform policy in Colombia. From the perspective of public action sociology, a hypothesis is put to test in which effective implementation of a public policy depends on the action of local actors who appropriate the public program, mobilize their resources, ideas and interests, make use of public demonstrations and require interactions with institutions through negotiations. These dynamics structure local action and determine the results of the policy.

Keywords: actors; ideas; policy implementation; institutions; interests; resources; Peasant Reserve Zone.

* Becaria del Departamento de Asuntos Públicos, cursante de la Maestría en Investigación en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador. mairaceciliapiscal@gmail.com

Introducción

La presente investigación analiza la implementación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como instrumento de la política de reforma agraria en Colombia, sustentada en la Ley 160 de 1994. Como se establece en la política, las organizaciones campesinas están en la facultad de presentar ante el Estado la solicitud para la implementación de esta figura en sus territorios.

Bajo la presión de la movilización permanente y las acciones de los actores locales, hasta la actualidad se han constituido seis ZRC en el territorio nacional, sin embargo, existen regiones que no han logrado implementar este instrumento a pesar de contar con las mismas condiciones políticas y jurídicas; por ello, el análisis surge a partir de esta problemática que se observa en la diferenciación entre unos casos y otros para ejecutar las ZRC. La pregunta que guía la investigación es ¿qué factores determinan los procesos de la implementación del instrumento de Zonas de Reserva Campesina en Colombia?

Para dar respuesta a este interrogante, se retoman los planteamientos del marco de la sociología de la acción pública, a partir de los cuales se considera como hipótesis principal que la implementación efectiva de una política pública depende de la acción de los actores locales, quienes se apropian del programa público, movilizan sus recursos, ideas e intereses, hacen uso de manifestaciones públicas y mantienen interacciones con las instituciones por medio de negociaciones. Estas dinámicas estructuran la acción local y determinan los resultados de la política.

Se hizo uso del método comparado para dos casos que, partiendo de contextos institucionales similares, llegan a resultados distintos; por un lado, la ZRC de Corinto no implementada legalmente, ubicada en el departamento del Cauca, y por otro, la ZRC del Valle del Río Cimitarra implementada legalmente, ubicada en la región del Magdalena Medio. El método comparado tiene como propósito identificar los patrones que pueden existir en los casos de estudio y observar condiciones causales conectadas con resultados similares o diferentes (Ragin 2007).

La información y hallazgos que presenta la investigación es resultado del uso de herramientas cualitativas como la revisión documental, entrevistas, observación participante y grupos focales (George y Bennett 2004). Se analizó la información obtenida a partir de la triangulación de los datos sistematizados en una base de datos relacionando entre la teoría, la información primaria y secundaria (Yin 2014).

El documento se divide en cuatro partes. En la primera se presenta el referencial teórico sobre el marco de la sociología de la acción pública y sus variables de análisis, las instituciones, ideas y actores en el proceso de las políticas públicas. En la segunda parte se hace una breve descripción de la política de reforma agraria en

Colombia. En la tercera se caracteriza las ZRC como instrumento de la política y como figura territorial. Por último, se reconstruye el proceso de la implementación del instrumento en los casos de estudio.

Referencial teórico: el marco de la sociología de la acción pública

Para analizar la implementación del instrumento de ZRC, se parte de los fundamentos del marco analítico de la sociología de la acción pública. La sociología como disciplina estudia la contribución de las representaciones y normas en las políticas públicas, y cómo estas regulan la sociedad. Una de las aristas de este proceso se concentra en las movilizaciones de los actores afectados por el hecho social que consiguen atención, controversias, posiciones y logran influir en la definición del problema y en la solución (Lascoumes y Le Galés 2014).

La acción pública analiza la interacción entre los instrumentos de políticas creados por el Estado y las comunidades locales, donde se crean espacios de negociación, reformulación y construcción de acuerdos. Desde esta perspectiva, se conciben las políticas como procesos donde intervienen actores de diversos niveles (supranacionales, regionales, locales) y mantienen una interdependencia para definir acciones, de tal manera que las políticas ya no obedecen únicamente a la decisión estatal, sino también a actores sociales y económicos, pasando del gobierno a la gobernanza (Bifulco 2017).

El concepto de gobernanza hoy sigue siendo un término polisémico y un marco abstracto para el análisis de las políticas públicas, sin embargo, se ajusta a los planteamientos analíticos de la acción pública, principalmente por entender el proceso de las políticas como redes autoorganizadas, haciendo uso del término red para describir a los diferentes actores públicos, privados e instituciones sociales, los cuales intercambian recursos para alcanzar objetivos e influir en los resultados de la política (Rhodes 2005).

En el caso de América Latina, los estudios se han concentrado en la gobernanza territorial, entendida ésta como las interacciones de diversos actores que hacen presencia en el territorio y que buscan cohesionarse y desarrollar acciones conjuntas con un mismo objetivo. De esta manera, las sociedades son capaces de administrarse a sí mismas a partir de la acción voluntaria y la organización (Rosas Ferrusca et al. 2012, 124). Bifulco (2017) caracteriza este proceso como gobernanza local, en la cual los actores locales participan en los poderes públicos, siendo el territorio el punto de partida para la elaboración y ejecución de las políticas, como una forma de reorganizar los espacios de toma de decisiones.

A partir del modelo presentado por la sociología de la acción pública para el análisis de las políticas, en esta investigación se reconstruye el proceso de la implementación sobre cuatro variables: instituciones, ideas, actores y recursos. Las instituciones, desde una visión estructuralista, forman el marco constitucional y jurídico, fijan reglas a los procesos políticos administrativos formales e informales, y determinan la disponibilidad y viabilidad de los recursos para los diversos actores (Knoepfel et al. 2007, 24). En una perspectiva sociológica, las instituciones son esencialmente culturales, crean un sistema de valores, símbolos, marcos cognitivos y de comportamiento para sus miembros como una guía para sus acciones individuales (Subirats et al. 2008).

Por su parte, las ideas permiten constituir marcos o “mapas mentales” de interpretación del mundo; estos marcos se incorporan en las instituciones y definen las decisiones que toman los actores (Muller 2006). Las ideas se consideran un atributo que poseen los actores que, al interactuar con las instituciones, influyen de manera determinante en las decisiones que se tomen frente a la política. En algunos casos, estas ideas pueden llegar a institucionalizarse. Al retomar los planteamientos de Campbell (1998, 8) y Béland (2019), se analizan diversos tipos de ideas: paradigmáticas, sentimientos públicos, programáticas y marcos o representaciones.

Los actores son aquellos individuos o grupos que tienen intereses materiales o simbólicos, usan recursos, desarrollan estrategias y elecciones, crean representaciones cognitivas y normativas que pueden llegar a condicionar sus acciones o darles sentido (Lascoumes y Le Galés 2014). Los actores tienen intereses comunes y movilizan recursos para defender sus posiciones, y también tienen en cuenta las reglas institucionales vigentes porque les permitirán el acceso o no a un determinado espacio de la política y a los recursos que podrían utilizar (Subirats et al. 2008).

Uno de los factores que influye en los resultados intermedios y finales de la política son los recursos de los que disponen los actores. Se debe tener en cuenta cómo son utilizados, en qué cantidad se poseen, cómo se consumen y evolucionan en el tiempo (Knoepfel et al. 2007, 18).

A partir de estas variables, se estudia la implementación del instrumento de ZRC desde un enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba), en el cual los operadores de la política están en el centro del análisis, y se rompe la visión racional *top-down* (de arriba hacia abajo) que da prioridad a la intervención del gobierno y sus instituciones. Desde esta perspectiva, se enfatiza en la importancia de conocer las dinámicas territoriales, organizativas, la historia y los marcos cognitivos para que de esta forma la ejecución de la política no se vuelva abstracta; generalmente se hace difícil abordar la implementación si se desconoce la caracterización de las configuraciones locales (Lascoumes y Le Galés 2014).

Descripción general de la política de reforma agraria en Colombia

En Colombia, las reformas agrarias no han sido efectivas para modificar la estructura de la tenencia de la tierra. En 1936 se expidió la Ley 200, que se conoce como el primer intento de llevar a cabo una reforma agraria,¹ sin embargo, esta norma no tuvo como objetivo principal afectar el latifundio ni la distribución equitativa de la tierra, por el contrario, se concentró en normalizar el mercado de tierras, impulsar la inversión y fortalecer la propiedad privada (Ramos 2001).

En la década de 1960, el sector rural alcanzó un alto índice de concentración de la tierra con un coeficiente de Gini de 0,84; el latifundio, minifundio y microfundio crecieron, al igual que los campesinos sin tierra con bajos niveles de vida que se dedicaron al trabajo asalariado (Acevedo 2015, 57). En este escenario se expidió la Ley 135 de 1961² como un nuevo intento de reforma agraria. No obstante, esta política tampoco tuvo como centro la distribución equitativa de la tierra, manteniendo la estructura de la gran propiedad, provocando procesos de colonización y el desbordamiento de la frontera agrícola por parte de campesinos (Ramos 2001).

La última política en vigencia se sustentó en la Ley 160 de 1994,³ en la cual el Estado estipula el derecho a recibir beneficios a los campesinos y campesinas, siempre que no posean tierra o ésta sea insuficiente para actividades de desarrollo agrícola y se encuentren en condiciones de pobreza y marginalidad. También se dio prioridad a la población campesina desplazada y a hombres y mujeres mayores de 16 años de escasos recursos que hagan parte de las ZRC.

La política introdujo dos aspectos novedosos, el primero, el instrumento de ZRC para regular la frontera agrícola y mejorar las condiciones de vida de los campesinos; y el segundo, la negociación voluntaria de tierras entre el comprador y el vendedor, en la cual el Estado entrega un subsidio a los pequeños productores para compra de tierra, sin necesidad de la intervención de funcionarios públicos. Sin embargo, la propuesta de un mercado asistido sin mediación directa del Estado ha provocado la sobrevaloración de la propiedad rural, aumento de la concentración de la tierra y una débil institucionalidad (Machado 2009).

Este debilitamiento institucional se debe a la carencia de mecanismos para implementar las políticas. En el caso del sistema nacional de reforma agraria como institución encargada de la ejecución de la política, no ha cambiado su estructura tradicionalista y, a pesar de los esfuerzos por descentralizar funciones hacia la ins-

- 1 Ley 200/1936 de 30 de diciembre, sobre régimen de tierras. Diario Oficial 23 388 de 21 de enero de 1937.
- 2 Ley 135/1961 de 13 de diciembre, sobre reforma social agraria. Diario Oficial 30 691 de 20 de diciembre de 1961.
- 3 Ley 160/1994, de 3 de agosto, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41 479 de 5 de agosto de 1994.

tancia local, se continúa con mecanismos centralistas que dan paso a dinámicas de corrupción; la agudización del conflicto armado ha limitado la titulación de baldíos y la formalización de la propiedad (Benítez 2005).

El fracaso de la política de reforma agraria se debe a varias razones, entre ellas, la ineffectividad de los instrumentos legales, la poca participación de los campesinos en la construcción de la política, impedimentos políticos y económicos de carácter operativo y técnico, y la excesiva reglamentación para cada instrumento que, al ponerla en práctica en la instancia local, existe un desconocimiento de la realidad que no se ajusta a lo contenido en la política (Ramos 2001).

Como resultados, la política obtuvo campesinos sin tierra que continúan siendo parte de una sociedad rural minifundista, el Estado no ha respondido de forma sistemática con servicios públicos, sociales ni condiciones de vida digna como lo señala la política. Los menos beneficiados han sido los campesinos, la mayoría de los que tuvieron acceso a la tierra no superaron la pobreza, abandonaron las tierras o las entregaron como forma de pago al sector financiero. Mientras los más beneficiados han sido los propietarios al hacer negocios con la venta de la tierra sin un seguimiento adecuado por parte de los funcionarios públicos (Machado 2001).

Por ello, es importante que exista un equilibrio entre los diversos actores y el Estado cumpla su rol de enfrentar los factores que impiden el avance de la política agropecuaria (Piñeiro 2009). Se requiere de una estructura agraria donde participen pequeños, medianos y grandes propietarios, empresas, comunidades campesinas y demás grupos sociales, que articulen intereses, hagan acuerdos y negociaciones para el desarrollo productivo y social desde espacios locales y regionales (Machado 2009).

Las ZRC como instrumento y como figura territorial de la política

Las ZRC como instrumento de la política

La política de reforma agraria estipula, en su capítulo XIII sobre “colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial”, que se faculta la creación del instrumento de ZRC y para su reglamentación e implementación se promulga el Acuerdo 024 de 1996.⁴

El Acuerdo estipula que la dependencia encargada de seleccionar las ZRC en razón de las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, así como

4 Acuerdo 024 de 1996, de 25 de noviembre, por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 42 963 de 21 de enero de 1997.

de determinar las extensiones mínimas y máximas que se pueden adjudicar a los campesinos, es la actual Agencia Nacional de Tierras (ANT), antes Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

Como objetivos y principios orientadores por los cuales deben implementarse las ZRC se definen los siguientes:

- a) Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria.
- b) Regular, limitar y ordenar la ocupación y aprovechamiento de la tierra.
- c) Apoyar los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- d) Evitar o corregir los fenómenos de inequidad y concentración de la propiedad.
- e) Proteger y conservar los recursos naturales renovables y del ambiente.
- f) Crear condiciones que permitan la consolidación y desarrollo de la economía campesina.
- g) Garantizar la participación de colonos y campesinos en las instancias de planificación y decisión regionales, y la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales.
- h) Apoyo de los diversos organismos públicos y privados para la formulación, financiación y ejecución de Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) y de otras actividades, investigaciones, programas y proyectos que deban adelantarse en las ZRC.

Para dar inicio a la implementación de las ZRC bajo los requerimientos jurídicos, las organizaciones campesinas deben presentar una solicitud formal ante la ANT; dicha solicitud debe contener la siguiente información:

- a) Exposición de motivos por los cuales se quiere constituir la ZRC.
- b) La descripción geográfica de la zona con sus límites respectivos.
- c) Las características agroecológicas y socioeconómicas del territorio que se pretende constituir como ZRC.
- d) Los problemas, posibles soluciones y los beneficiarios que hacen parte de la ZRC.
- e) Los compromisos que adquieren los actores presentes en el territorio, sean las comunidades campesinas, instituciones públicas y organizaciones privadas.

Seguido el proceso, se debe hacer la selección de la ZRC, así como la formulación y concertación de los PDS donde participan las instituciones públicas, privadas y organizaciones campesinas y colonos. Estos planes tienen como objetivo estipular los lineamientos para “el ordenamiento del territorio, mejorar las condiciones de

vida, fortalecer la economía campesina, la seguridad alimentaria y el respeto de los derechos humanos” (Estrada 2013, 120). Sin la formulación de los PDS no se puede continuar con la solicitud de la implementación de las ZRC.

Paso seguido, la ANT realiza una convocatoria de audiencia pública precedida por el alcalde municipal donde se llevarán a cabo acuerdos, observaciones y planes de acción para la implementación de las ZRC. Finalmente, se establecen procedimientos para la adquisición de predios y dotación de tierras a los beneficiarios, para la formulación de proyectos agrosostenibles, evaluación y seguimiento a las ZRC.

Bajo esta reglamentación, la política ya no tuvo como objetivo principal solo la desconcentración de la tierra, sino que anuncia derechos sociales, económicos y culturales para la población campesina, que de manera indirecta se promueven con el desarrollo de este instrumento.

Las ZRC como figura territorial para el campesinado

Las ZRC se consideran una propuesta territorial, resultado de las luchas agrarias y campesinas en Colombia. Tienen como base un proceso organizativo conformado por experiencias y trayectorias propias de cada territorio, bajo la consigna de la reivindicación del acceso a la tierra, la defensa del territorio, la producción y consumo de alimentos, formas de autogobierno y construcción de propuestas para una política rural y agraria (Cardoza 2015).

La iniciativa de implementar las ZRC surge a partir de las consecuencias que dejaron los hechos de violencia de la década de 1950, con la conformación de la guerrilla de las FARC que sumió al país en un conflicto armado y social. En la década de 1980, la situación se agudiza con el fenómeno del narcotráfico y se intensifican los desplazamientos de campesinos, persecuciones, asesinatos y concentración de tierras, además del abandono del Estado a las poblaciones rurales, que llevó a los pequeños productores a consolidar una economía basada en los cultivos de hoja de coca. El campesino vive en la pobreza y miseria bajo condiciones de hacinamiento, falta de servicios públicos, vías de acceso en mal estado y sin tierra o tierra insuficiente sin condiciones para la producción agraria, transformación y comercialización.

Esta situación dio paso a fuertes movilizaciones en los departamentos de Meta, Guaviare, Cauca, Putumayo y Bolívar, y surgió la primera propuesta de la ZRC en Tomachipán-Guaviare, impulsada por 12 000 campesinos de las Juntas de Acción Comunal (JAC) que buscaban soluciones frente a los cultivos de uso ilícito mediante propuestas de carácter productivo, de adecuación de servicios públicos y autonomía en el manejo de recursos económicos (Arévalo 2011).

En el período de reforma de la década de 1990, en la Constitución Política de 1991 no se reconoció a los campesinos como grupo cultural ni sus derechos territoriales. Bajo este desconocimiento, se constituyeron y fortalecieron organizaciones a escala local, regional y nacional, generando amplias protestas que exigieron la creación de las ZRC. Frente a esto, el Estado se vio obligado a estipular en la política de reforma agraria la figura territorial para los campesinos y los elementos jurídicos para su reglamentación (Fajardo 2010).

Con el respaldo de las bases legales, se puso en marcha el Proyecto Piloto de las ZRC y el inicio del proceso de construcción y consolidación del instrumento (Méndez 2011). En el período de 1997 a 2002 se conformaron seis zonas, tres de ellas fueron impulsadas por el proyecto piloto ubicado en los departamentos de Cundinamarca, Guaviare y Caquetá. Las otras tres ZRC se implementaron en el marco de acción del INCODER y la exigibilidad de las comunidades; estas se ubican en los departamentos del Putumayo, Bolívar y en la región del Magdalena Medio (INCODER 2013).

El Proyecto Piloto demostró la viabilidad de las ZRC para la consolidación y estabilización de las comunidades rurales, se asignaron recursos para la construcción de los PDS y se fortaleció la autonomía local, el entorno institucional y la coordinación intersectorial (Ordóñez 2012, 38; Ortiz et al. 2004). Esta figura se convirtió en la base para los derechos territoriales, para el desarrollo de actividades productivas sostenibles y formas de autogestión, e hizo visible la importancia de la participación activa de los campesinos en la toma de decisiones, el diseño y ejecución de proyectos, y la coordinación entre instituciones públicas, privadas y actores sociales (Pérez 2007, 72).

Con las seis ZRC implementadas, los campesinos en el territorio colombiano exigen su derecho a la figura territorial, la propuesta se extendió hacia departamentos como Sucre, Meta, Norte de Santander, Nariño y Cauca. Sin embargo, el proceso de implementación se enfrentó a la falta de voluntad política y recursos económicos, a la oposición de sectores empresariales y élites políticas, y a la estigmatización de las ZRC por parte del gobierno al ser señaladas como refugios para grupos armados ilegales (Ordóñez 2012, 25).

A razón de dichas dificultades, los territorios campesinos en distintas regiones desarrollaron iniciativas para implementar las zonas desde la legitimidad y no desde la legalidad (Méndez 2011); es el caso del departamento del Cauca, donde se denominaron ZRC “de hecho”, es decir, que son las comunidades las que avanzan en la construcción de su PDS, delimitan y ordenan el territorio en su campo económico, social, ambiental, cultural y político, desde sus dinámicas propias y autónomas, y fortalecen la estructura organizativa como un camino para ser reconocidas por el Estado (PUPSOC et al. 2013).

Los campesinos del Cauca tomamos la iniciativa de conformar las ZRC de hecho, es decir conformadas por la vía de hecho, una zona legítima constituida y defendida por la comunidad. Lo que pase por el territorio, que sea nocivo, sean instituciones del gobierno y privados y a la comunidad no le guste debe salir del territorio. Esta es una figura que protege el territorio y brinda garantías para que el gobierno responda, financie los PDS y constituya legalmente las ZRC (entrevista a Cristóbal Guamanga, coordinador departamental Cauca de ANZORC, miembro de Marcha Patriótica y FENSUAGRO, abril de 2019).

Por tanto, las ZRC son una propuesta territorial, dinámica y heterogénea que ha sido impulsada principalmente por los actores en el territorio, de ahí que los procesos de la implementación de este instrumento dependen de los niveles de organización, articulación, de escenarios de reivindicación campesina, el ejercicio de la movilización y las dinámicas autónomas de cada territorio, que van más allá de lo establecido en la normativa institucional (Estrada 2013).

Reconstrucción del proceso de la implementación del instrumento de ZRC: casos de estudio ZRC de Corinto y ZRC del Valle del Río Cimitarra

Las instituciones, las ideas y los actores

La ZRC de hecho de Corinto se ubica al norte del departamento del Cauca, agrupa 34 veredas de los corregimientos Río Negro, El Jagual, Los Andes, Quebraditas y Media Naranja; los afiliados a la asociación son un poco más de 400 familias. Desde agosto de 2011 se radica ante el antiguo INCODER la solicitud formal para la implementación de la ZRC, sin embargo, hasta hoy no se ha avanzado en este proceso.

Por su parte, la ZRC del Valle del Río Cimitarra se ubica en la región del Magdalena Medio, la componen los municipios de Yondó y Remedios pertenecientes al departamento de Antioquia y los municipios de Cantagallo y San Pablo del departamento de Bolívar, que reúnen un total de 134 veredas. Esta ZRC se implementó en 2002, sin embargo, se enfrenta a la estigmatización del proceso organizativo, y en 2003 el Gobierno suspendió la conformación legal (Estrada 2013). Pese a este escenario, la ZRC logró continuidad organizativa e impulsó la reactivación de la figura hasta lograr el levantamiento de su suspensión en 2011.

Tanto la ZRC de Corinto como la del Valle del Río Cimitarra sientan sus bases bajo los lineamientos planteados por la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), creada en 1976 y que mantiene vigente su mandato campesino. Siguiendo la clasificación de Campbell (1998) y Béland (2019) sobre

los tipos de ideas, se identificó que dicha plataforma ha orientado históricamente sus creencias y percepciones hacia la construcción del socialismo, que consideran puede lograrse desde la lucha gremial, organizada y política (Ballesteros 2016, 18). A este tipo de ideas se las describe como paradigmáticas, que los actores han configurado como una forma de pensar y hablar sobre el mundo, por la influencia de teorías producto de escuelas de pensamiento y grupos de expertos que han dominado el discurso político y económico (Campbell 1998, 12).

Así mismo, estas ideas han dado forma a las acciones de los campesinos dentro de las ZRC que han configurado imaginarios territoriales y sociales como el derecho a la tierra, el territorio, la defensa de los derechos sociales, económicos y demás. Son ideas que se configuran como marcos, símbolos y conceptos que los campesinos movilizan para justificar y promover sus intereses, y de esta manera convencer al público, a las autoridades político-administrativas y a los grupos de interés para que los apoyen en sus demandas (Campbell 1998, 17).

En 2010 se creó la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), considerada el actor central para promover la implementación de las ZRC: articula 53 procesos organizativos de base, tiene reconocimiento a escala nacional e internacional, y mantiene una relación directa con el Gobierno frente a los avances o limitaciones en las zonas.⁵ Su estructura organizativa tiene como base estatutos que orientan su acción hacia el reconocimiento del campesinado como sujeto político y de derechos, la promoción de la democratización de la tierra, la organización campesina y su capacidad de incidencia en la política.

Dichos estatutos creados por la ANZORC hacen referencia a las instituciones, marcos de acción, reglas, normas, rutinas y procedimientos que guían las interacciones entre los actores (Lascoumes y Le Galés 2014). Para Béland (2019), las ideas y las instituciones están estrechamente relacionadas debido a que las creencias y percepciones de los actores pueden convertirse más tarde en instituciones. Es el caso de los campesinos que, a partir de sus imaginarios territoriales e identidades, configuraron sus reglas y normas para limitar o empoderar la acción de los actores en las organizaciones sociales.

Desde sus marcos cognitivos y culturales, la ANZORC concibe la ZRC como una figura territorial donde habitan campesinos, se organizan y hay presencia de recursos naturales. Sobre este espacio, sus pobladores diseñan un PDS orientado a realizar acciones que garanticen el derecho al territorio, la vida digna y la estabilización de la economía campesina.⁶ A partir de estas ideas, los actores locales han tomado una posición frente al instrumento, lo interpretan en función de sus intereses y definen acciones para la implementación.

5 Ver el organigrama de ANZORC en <http://anzorc.com/organigrama/> Acceso el 3 de junio de 2019.

6 Ver "Quiénes somos" en <http://anzorc.com/quienes-somos/> Acceso el 4 de junio de 2019.

Si bien los conceptos como campesino, tierra, territorio, economía campesina, zonas de reserva campesina y demás se han configurado por medio de las representaciones sociales y culturales de los campesinos, estos también han sido redefinidos por las denominadas ideas programáticas que Campbell (1998, 9) identifica como aquellas ideas técnicas y profesionales que se presentan mediante resúmenes de políticas, documentos y asesoramientos, creando así una “hoja de ruta” para los formuladores de políticas en la creación de soluciones concretas, así como para los actores locales en la reorientación y adopción de nuevas ideas y narrativas.

Aunque en el nivel local las organizaciones de base que impulsan las ZRC han sido creadas bajo los lineamientos políticos y territoriales de FENSUAGRO y AN-ZORC, son las comunidades en sus territorios las encargadas de dar vida a la figura e impulsar el proceso de la implementación, de acuerdo con el contexto y las dinámicas propias de la organización. Por su parte, la ZRC de Corinto es impulsada por la Asociación Pro Constitución Zona de Reserva Campesina (ASPROZOC) y concibe esta figura como un espacio para exigir los derechos al territorio y como una propuesta para el ordenamiento productivo y ambiental (PUPSOC et al. 2013).

La ZRC del Valle del Río Cimitarra es impulsada por la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra (ACVC) y sus principales acciones se concentran en resolver las problemáticas sociales de la región, velar por la explotación racional de los recursos naturales, fortalecer el proceso organizativo desde lo local hasta lo regional y gestionar recursos que permitan adelantar diversos proyectos en la región (ACVC-RAN 1998).

Seguendo la clasificación de Knoepfel et al. (2007, 15), se identificaron varios actores vinculados en el proceso de implementación de las ZRC. En los dos casos de estudio, los actores locales reconocieron varios actores políticos administrativos con quienes se reúnen esporádicamente, o por el contrario, tienen relación directa y constante mediante mesas de negociación o espacios de encuentro en las ZRC. Entre los actores se encuentran: Agencia Nacional de Tierras; Agencia de Renovación del Territorio; Agencia de Desarrollo Rural; Oficina de Sustitución de Cultivos; Defensoría del Pueblo; corporaciones regionales; gobernaciones; alcaldías; ministerios de Gobierno; consejos municipales de Desarrollo Rural; Departamento Nacional de Cooperativas; Departamento de Economía Solidaria, entre otros.

Estos actores político-administrativos han utilizado a su favor ideas paradigmáticas y programáticas orientadas hacia la consolidación de una estructura de Estado neoliberal; bajo esta dirección crearon la Ley 160 de 1994, estableciendo como principal mecanismo la intervención del mercado, sin regulación directa de las entidades públicas frente a la compra y venta de la tierra, provocando un conflicto con los símbolos y representaciones de los actores locales, y fragmentando espacios de negociación y acuerdo frente a la implementación del instrumento de ZRC.

También se identificó la intervención de actores privados. En el caso de la ZRC de Corinto, se observa que estos son limitados, siendo una debilidad para la gestión de recursos y financiación de iniciativas y proyectos en diversas áreas, lo que no permite avanzar en la implementación de la zona. Estos actores son: Fundación Sol de Paz; Organización de las Naciones Unidas (ONU); Corporación Ecológica Educativa (ECOSUR); Fundación Tierra de Paz; Universidad Javeriana de Cali; Universidad del Valle y Universidad del Cauca.

Por su parte, la ZRC del Valle del Río Cimitarra interactúa con el Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Unión Europea; Agencia Católica para el Desarrollo de Ultramar (CAFOD); Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP); universidades públicas y centros tecnológicos, entre otros. Por ello, esta zona se muestra más consolidada por su capacidad de mantener una interlocución permanente con estos actores que han acompañado espacios de diálogo, divulgación, investigación y financiación de iniciativas y proyectos en las ZRC.

A su vez, se identificó la influencia en este proceso de actores sociales. La ZRC de Corinto se articula con el Movimiento Político Marcha Patriótica; Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano; consejos comunitarios; JAC; cabildos indígenas; Asociación Nacional de Usuarios Campesinos; Comité de Cafeteros; Red de Derechos Humanos; organizaciones estudiantiles; Central Unitaria de Trabajadores; organizaciones barriales, entre otros. Estos actores principalmente han acompañado procesos de organización política, movilización y negociación con autoridades públicas.

Por otro lado, la ZRC del Valle del Río Cimitarra cuenta con el apoyo de 120 JAC, organizaciones sociales, gremiales y sindicales, comités de pescadores, de comercio, de derechos humanos, ambientales, de desplazados, asociaciones de profesores, consejos locales de cultura, entre otros. A diferencia de la ZRC de Corinto, estos actores sociales se encargan de impulsar desde sus espacios iniciativas orientadas hacia la implementación de la zona, por ello dichas redes han potenciado la acción colectiva, la autonomía y autogestión, construyendo así un desarrollo local sostenible que prioriza la relación entre individuo, comunidad y Estado como un ejercicio de corresponsabilidad frente a los asuntos territoriales (Ruiz 2015, 54).

En los dos casos, estos actores sociales influyen en la implementación de las ZRC mediante sus ideas descritas como “sentimientos públicos”, al ser ideas sostenidas por grandes segmentos del público en general (Campbell 1998, 15). Estos actores, al desarrollar espacios académicos, encuentros, diálogos, acciones colectivas y estrategias de comunicación sobre temas relacionados con las ZRC han impulsado

un proceso de legitimidad política ante la sociedad al coincidir sus ideas con los valores sociales y culturales de los campesinos, promoviendo que los formuladores e implementadores de la política amplíen los debates y la participación en la toma de decisiones.

Los actores y sus recursos en el proceso de la implementación

En este apartado se identificaron algunos de los recursos de los que disponen los actores locales. Siendo uno de los factores que influye de manera determinante en la implementación de las ZRC, se asume que la diferenciación en los casos depende de la cantidad, las formas como son utilizados y las condiciones en las que poseen los recursos.

76

Personal

Este recurso hace referencia a la formación académica y personal que poseen los actores. Se hace cada vez más necesario que las personas sean hábiles en el aspecto comunicativo y su actividad profesional, y más cuando las formas de intervención del Estado se hacen cada vez más sofisticadas (Knoepfel et al. 2007, 19).

En la ZRC de Corinto, los actores identifican este recurso como una de las debilidades del proceso organizativo. No poseen altos niveles de cualificación en formación técnica y universitaria, y tienen dificultades para gestionar recursos, productos y servicios por medio de convenios con otros actores sean institucionales, privados o académicos (PUPSOC et al. 2013). Cuentan con el apoyo de un profesional, quien se encarga de dinamizar jornadas de formación organizativa, acompaña los espacios de diálogo con las instituciones y gestiona algunos proyectos, sin embargo, no es suficiente este conocimiento para todas las áreas que se requieren trabajar.

Además, las personas no asumen responsabilidades administrativas por la falta de preparación de sus capacidades de liderazgo. Desde el ámbito regional, la organización local recibe apoyo del equipo técnico de FENSUAGRO y ANZORC conformado por varios profesionales y el apoyo de estudiantes universitarios que realizan espacios de formación organizativa, no obstante, estos se llevan a cabo esporádicamente por falta de recursos económicos y de tiempo, puesto que son ellos quienes acompañan el proceso en las demás asociaciones campesinas del departamento del Cauca.

Por su parte, la ZRC del Valle del Río Cimitarra también ha tenido dificultades con el acceso a la educación formal, sin embargo, para los actores locales este

proceso de formación también puede generarse desde la educación no formal, que consideran como un proceso permanente, continuo y dinámico, que surge de la vida en comunidad, el hogar, el barrio, la calle, los grupos sociales, los espacios de deporte, de mercado y demás (ACVC-RAN 1998). En esta ZRC, el 33% de los dirigentes que impulsan la figura cuentan con un nivel secundario y técnico universitario, y los demás han sido parte de la dirección de otras organizaciones, una ventaja que por sus conocimientos y experiencia contribuye a fortalecer el proceso organizativo.

A partir de su conocimiento técnico y empírico, han generado esquemas propios en diversas áreas en especial en los sistemas de producción, como es el caso de las Escuelas de Campo (ECA) que promueven un enfoque agroecológico desde las prácticas y saberes locales (FAO y ANT 2018). Estos proyectos han logrado aumentar las capacidades de producción alimentaria y autoconsumo de las comunidades y garantizar la soberanía alimentaria y el empoderamiento de las comunidades, además de construir redes de interacción con otros actores (Huertas 2008, 125).

Dinero

Este recurso puede concentrarse entre quienes tienen mayor poder político. Puede ser mensurable, intercambiable o sustituible. No se puede pensar en la implementación de una política sin contar con los medios financieros que se requieren para pagos de personal, materiales, locales, entre otros (Knoepfel et al. 2007, 20).

En la ZRC de Corinto, los campesinos consideran que no cuentan con recursos económicos suficientes ni fuentes de financiamiento para promover el desarrollo de actividades en los diversos campos, tampoco ha sido posible avanzar en la construcción del PDS, que requiere personal, diagnósticos, dinero, etc. Si bien estos recursos deben ser financiados por el Estado, las instituciones a cargo no han hecho la inversión necesaria o no se ejecutan dichos recursos, obstaculizando el avance en la implementación formal de la ZRC.

A nivel territorial, han desarrollado algunas iniciativas para la gestión de recursos propios, como actividades culturales y cuotas anuales por asociado, sin embargo, estos recursos son insuficientes y las comunidades deben estar a la expectativa del apoyo de las instituciones. En algunos casos, se han financiado pequeños proyectos productivos por parte de actores internacionales, como la Unión Europea y Forum Syd, pero se requiere de alianzas más fuertes y permanentes (PUPSOC et al. 2013).

Por su parte, las comunidades campesinas de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, consideran fundamental desarrollar estrategias para la gestión de recursos pro-

pios. En la actualidad, impulsan la Cooperativa Multiactiva Nacional para la Paz (COOMUNALPAZ), un proyecto de economía campesina donde producen, procesan y comercializan productos agropecuarios y otros bienes a precios justos. De igual forma, la empresa Ecobúfalo Campesino apuesta por la cría de búfalos como una iniciativa de producción agroecológica, además, los beneficiarios se articulan con comerciantes, empresarios, tenderos y JAC para estimular la intermediación para la compra y venta (FAO y ANT 2018).

También disponen de un fondo de recursos creado con ayuda de convenios internacionales y del Gobierno nacional para la financiación de proyectos productivos y situaciones de emergencia en salud, alimentación y servicios básicos (ACVC-RAN 1998). Con estas iniciativas se ha podido financiar varios proyectos y las cooperativas han garantizado un nivel de autonomía alimentaria. A su vez, al asociar diversos actores se generan espacios no solo para la actividad económica sino también para la construcción del tejido social mediante asambleas donde se resuelven conflictos y se llegan a acuerdos (FAO y ANT 2018).

Organización

Este recurso hace referencia a la estructura administrativa o societal a la que pertenecen los actores, y de cómo estos se articulan con otros actores relacionados con la política pública. Estas estructuras establecen reglas, normas o valores que organizan y guían los procesos de interacción (Knoepfel et al. 2007, 21).

Para el caso de la ZRC de Corinto, su estructura administrativa está compuesta por una junta directiva (presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y fiscal), y la asamblea general es el máximo órgano para la toma de decisiones. Tanto la junta directiva como los asociados guían sus acciones conforme lo establecido en los estatutos donde se plasman principios, deberes y derechos. Para los asociados, la organización campesina es la que les permite integrarse, pensar el territorio, planear y diseñar estrategias para el mejoramiento de sus condiciones de vida, la defensa de sus derechos y la satisfacción de necesidades (ECOSUR et al. 2016).

Su forma operativa es por medio de comités de impulso, estos son: mujer rural y familia; producción y soberanía alimentaria; territorio y ambiente; cultura, educación y juventud; conciliación (donde se dirimen conflictos); fortalecimiento organizativo y finanzas; seguridad campesina y comunicaciones (PUPSOC et al. 2013). Estos comités dinamizan el proceso organizativo en la ZRC mediante planes de trabajo, sin embargo, no se lleva a cabo una ejecución efectiva de los planes por falta de conocimientos técnicos y habilidades para gestionar recursos e interactuar

con los diversos actores, además muchas de las veredas quedan desconectadas de la estructura organizativa al centralizarse los comités en un solo corregimiento.

Para el caso de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, su estructura institucional se compone de cinco instancias: la primera, una asamblea general de asociados a la ACVC, apoyada por los comités de derechos humanos y los comités empresariales; segunda, la junta directiva ACVC y la coordinación general; tercera, la coordinación de oficina apoyada por un equipo técnico; cuarta, la coordinación de equipo técnico ACVC apoyado por un equipo técnico; y quinta, los coordinadores seccionales, cada uno apoyado por un equipo técnico de campo: coordinador de seccional Nordeste Antioqueño, coordinador de seccional Sur de Bolívar y coordinador de seccional parte media (ACVC-RAN 2009).

Una de las fortalezas de su estructura es el equipo técnico; este lo conforman voluntarios de colegios, universidades y profesionales encargados de asesorar, planificar, ejecutar, evaluar y hacer el seguimiento a la ZRC, además de sus saberes académicos se retroalimentan con las experiencias y conocimientos de la comunidad (ACVC-RAN 2009). En la actualidad, esta zona sienta las bases para el fomento de la gobernanza territorial por su capacidad organizativa al momento de diseñar sus propios lineamientos sobre el manejo y la ocupación del territorio, y por la articulación con diversos actores tanto públicos, privados y de la sociedad civil para la ejecución de sus planes de trabajo y lo propuesto en el PDS (Quijano y Linares 2017, 235).

Infraestructura

Este recurso hace referencia a la dotación de bienes públicos como parte de la elaboración o ejecución de la política, pueden estar a disposición de los actores político-administrativos, así como también de los actores locales, considerándose estas infraestructuras como espacios de comunicación y encuentro (Knoepfel et al. 2007, 22).

Los campesinos de la ZRC de Corinto manifiestan que este recurso se representa mediante una sede campesina ubicada en la cabecera municipal. Este espacio les permite reunirse, planear, organizarse y es una forma de delimitar el territorio para hacer visible la presencia de los campesinos. A nivel departamental, ANZORC cuenta con una oficina en la ciudad de Popayán para el encuentro de las organizaciones en reuniones, talleres, eventos y demás. Hacen uso de elementos básicos como computadores, mesas, sillas e implementos de cocina.

En el área rural, algunas veredas ubicadas en los corregimientos de La Cominera, Las Guacas y San Luis Arriba cuentan con casetas comunales construidas por la

comunidad como muestra de su permanencia en el territorio; estas infraestructuras reúnen a los campesinos en eventos y actividades, generando unidad y fortalecimiento de la cultura campesina. A su vez han aportado su mano de obra para la construcción de caminos, escuelas, acueductos, redes eléctricas, puentes, iglesias, canchas deportivas, salones comunales, entre otros (PUPSOC et al. 2013).

En el caso de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, los campesinos identifican este recurso mediante dos centros regionales ubicados en el municipio de Barrancabermeja y otro al sur del departamento de Bolívar; en el área rural han construido casas campesinas en cada uno de los municipios que hacen parte de la zona. Asimismo, han gestionado e impulsado el mejoramiento o construcción de vías terrestres y fluviales, centros de formación, redes de electrificación y telefonía, viviendas, centros educativos y demás, pues es la mano de obra el patrimonio central con el que cuentan las comunidades (FAO y ANT 2018).

Principalmente, disponen de elementos de oficina, equipos electrónicos, propiedades, herramientas de trabajo, vehículos, maquinaria y dinero en efectivo. Este último como resultado de los aportes voluntarios que hacen los asociados. Si bien son montos de caja menor, ayudan a financiar los aspectos logísticos de transporte y alimentación de varias actividades. Con el acceso a este recurso, han logrado fortalecer las capacidades de administración, veeduría, planeación y seguimiento de las políticas, demostrando que estas actividades pueden ser asumidas desde el territorio y no necesariamente desde lo nacional (FAO y ANT 2018).

Fuerza

Este recurso puede ser determinante en la implementación de las políticas, algunas veces puede ser reemplazado por el consenso, sin embargo, para algunos actores, principalmente para el grupo objetivo, se convierte en una herramienta para expresar su desacuerdo por medio de acciones colectivas como las movilizaciones, paros y cierres de vías (Knoepfel et al. 2007, 23).

Para el caso de la ZRC de Corinto, los campesinos identificaron varias acciones que consideran son las más representativas, entre ellas se encuentran: el cierre de vía en 1999, que por 27 días agrupó a más de 10 000 campesinos. Como resultado se firmó un convenio con el Gobierno por 100 000 millones de pesos para ser invertidos en las demandas exigidas (Lugo 2010, 323). Con esta acción las comunidades identificaron que las modalidades de lucha logran poder de negociación, reconocimiento y visibilidad, siempre que exista una fuerte coordinación política entre los diversos actores sociales (Herrera 2003).

En 2000, campesinos del departamento del Cauca se movilizaron hacia Bogotá y se tomaron la Plaza de Bolívar para exigir al Estado la implementación de las ZRC.⁷ En 2009, se tomaron las instalaciones de las alcaldías municipales en reclamo por la instalación de bases militares en los territorios y las crecientes concesiones mineras (*Agencia Prensa Rural*, 13 de octubre de 2009). Para 2013, se llevó a cabo el gran paro nacional agrario, con participación de campesinos de los departamentos del Cauca, Nariño, Huila y Bolívar (Salcedo et al. 2013). Y en el mes de abril de 2019, se mantuvo bloqueada la vía panamericana por 26 días, logrando un acuerdo con el Gobierno por 23 789 millones de pesos para ser invertidos en el sector campesino.⁸

En el caso de la ZRC del Valle del Río Cimitarra, el recurso de la fuerza también ha sido una de las principales estrategias para obtener la atención de las instituciones. Una de las acciones con mayor trascendencia se generó en 1996, cuando los campesinos se tomaron los parques del municipio de Barrancabermeja, exigiendo la construcción de un Plan Integral de Desarrollo Agropecuario; como resultado lograron establecer una mesa de negociación con el Gobierno nacional y líderes campesinos (ACVC-RAN 1998).

Para 2013, esta ZRC se unió al paro nacional agrario y más de 4000 campesinos se concentraron en el municipio de Barrancabermeja para exigir al Estado educación, salud, condiciones de vida, infraestructura y políticas públicas para el sector rural (*Agencia Prensa Rural*, 19 de agosto de 2013). En 2014, los campesinos se movilizaron hasta la ciudad de Barrancabermeja para exigir al Estado el respeto por la vida y la libertad de líderes de la zona que habían sido expuestos ante montajes judiciales (*Agencia Prensa Rural*, 6 de mayo de 2014). Y desde 2016 han realizado permanentes movilizaciones en apoyo al cumplimiento de lo establecido en el acuerdo de paz y la defensa de los derechos humanos.

Por lo tanto, los campesinos de estas ZRC desde sus propias dinámicas autónomas han generado acciones para incidir en la implementación de las ZRC, siendo el territorio el espacio donde desarrollan sus actividades productivas y reproductivas, su identidad, su cultura y formas de organización social. Han fortalecido la relación dinámica con entidades públicas, actores privados y sectores sociales, y han utilizado estrategias para la adquisición y uso de los diferentes recursos, así como la configuración de sus instituciones construidas sobre marcos y representaciones que les ha permitido crear disposiciones y regular acciones frente a intereses y objetivos comunes.

7 Actas de la Mesa Campesina CIMA/CNA-PUPSOC y Ministerio del Interior, 2015-2017. Documentos de asuntos campesinos en la mesa de negociación entre representantes del Gobierno y organizaciones campesinas. Popayán.

8 Acta 011 del 6 de abril de 2019. Documentos sobre reunión entre el Gobierno nacional y delegados de la minga social por la defensa de la vida, el territorio, la democracia, la justicia y la paz. Popayán.

Conclusiones

Este artículo analizó el proceso de la implementación de las ZRC en Colombia como instrumento de la política de reforma agraria desde la perspectiva de la sociología de la acción pública. Este marco pone el foco en la intervención de los actores locales durante la implementación, analiza cómo estos interactúan sobre el problema público a resolver, hacen uso de recursos, ideas e intereses y se relacionan con las instituciones, de tal forma que construyen un campo de acción en el que se desenvuelve el proceso de la política desde una perspectiva sociológica dirigida hacia los sistemas del orden local.

El análisis ha permitido identificar que son varios los factores que influyen en la implementación de las ZRC. Un primer factor determinante es la capacidad de interacción entre los actores. Solo a partir de una relación dinámica con entidades públicas del orden local, nacional e internacional, como actores privados o no gubernamentales y sectores sociales, los campesinos logran desarrollar capacidades y conocimientos para aprovechar las oportunidades y promover estrategias para avanzar en la implementación.

En el caso de los actores políticos administrativos, es necesario avanzar en la articulación con los diferentes instrumentos legales creados para la implementación de las ZRC, puesto que aún no existe una relación dinámica con instrumentos clave para avanzar en el proceso, como es el caso de los planes de desarrollo nacionales, de desarrollo rural y de ordenamiento territorial. En este escenario es que los campesinos han logrado incidir y participar mediante la creación de sus propias redes, formas de organización y dinámicas autónomas, que les ha permitido apropiarse del instrumento, desarrollar estrategias para la toma de decisiones y ser veedores de los procesos públicos del orden territorial que muchas veces se desconoce en el orden nacional.

Otro de los factores identificados son las ideas. Si bien el proceso de implementación de las ZRC ha sido influenciado por ideas paradigmáticas, tanto de los actores locales como públicos, también cumplen un rol decisivo las ideas programáticas debido a que este conocimiento experto, por un lado, ha generado nuevos instrumentos que contradicen el objetivo por el cual fueron creadas las ZRC o, por el contrario, estas ideas responden y defienden las ideas de los campesinos. Sin embargo, a pesar de esta influencia de ideas, son los actores locales quienes han construido su propia interpretación del instrumento, ideas sobre la base de las reivindicaciones sociales y territoriales, orientadas a hacer frente a las desigualdades sociales del sector rural.

Otro de los factores identificados son las instituciones. En el caso de las estructuras públicas, han mantenido una estructura tradicionalista de los diversos organis-

mos y corporaciones estatales del sector agrario que desde las funciones y visiones no responden al cumplimiento de la implementación de las ZRC. Solo hasta 2015 se inició un proceso de liquidación del antiguo INCODER y se creó la ANT, que asumió los nuevos retos del posconflicto y hasta hoy se desconocen los resultados que pueda generar, pero es el actor principal en el desarrollo de la política. Frente a esta débil institucionalidad es que los campesinos responden con la creación de sus propias instituciones, configuradas desde sus representaciones y valores, pues consideran que el elemento de mayor complejidad que garantiza el éxito de las ZRC es la organización campesina y el desarrollo de principios, normas y reglas de convivencia.

Otro de los factores determinantes son los recursos de los que disponen los actores locales. Estos producen diferencias en el proceso por la cantidad en que los poseen y la forma cómo los utilizan dependiendo de sus intereses y objetivos comunes, por ello, afirmamos que entre más concentrados estén los recursos, mayor es el nivel de influencia en la implementación de la ZRC. Para impulsar los procesos de políticas, de abajo hacia arriba, las comunidades requieren de conocimiento tanto académico como práctico, de herramientas de aprendizaje para el saber hacer, saber a dónde ir, con quién interactuar, cómo plantear y discutir un problema y una solución.

Por ende, una combinación específica entre la agencia que ejercen los actores locales, las posibilidades que las instituciones abren a partir de la regulación, las ideas que se movilizan tanto por medio de las instituciones como en las estrategias de los actores, así como sus intereses y sus recursos, explica el resultado diferencial durante la implementación. La interacción entre los elementos particulares de cada uno de los factores identificados, en cada caso, permite que se avance o no en este proceso.

Bibliografía

- Acevedo, Álvaro. 2015. "El frente nacional: legitimidad institucional y continuismo bipartidista en Colombia (1958-1974)". *Económicas CUC* 36 (1): 49-78. <http://doi.org/10.17981/econcuc.36.1.2015.22>
- Agencia Prensa Rural. 2014. "Movilización en Cantagallo en solidaridad con presos políticos", 6 de mayo. <https://bit.ly/2DTLxmR>
- _____. 2013. "Inicio concentración de manifestantes que participarán del paro nacional agrario en el Magdalena Medio", 19 de agosto. <https://bit.ly/30t7HUR>
- _____. 2009. "Jornada de movilización campesina, indígena y popular del norte del Cauca", última modificación: 13 de octubre. <https://bit.ly/2OB6pkO>

- Arévalo, Karol. 2011. *Las reservas campesinas, una aproximación a las organizaciones campesinas desde su experiencia política*. Tesis para Maestría, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Asociación Campesina Valle del Río Cimitarra-Red Agroecológica Nacional (ACVC-RAN). 2009. *¿Qué es la Asociación Campesina del Valle del Río Cimitarra?* <https://bit.ly/3hcLa57>
- _____. 1998. *Zona de Reserva Campesina Valle del Río Cimitarra. Plan de Desarrollo Sostenible*. Asociación Campesina Valle del Río Cimitarra.
- Ballesteros, Huber. 2016. “40 años de lucha, dignidad y resistencia”. *Fensuagro*: 1-64.
- Béland, Daniel. 2019. *How ideas and institutions shape the politics of public policy*. Montreal: Cambridge University Press.
- Benítez, Regis. 2005. “La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer”. *Revista Economía Colombiana* 309: 45-55.
- Bifulco, Liviana. 2017. *Social policies and public action*. Nueva York: Routledge Taylor / Francis Group.
- Campbell, John. 1998. “Institutional analysis and the role of ideas in political economy”. *Theory and Society* 27 (3): 377-409. <https://doi.org/10.1023/A:1006871114987>
- Cardoza, German. 2015. *Vacios jurídicos y oportunidades. Zonas de Reserva Campesina*. Cali: Universidad Javeriana de Cali.
- ECOSUR (Corporación Ecológica Educativa), Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano (FUNDECIMA) e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). 2016. *Caracterización de tensiones y conflictos ambientales, sociales, territoriales; diseño de rutas de solución jurídica, institucional, política, social; y gestión participativa de los mismos en comunidades campesinas de 27 municipios del Cauca*. Popayán: INCODER / ECOSUR / FUNDECIMA.
- Estrada, Jairo. 2013. *Territorios campesinos. La experiencia de las Zonas de Reserva Campesina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- Fajardo, Darío. 2010. “Las Zonas de Reserva Campesina: ¿estrategia de desarrollo regional y contra el desplazamiento?” *Agencia Prensa Rural*, 25 de mayo. Acceso el 28 de enero de 2019. <https://n9.cl/n8hj>
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2004. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herrera, Luz Ángela. 2003. *Región, desarrollo y acción colectiva. Movimiento de Integración del Macizo Colombiano*. Bogotá: CINEP.
- Huertas, Angélica. 2008. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. *Política y Cultura* 30: 119-134. <https://n9.cl/zv0e5>

- INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural). 2013. “Procedimiento Zonas de Reserva Campesina”. *Área de Manejo Especial La Macarena*, 5 de octubre. Acceso el 30 de enero de 2019. <https://bit.ly/3fI9LyA>
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone, y Miriam Hinojosa. 2007. “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”. *Ciencia Política* 3: 6-29. <https://n9.cl/r872>
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés. 2014. *Sociología de la acción pública*. México DF: El Colegio de México.
- Ley 160/1994 de 3 de agosto, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41 479 de 5 de agosto de 1994. Colombia.
- Ley 135/1961 de 13 de diciembre, sobre reforma social agraria. Diario Oficial 30 691 de 20 de diciembre de 1961. Colombia.
- Ley 200/1936 de 30 de diciembre, sobre régimen de tierras. Diario Oficial 23 388 de 21 de enero de 1937. Colombia.
- Lugo, Diego. 2010. “Movilizaciones sociales y formas de lucha campesina desarrolladas en el municipio de Cajibío (Cauca): 1990-2006”. *Sociedad y Economía* 19: 305-332 <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n19/n19a15.pdf>
- Machado, Absalón. 2009. *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- _____. 2001. “De la reforma agraria a la reforma rural”. En *Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI*, editado por Manuel Ramos, 38-52. Bogotá: INCORA / Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Méndez, Yenly Angélica. 2011. “Zona de Reserva Campesina ZRC, un instrumento de la política de tierras en clave de reforma agraria”. *Agencia Prensa Rural*, 13 de enero. Acceso el 28 de enero de 2019. <https://prensarural.org/spip/spip.php?article5172>
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ordóñez, Freddy. 2012. *Zonas de Reserva Campesina. Elementos introductorios y de debate*. Bogotá: INCODER / Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo (ILSA) / SINPEAGRICUN. <https://n9.cl/v79lw>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y Agencia Nacional de Tierras (ANT). 2018. *Las Zonas de Reserva Campesina. Retos y experiencias significativas en su implementación*. Bogotá: FAO / ANT.

- Ortiz, César, Manuel Pérez, Daniel Castillo y Luis Muñoz. 2004. *Zonas de Reserva Campesina. Aprendizaje e innovación para el desarrollo rural*. Bogotá: Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Pérez, Manuel. 2007. "Las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en Colombia". *Revista Javeriana*: 68-77.
- Piñeiro, Martín. 2009. *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*. Santiago: FAO.
- PUPSOC (Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano), Asociación Campesina Inzá Tierradentro (ACIT) e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). 2013. *Estudio de tenencia de tierras. Convenio 569 de agosto 3 de 2012*. Bogotá: INCODER / ACIT / PUPSOC.
- Quijano, Claudia y Johana Linares. 2017. "Zonas de Reserva Campesina: territorialidades en disputa. El caso del Valle del Río Cimitarra, Colombia". *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención social* 24: 225-251. <https://n9.cl/6f5f>
- Ragin, Charles. 2007. "El uso de los métodos comparativos para estudiar la diversidad". En *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, editado por Charles Ragin, 177-211. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Ramos, Manuel. 2001. *Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI*. Bogotá: INCORA / Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Rhodes, Roderick Arthur. 2005. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, de Agustí Cerrillo i Martínez, 99-22. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rosas Ferrusca, Francisco, Juan Calderón Maya y Héctor Campos Alanís. 2012. "Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial". *Quivera* 14: 113-136. <https://n9.cl/q37d>
- Ruiz, Manuela. 2015. "Territorio y ambiente en las Zonas de Reserva Campesina de Colombia". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 8: 45-56. <http://doi.org/10.17141/eutopia.8.2015.1826>
- Salcedo, Leonardo, Ricardo Pinzón y Carlos Duarte. 2013. *El paro nacional agrario: un análisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano*. Cali: Universidad Javeriana de Cali.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. "La implementación de las políticas públicas". En *Análisis y gestión de políticas públicas*, editado por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, 179-206. Barcelona: Editorial Ariel.
- Yin, Robert. 2014. *Case study research: Design and methods*. Los Ángeles: Sage.



La lucha indígena por el agua en las comunidades de Nitiluisa y La Moya, Ecuador

The indigenous struggle for water in the communities of Nitiluisa and La Moya, Ecuador

Luis Alberto Tuaza Castro*

Recibido: 20/09/2019 - Aceptado: 15/04/2020

Resumen

En este artículo se estudia la lucha indígena por el acceso al agua, tomando los casos de las comunidades de La Moya y Nitiluisa, desde un acercamiento etnográfico. Se argumenta cómo en el pasado el agua era propiedad de los hacendados y de los mestizos, y a partir de la década de los setenta del siglo XX, los indígenas accedieron al agua por medio de la organización, el trabajo comunitario y el apoyo de aliados influyentes. Se concluye que el agua es el único bien que continúa articulando la acción colectiva indígena en un contexto caracterizado por la descomunalización.

Palabras clave: agua; Estado; hacienda; indígenas, lucha; organización.

Abstract

This paper studies from the ethnographic approach the indigenous struggle for access to water in the communities of La Moya and Nitiluisa. In the past, water was owned by landowners and mestizos. Since the 1970s, indigenous people gained access to water through organization, community work, and the support of influential allies. We conclude that water is the only asset that continues to articulate indigenous collective action, in a context characterized by de-communalization.

Keywords: water; hacienda; State; indigenous; struggle; organization.

* Doctor en Ciencias Sociales, mención estudios políticos. Profesor investigador de la Universidad Nacional de Chimborazo. lalberto6@hotmail.com

Introducción

Uno de los conflictos recientes a los que se enfrenta la humanidad y particularmente las poblaciones indígenas es la lucha por el agua. La defensa de este recurso vital articula la acción colectiva en varias partes del mundo. En América Latina, los pueblos indígenas son los principales protagonistas de la protección del agua frente a las amenazas de la privatización, la contaminación, la minería, el extractivismo petrolero y maderero (Becerra 2006). En los meses de enero a abril del 2000, los indígenas y campesinos de Bolivia se enfrentaron al gobierno de Hugo Banzer que promovió la privatización de las aguas del Municipio de Cochabamba, entregando en concesión el servicio y la distribución de agua en la ciudad a la empresa Aguas de Tunari, subsidiaria de la transnacional Bechtel (Sauras, Lill y Bertelli 2015). Las movilizaciones concluyeron con la salida de Banzer y el retorno de la administración del agua al Municipio de Cochabamba.

En Honduras, los indígenas, especialmente del pueblo lenca, luchan por la defensa del río Gualcarque, importante fuente de agua y alimentos, frente a la empresa Desarrollos Energéticos Sociedad Anónima. Esta disputa cobró la vida de varios dirigentes indígenas, entre ellos la de Bertha Cáceres, asesinada el 2 de marzo de 2016. Cáceres denunció el acoso y la persecución a las comunidades indígenas y el robo de las tierras ancestrales por parte del gobierno de Honduras, la venta de la tierra y los recursos naturales del país a empresas transnacionales interesadas en construir represas hidroeléctricas (Pieró 2018).

En estos últimos años en Ecuador, las organizaciones indígenas que conforman la organización regional de la Sierra, Ecuador Runakunapak Riccharimui (ECUARUNARI), realizan las diversas marchas por el agua y la vida, que han sido desarticuladas por el gobierno, al considerarlas como actos de sabotaje y terrorismo (Almeida 2018).

La lucha de los pueblos indígenas por el agua ha sido una de las preocupaciones de las ciencias sociales en Ecuador y en América Latina. Desde la perspectiva histórica y antropológica, Úrsula Poeschel-Renz (2001) describe los procesos de articulación de la lucha por el agua de los indígenas salasacas y las maneras en que ellos se enfrentaron al antiguo terrateniente en el momento de acceder al agua. Con este mismo enfoque, Adger y Kelly (1999) identifican las condiciones socioculturales que permiten generar la capacidad de control y la potencialidad de recuperación de un determinado grupo social frente a una amenaza externa en torno a los recursos hídricos. Las reflexiones de Carl Folke, Thomas Hahn, Per Olsson y Jon Norberg (2005) sugieren la necesidad de tomar en consideración “la memoria socioecológica” a la hora de comprender los problemas relacionados con el agua. En este concepto se aglutinan los diferentes conoci-

mientos que las personas poseen acerca de un sistema social, del entorno ambiental con el que se relacionan, de cómo este ha sido afectado por cambios en el ambiente y las diversas estrategias de adaptación que desarrollan.

Por otra parte, existen, igualmente, los análisis referentes al fenómeno de la escasez hídrica que no solo se vincula con un fenómeno natural, sino que reconoce e identifica la dimensión social en el mencionado conflicto (Urquiza y Cadenas 2015). Asimismo, aparecen los estudios sobre el uso de los recursos sociales naturales, entre estos el agua (Urquiza y Billi 2020), los problemas que representan y cómo los pueblos indígenas gestionan los recursos naturales y otros bienes comunes (Korovkin 2002; Basani 2019).

La lucha por el agua constituye uno de los aspectos importantes en los procesos de reivindicación indígena, tal como lo demuestran los estudios de Poeschel-Renz (2001) y de Boelens (2003). En Ecuador, junto con la demanda de tierra y libertad, el derecho a la educación bilingüe (Martínez 2016) y la participación política (Becker 2015), los pueblos indígenas reclamaron al Estado el acceso al agua, la legalización de su uso y la administración comunitaria de este recurso. ¿Por qué es importante el agua para los indígenas? ¿A quiénes pertenecía el agua antes de la desarticulación del régimen de la hacienda? ¿Cuáles fueron las causas que articularon las luchas por el agua? ¿Qué estrategias utilizaron los indígenas para acceder al agua? ¿Qué ventajas trajo el agua a la organización comunitaria? Son las preguntas a las que se responderá a lo largo de este análisis.

Para este estudio, se toman los casos de las luchas por el agua efectuadas por indígenas de La Moya y Nituluisa de la provincia de Chimborazo, Ecuador, entre las décadas de los setenta y los ochenta. Se trata de una entrada etnográfica que implicó la reconstrucción de la memoria histórica a partir de entrevistas en profundidad a los antiguos dirigentes y socios que participaron en la lucha por el agua, y de la revisión de la sentencia del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), que garantizaba el derecho al líquido vital y la gestión de este recurso. A estas fuentes se suman los datos obtenidos en el trabajo de archivo y al revisar la documentación del proceso legal que siguieron los dirigentes de las juntas de agua en las dos comunidades.

La importancia del agua para los pueblos indígenas

En enero de 2019, el cabildo de la comunidad de La Moya, después de realizar el mejoramiento del servicio del agua entubada, impuso a los beneficiarios la obligación de pagar la cuota mensual de dos dólares por el consumo de hasta 2000 litros

de agua, y quienes excedan de esa cantidad, tendrían que pagar tres dólares. Según los dirigentes, “el pago permitirá hacer el mantenimiento del servicio, cambiar las tuberías y contar con ahorros económicos” (entrevista a dirigente de Junta de Agua 1, 2019). Sin embargo, la propuesta fue rechazada por los miembros, al considerar que “el agua no se vende ni se compra. Que hasta los pájaros tienen el derecho gratuito de beber el agua”. Similar a lo acontecido en La Moya, en el resto de las localidades, también hay resistencia a pagar por el agua. Esto significa que, para los indígenas, el agua es el líquido vital gratuito (Jaramillo 2013), fundamental para la supervivencia de todos los seres que habitan el planeta. En la Constitución del Ecuador (2008), que reconoce los derechos de la naturaleza y que señala como aspiración fundamental el *sumak kawsay* o el buen vivir, se considera que el agua “constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida” (art. 12).

En la lengua kichwa, el agua es *yaku*, líquido vital. Sin este elemento prevalece el *yakunañay*, o la sed que priva de la vida (Cordero 1955, 138). Los indígenas piensan que el agua a semejanza de la tierra es *mama*, la madre agua, que a su vez la conciben como la sangre de la madre tierra. En sí, el agua se percibe como un ser vivo, omnipotente, creador y transformador, que requiere de un trato especial de los seres humanos: el cuidado, la veneración y la regeneración. Esta última práctica supone la siembra del agua. No es extraño entre las montañas del callejón interandino, encontrar lagunas artificiales que un día fueron construidas con el propósito de sembrar el agua y de conservar los humedales, devolviendo así a la montaña, el favor que ha concedido, dotándoles del agua (Taboada 2018).

Los indígenas creen, asimismo, que el agua es el regalo de las montañas. En su cosmovisión, los cerros, como los humanos, forman una familia: representan al padre, la madre y los hijos. Cada una de las montañas y pequeñas lomas tienen nombres propios. La montaña Cunanbay, ubicada en el cantón Colta, Chimborazo, a 4080 m s. n. m. es considerada como *mama Cunanbay*, y junto a ella está *yaya urku*, el cerro padre, los dos han procreado a *wawa Cunanbay*, la niña *Cunanbay*, y los demás cerros de la cordillera occidental que rodean a Colta. Cada montaña regala a los seres vivos su pequeña vertiente o *pugyu* de agua o varias *pugyukuna*.¹

La desaparición de las fuentes es interpretada como el rechazo que los cerros sienten hacia los seres humanos por sus malos comportamientos. “Si en las comunidades existe armonía y buen trato entre los miembros, entonces hay suficiente agua. Si hay peleas, incomprensiones se seca las vertientes”, manifiesta una de las moradoras de La Moya (entrevista a participante, sector comunitario 1, 2019). “Ahora el caudal

1 Vertientes.

de agua no es como antes. Antiguamente había bastante agua, hoy solo tenemos un chorro pequeño. El agua desaparece, porque la gente se pelea, vive sin preocuparse de sus semejantes”, señala el dirigente de Nitiluisa (entrevista a dirigente de Junta de Agua 2, 2019).

Más allá del comportamiento moral de las personas, hoy en día, los estudios demuestran que la desaparición de los humedales y de las vertientes son ocasionados por el cambio climático y por la intervención humana (Arias 2018; Greenpeace 2018; Bustamante 2017). En el caso de la provincia de Chimborazo, la destrucción de los pajonales y el consecuente avance de la frontera agrícola, provocan la desaparición de los manantiales. Hasta la década de los ochenta del siglo pasado, la actividad agrícola llegaba a los 3200 m s. n. m., y, en estos momentos, asciende a los 3900 m s. n. m. (García 2015).

¿Por qué son importantes los pajonales? Los pajonales son las capas vegetativas que cubren las superficies de las montañas altas del callejón interandino. Este piso ecológico está conformado por paja, los *butsus*, el *tultul*,² y otras vegetaciones que mantienen la humedad y la variada flora y fauna. Durante el invierno, los pajonales absorben las lluvias con las que se forman las fuentes que proveen de agua.

La intervención humana con la trituración de la paja provoca el aniquilamiento de la rica flora y fauna de alta montaña. “Antes, cuando no habíamos tocado todavía los pajonales, había bastante agua, hierbas medicinales y animales para la caza. Ahora solo quedan las laderas secas y pedregosas que ya no dan el agua ni otros seres que alienten la vida”, manifiesta uno de los moradores de La Moya (entrevista a participante, sector comunitario 2, 2019). En efecto, la capa vegetativa de los pajonales es de apenas dos metros de profundidad. Conforme se introducen los cultivos de papa y con la presencia de la lluvia y del viento, la tierra fértil es arrastrada a los valles. Paulatinamente, las laderas se convierten en lugares inhóspitos, cubiertos de piedra y arena, por tanto, no son aptos para la actividad agropecuaria.

El agua antes de la desarticulación del régimen de hacienda

El pasado histórico de las comunidades indígenas en los Andes está fuertemente vinculado con el mundo de las haciendas (Anrup 1990). Los adultos mayores narran a sus hijos y nietos la antigua vida en la hacienda, caracterizada por el maltrato, la discriminación, la ausencia de la libertad y la miseria que ellos sufrieron (Tuaza 2017). La “hacienda”, según Víctor Bretón, es

2 Vegetaciones propias del ecosistema andino.

una voz tremendamente polisémica, que alude al latifundio [...], al edificio o conjunto de edificios que constituyen la parte residencial y de almacenaje de una gran propiedad agraria; como una estructura administrativa y una empresa económica orientada a garantizar el beneficio del propietario o el arrendatario y contrapuesta, en cierto sentido, a la comunidad de trabajadores residentes en el fundo (Bretón 2012, 39).

Sin embargo, Bretón sugiere también entender la hacienda como un “régimen [...] de ocupación del territorio, de dominio y explotación de los indígenas en los Andes” (2012, 40), instaurada por la conquista y la colonización, que en el caso ecuatoriano solo fue desarticulado recientemente con las reformas agrarias de 1964 y 1973. Dentro de las haciendas, la vida de los indígenas dependía enteramente del dueño, quien

administraba justicia, aplicaba sanciones, resolvía conflictos familiares, dirimía disputas de vecinos, controlaba la moralidad privada, preservaba la observancia religiosa, determinaba la jornada de trabajo, definía normas de conducta, fijaba procedimientos, vendía bienes de primera necesidad, prestaba atención casera de salud, otorgaba créditos y compensaciones y representaba a sus subordinados ante las autoridades políticas y religiosas (Hurtado 2007, 109).

Ante los maltratos de los patrones, de los mayordomos y de los *jipus*,³ los indígenas no podían presentar las demandas a las autoridades, sufrían en silencio.

En la hacienda, ningún bien pertenecía a los indígenas (Chevalier 1999), y el agua era propiedad exclusiva del amo. Aunque en algunos casos las vertientes nacían en las montañas altas, propiedad de los indígenas, el agua pertenecía a los dueños de la hacienda. Pese a que en la Ley de las Indias, libro IV, título XVII se establecía “que donde hubiese comarcas y propósito para fundar poblaciones y algunas personas quisieran hacerlo, se les diesen tierras, solares y aguas”, y se precisaba “que no se diesen ni vendiesen tierras a los españoles con perjuicio de los indios, sino que a estos les dejase con sobra todas las tierras de su pertenencia, y las aguas y riegos para sus huertas, sementeras para que abreen sus ganados, repartiéndoles y dándoles las que hubiera menester”, en la práctica, con la instauración y la consolidación de la hacienda, sus dueños tomaron el control de todas las vertientes. Para beneficiarse del agua, los indígenas tenían que trabajar gratuitamente en la hacienda.

3 Indígena, con ciertas dotes de liderazgo y encargado de controlar a los trabajadores indígenas, que, a cambio de tener pequeños privilegios en la hacienda, salvaguardaba los intereses del amo, maltratando a sus hermanos indígenas (Tuaza 2017).

En los tiempos de la hacienda, no podíamos acceder al agua gratuitamente. El agua corría por las quebradas, pero no podíamos sacar y beber libremente. Esperábamos que llegue la noche para poder ir a las vertientes y llevar el agua en cántaros a nuestras casas. Si el mayordomo de la hacienda nos sorprendía recogiendo el agua, tomaba el sombrero u otra prenda de vestir y exigía dos días de trabajo gratuito (entrevista a participante, sector comunitario 3, 2019).

Llevar el agua a las casas era el oficio de las mujeres y de las niñas, tal como demuestra el siguiente testimonio:

Desde chiquita tenía la responsabilidad de ir a traer el agua. En ese tiempo, teníamos las tinajas de barro. Mientras nosotros proveíamos de agua en los cántaros, los niños vigilaban que no lleguen los mestizos sirvientes de las haciendas, porque estos despojaban a las niñas de sus pertenencias con el fin de obligarles a los padres a trabajar en las tierras de la hacienda (entrevista a participante, sector comunitario 4, 2019).

En los llamados anejos libres (Tuaza 2018), los dueños de las aguas eran los mestizos que poblaban las riberas de las carreteras y los valles. En La Moya y Nítiluisa, las familias mestizas de apellidos Basantes, Costales, Romero, Lozada y Jara se habían adueñado de las fuentes que nacen en las montañas de Gupaguay y Guaranda *wayku*, tierras de indígenas. En 1943, estas familias, que para aquel entonces tenían parientes en Riobamba, decidieron otorgar la vertiente de *Gupaguay* loma al Municipio de Riobamba. Esta institución envió al ejército a excavar las fuentes. “Yo era pequeñito, pastaba mis ovejas cerca de la vertiente Gupaguay. Recuerdo que llegaron los soldados, instalaron el campamento, y por turno entraban al túnel a seguir buscando más cantidad de agua”, recuerda el antiguo dirigente de La Moya (Entrevista a participante, sector dirigente de agua 1, 2019). No obstante, esta empresa no prosperó, debido al derrumbe en la parte central del túnel que cobró la vida de los soldados. Esta situación hizo que el ejército abandonara inmediatamente la fuente. “Llenos de temor por el derrumbe, los soldados se fueron dejando herramientas, ollas, carpas y no volvieron más”, manifiesta el mismo dirigente (entrevista a participante, sector dirigente de agua 1, 2019).

Este acontecimiento permitió, años después, que los indígenas de La Moya se organicen y reclamen su derecho al agua de la vertiente abandonada por el ejército, a la que le llamaron Soldado *pugyu*, es decir, la fuente del soldado. En la actualidad, esta vertiente provee de líquido vital a las comunidades de La Moya, Jatari Campesino y Rumicruz. Aunque su caudal es escaso, por la destrucción de los pajonales.

La articulación de la lucha por el agua

En la literatura académica sobre la articulación de la acción colectiva de los actores sociales que se encuentran en los márgenes del Estado (Das y Poole 2008), se señala que esto es posible cuando “solo un incentivo individual y selectivo estimularía a una persona racional de un grupo latente a actuar con un espíritu grupal” (Olson 1965). En otras palabras, que solo un beneficio reservado estrictamente a miembros de un grupo motivaría a alguien a unirse y contribuir al grupo. Esto significa que los individuos actuarán colectivamente para proporcionar bienes privados, no propiamente para proporcionar bienes públicos. Por su parte, la teoría de las oportunidades políticas sugiere que la acción colectiva surge cuando existe “la apertura o cierre relativos del sistema político institucionalizado, la estabilidad o inestabilidad de ese grupo amplio de alineamientos de la élite que típicamente subyacen a la política, la presencia o ausencia de élites aliadas, la capacidad y la propensión del Estado a la represión” (MacAdam 1998, 94).

Para Sidney Tarrow (2004, 116), las oportunidades políticas constituyen “la apertura del acceso a la participación de nuevos actores, las pruebas de nuevas alianzas políticas en el seno del gobierno, la aparición de los aliados influyentes, la aparición de divisiones entre los dirigentes y una disminución en la capacidad o la voluntad del Estado de reprimir la disidencia”, lo cual posibilita que la gente común y corriente se organice y se movilice. De las oportunidades políticas señaladas, dos son los aspectos que permiten explicar la articulación de la acción colectiva indígena en la lucha por el agua: por un lado, la idea de la apertura o cierre relativos del sistema político institucionalizado (MacAdam 1998, 94) y, por otro, la aparición de los aliados influyentes (Tarrow 2004, 116), que en los casos de las comunidades La Moya y Nitiluisa son el Estado, la Iglesia y la cooperación internacional, tal como se explicará más adelante. A estos aspectos se añade “el interés compartido” (Tilly 2011, 14), y la creación de la organización comunal y de las juntas de agua, promovidas por los indígenas con la certificación estatal.

La articulación de la acción colectiva, el interés de los individuos por trabajar comunitariamente y gestionar con eficiencia un recurso de uso común, según la politóloga estadounidense Elinor Ostrom (2011), dependen de la disposición de los medios e incentivos para hacerlo, la existencia de mecanismos de comunicación necesarios para su implicación, y un criterio de justicia basado en el reparto equitativo de los costos y beneficios. Además, considera que las formas de explotación ejidal o comunal pueden proporcionar mecanismos de autogobierno que garantizan equidad en el acceso, un control radicalmente democrático, a la vez que proporcionan protección y vitalidad al recurso compartido. Por lo tanto, ante la posibilidad de la

sobreexplotación, sería necesario “incrementar las capacidades de los participantes para cambiar las reglas coercitivas del juego a fin de alcanzar resultados distintos a las despiadadas tragedias” (Ostrom 2011, 44).

Ostrom mostró cómo diversas sociedades han desarrollado mecanismos institucionales, formales o informales, legales o arraigados en las costumbres, con los que gestionan eficientemente los bienes comunes y evitan su colapso. La clave explicativa radica en la ausencia de exclusión. Esto sería posible por el acceso al Recurso de Uso Común (RUC), que alude a “un sistema de recursos naturales o creados por el hombre, lo suficientemente grande como para volver costoso (aunque no imposible) excluir a beneficiarios potenciales” (Ostrom 2011, 77). Este recurso puede ser pequeño y servir a un grupo reducido o puede tener escala comunitaria o extenderse a nivel internacional. Los RUC incluyen sistemas naturales y sistemas hechos por el hombre, los cuales abarcan: cuencas de aguas subterráneas, sistemas de riego, bosques, pastizales, computadoras, fondos gubernamentales y corporativos y la Internet.

Esta autora también estudió el desarrollo, por parte de diversas sociedades, de formas institucionales sobre el manejo de los recursos, y casos concretos de comunidades que han instituido prácticas comunales para la preservación de recursos comunes y evitar la degradación del entorno; Ostrom (2009) los llamó “el gobierno de los bienes comunes”. Señaló que la eficiencia de la gestión y el acceso a los recursos, según la dinámica del gobierno de los bienes comunes, dependerán de límites claramente definidos, exclusión efectiva de terceras partes no involucradas, reglas de uso y disfrute de los recursos comunes adaptados a las condiciones locales, acuerdos colectivos que permitan participar a los usuarios en los procesos de decisión, control efectivo –por parte de quienes integran la comunidad o respondan ante ella–, escala progresiva de sanciones para los usuarios que transgredan las reglas de la comunidad, mecanismos de resolución de conflictos baratos y de fácil acceso, autogestión de la comunidad –reconocida por las autoridades de instancias superiores–; en el caso de grandes recursos comunes, organización en varios niveles con pequeñas comunidades locales en el nivel base (Ostrom 2009, 12 -13). En el caso de las comunidades indígenas, el RUC sería el agua y la manera de gestionar este recurso estaría administrada y regulada por las juntas de aguas, que exigen la participación y la colaboración de todos los beneficiarios.

En Ecuador, a partir de 1937 el Estado empezó a responder a favor de las demandas de las organizaciones clasistas y campesinas. En 1937, el gobierno del general Alberto Enríquez Gallo emitió la Ley de Régimen de Organización y de Comunidades, facultando a los campesinos⁴ a organizarse en comunas y tener cabildo. En

4 La mayoría de ellos indígenas. Hasta 1970 en el discurso social referente a las poblaciones indígenas se las llama campesinos.

el artículo 6 de esta ley, se señalaba el derecho a poseer bienes colectivos, tales como tierras de labranza y de pastoreo, industrias, acequias de agua para fines industriales y de irrigación, herramientas y semovientes, y establecimientos educacionales (Tuaza 2018). El 7 de diciembre del mismo año promovió el “Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas. En el título III, literal e de este documento al hablar de la protección que el Estado debe otorgar a las comunidades, autoriza a “proceder a la expropiación de las aguas y tierras que fueran indispensables para el mantenimiento de las comunidades” (*Periódico Nucanchic Allpa* 1939, 3).

En 1966, el gobierno del presidente interino Clemente Yerovi, con el decreto 1551, creó el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), organismo que sustituyó a la antigua Caja de Riego (Ley del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos 1966). Entre los objetivos de la creación de este ente regulador del agua se señala, “propender al mejor aprovechamiento y protección de los recursos hídricos del país, como condición esencial para el desarrollo económico de éste” (art. 2); “proyectar, estudiar, construir y explotar sistemas de riego y drenaje en el territorio nacional”, acciones para las cuales el INERHI se convirtió en el “organismo gestor del riego y de reglamentación del uso del agua” (art. 3).

El 28 de mayo de 1972, el gobierno del general Guillermo Rodríguez Lara emitió la Ley de Aguas, a través del Decreto Supremo n.º 369. En este cuerpo legal aparece la figura jurídica de las concesiones, que consiste entregar el derecho al acceso a agua por parte del Estado a las comunidades. En esta ley se declaró también que el agua era de “dominio público, un bien nacional de uso público” (art. 3). De este modo, el Estado ecuatoriano despojó el agua de la mano de los terratenientes, que otrora eran los dueños únicos de este bien. Además, esta ley ordenó al INERHI, “proporcionar a las entidades encargadas de preparar o ejecutar programas de desarrollo, la cooperación y la ayuda necesarias para el cabal cumplimiento de sus fines” (art. 100). Entre estas entidades se reconoce a las juntas de agua. A tenor de esta ley, INERHI concesionó el agua, ofreció asesoría técnica para la captación de las vertientes, construyó los canales de riego, realizó los estudios de factibilidad de riego, gestionó con Cáritas Internacional la entrega de raciones de alimentos, a fin de motivar a los indígenas a participar en las mingas.⁵

La apertura institucional del Estado a las demandas y al reconocimiento de los derechos de los indígenas a la constitución de sus organizaciones y el acceso al agua, de acuerdo con las leyes anteriormente señaladas, sirvieron de base para que ellos articulen la lucha por el agua y puedan defenderse ante los terratenientes que querían mantenerlos bajo su dominio. “Cuando terminamos la escuela, supimos que los indígenas teníamos derecho a la tierra y al agua. Ni la tierra ni el agua eran

5 Término proveniente del kichwa *minkana*, encargo o trabajo comunitario.

del hacendado. Con la ley en la mano podíamos decir que el agua es de nosotros”, señala uno de los antiguos dirigentes de la Junta de Agua de La Moya (entrevista a participante, sector dirigente de agua 1, 2018).

La articulación de la acción colectiva indígena por el agua fue posible también por “la aparición de los aliados influyentes” (Tarrow 2004, 116), o en términos de Víctor Bretón (2012), por la emergencia de los “aliados estratégicos”. Entre estos, se puede señalar la intervención de la Misión Andina (MA); la influencia de la acción pastoral de monseñor Leonidas Proaño, obispo de la diócesis de Riobamba desde 1954 hasta 1986; y el aporte económico de CARE Internacional.

De acuerdo con Bretón (2001), entre 1960 y 1965 en La Moya y Nitiluisa se ejecutó los programas de desarrollo comunitario, impulsados por la MA, organismo de cooperación de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). La MA promovió la creación de las dos mencionadas comunidades con el reconocimiento jurídico alcanzado del Estado; creó y construyó las escuelas, puentes y caminos; formó a los dirigentes y promovió la educación de las mujeres y su incorporación a los programas de desarrollo (Prieto 2017). En cuanto al agua, “con la ayuda de la Misión Andina, hicimos los tanques de captación, trajimos el agua en tuberías”, recuerda un antiguo dirigente de La Moya (entrevista a participante, sector dirigente de agua 1, 2019). En efecto, con el apoyo económico y logístico de la MA se aceleró el despojo del agua de las manos de los mestizos y posibilitó asegurar la legalización del líquido vital y la creación de la junta de agua, tal como exigía el Estado ecuatoriano.

Paralelo a las acciones que realizaba la MA, monseñor Proaño impulsó la alfabetización de los indígenas y campesinos por medio de las Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador (ERPE). Esta práctica, igualmente incluía la motivación a la instauración de las organizaciones y al reclamo del cumplimiento de las leyes emitidas por el Estado a favor de los indígenas. Esto permitió la formación de nuevos líderes que, en contraste con los antiguos cabecillas, alcaldes y regidores que buscaban subordinar a los indígenas al control de los mestizos de los pueblos, impulsaban la creación de las organizaciones, las alternativas de resolución de conflictos y la obtención de los recursos, entre estos el agua en pos del desarrollo económico y social de las comunidades. Los jóvenes Esteban Sisa, Tomás León y Segundo Castro en La Moya, Feliciano Miñarcaja, Cecilio Guzmán, Juan Paucar y Ramón Tiama en Nitiluisa se entusiasmaron con las ideas de buscar días mejores, transmitidas por los aliados influyentes, y organizaron a los miembros de sus comunidades a trabajar por el agua.

Estrategias indígenas en la lucha por el agua

Los dirigentes de La Moya y Nitiluisa, anteriormente indicados, formados por la MA en liderazgo y capacitados en las leyes que favorecían a los indígenas,⁶ motivaron a sus compañeros a formar la organización comunal, a despojar a los mestizos de la propiedad del agua, a captar y canalizar el líquido vital, y, a conformar las respectivas juntas. “Con los cursos de la Misión Andina, sabíamos que el agua era del Estado, que los dueños no eran los mestizos ni los patrones de hacienda, que los indígenas teníamos derecho. Esto hacíamos conocer a nuestra gente”, sostiene uno de los antiguos dirigentes de La Moya (entrevista a dirigente comunal, 2018).

Con la organización comunal reconocida jurídicamente por el Ministerio de Agricultura y Ganadería,⁷ y la creación de las juntas de agua, los indígenas promovieron el trabajo comunitario para la captación de las fuentes, construyeron tanques de almacenamiento, abrieron canales de riego a fin de conducir hacia sus propiedades las aguas de la quebrada que antes vertían en los predios de los amos. “Nuestra gente no creía. Toda la vida pensaron que el agua era de los mestizos. Nos organizamos y abrimos los canales. Cortamos los árboles, labramos la madera e hicimos una especie de tubos para atravesar el agua por las quebradas”, recuerda el antiguo dirigente de La Moya (entrevista a participante, sector dirigente de Junta de Agua 1, 2019).

En mayo de 1967, la directiva y los moradores de La Moya hicieron la toma simbólica de las fuentes, interrumpieron la conducción del agua a las propiedades de los mestizos y regaron en sus parcelas. “Con azadones y lampas, abrimos los canales para llevar agua a los barrios Corona Real y Rumicruz. Celebramos la llegada del agua a nuestras tierras con músicos, ante la mirada incrédula de los mestizos que querían seguir siendo dueños del agua”, manifiesta uno de los usuarios de la Junta de Agua de La Moya (entrevista a usuario de riego, 2019). Similar a los moradores de La Moya, los habitantes de Nitiluisa construyeron tanques de captación y llevaron el agua por tubería a sus casas, desde las fuentes de Guaranda *wayku*. Mientras que para el sector de Rumipampa, hicieron la captación de la vertiente *Tuñi wayku* que está situada en el territorio del mismo barrio.

La captación del agua a favor de los indígenas no fue una tarea fácil (Poeschel-Renz 2001). Los mestizos que en el pasado se consideraron dueños del líquido vital impusieron las demandas a los dirigentes en INERHI, argumentando que eran los legítimos dueños, y que, por tanto, requerían de más horas de riego. El 27 de

6 La Ley de Régimen de Organización y de Comunas, la primera Ley de Reforma Agraria de 1964, la Ley de Aguas de 1972.

7 Organismo gubernamental encargado de reconocer la condición jurídica de las comunidades indígenas y campesinas.

octubre de 1973, los hermanos Enriqueta, Blanca Dorinda, Lastenia, César Justiano y César Enrique Guevara Echeverría, propietarios de la finca Luisa y el terreno Llandu loma situadas en La Moya, demandaron a los dirigentes y a la comunidad ante el INERHI por haber tomado, según sus versiones, “injustamente el agua” y a cambio solicitan cada uno “tres horas semanales de riego los días lunes”, y además, “las ocho horas de riego, los días jueves”.⁸ El conflicto con la familia Guevara Echeverría concluyó en 1975, cuando los beneficiarios del agua aceptaron otorgar nueve horas de riego semanales a favor de esta familia.

En Nitiluisa, entre los primeros usuarios del agua aparecen en la lista los mestizos Miguel Bazantes, Gonzalo Bazantes, Eloy Chávez, Julio Lozada y Ricardo Bases, quienes sostuvieron ser los dueños de las aguas de las vertientes de Nitiluisa, y por tanto, solicitaron continuar beneficiándose del líquido vital, provenientes de dichas fuentes; además del agua de la vertiente Chorro de Sombrero de Pailacocha de la parroquia San Juan.⁹ Los socios aceptaron que ellos también formen parte de la junta de agua, pero con el compromiso de tener las mismas obligaciones que el resto de usuarios, entre estas, de asistir a las mingas y de contribuir con las cuotas económicas mensuales. El 15 de junio de 1973, el suboficial Heriberto Montenegro Díaz solicitó a INERHI ser reconocido como miembro de la junta de riego de Nitiluisa, y así beneficiarse de las aguas de la vertiente Chorro de Sombrero de Pailacocha en forma proporcional, argumentando que el canal pasa por su predio “El Rasgón”.¹⁰ Por recomendaciones de los funcionarios de INERHI, los socios de la junta de agua aceptaron la petición de Montenegro, pero dos años más tarde, le excluyeron de la nómina, por cuanto que este se beneficiaba del agua, únicamente por el paso, sin trabajar en la minga y sin aportar económicamente.

Con el apoyo de INERHI, los moradores de La Moya y de Nitiluisa alcanzaron la concesión de las aguas, hicieron la captación y canalización de sus pequeñas vertientes, pero la cantidad de agua no era suficiente. En La Moya excavaron doce fuentes de agua con la esperanza de aumentar el caudal de tres litros por segundo. Trabajaron duro, enfrentando a las adversidades de la naturaleza. Mientras excavaban la vertiente llamada Gringo *pugyu*, vino el derrumbe que cobró las vidas de María Lema, Francisco Castro y César Pilataxi. Los esfuerzos resultaron en vano, porque no lograron acrecentar el caudal. Esto obligó a los dirigentes a buscar nuevas vertientes en los predios de la antigua hacienda Chimborazo, ubicada en la parroquia San Juan.

8 Archivo INERHI Agencia Riobamba, 1973, Juicio 805.

9 Archivo INERHI, 1974, “Lista de usuarios de las aguas de la vertiente Chorro de sombrero de pailacocha de la parroquia de San Juan que sirve a la comunidad Nitiluisa”, 8-10.

10 Archivo INERHI, 1973, “Oficio dirigido al presidente de la Junta de Aguas de Nitiluisa”, 1.

En 1970, los moradores de Nitiluisa descubrieron la vertiente denominada Chorro de Pailacocha que nace en la ribera del río Chimborazo, en la propiedad de Víctor García, a 16 kilómetros de la comunidad Nitiluisa, con un caudal de setenta litros por segundo que serviría para irrigar unas cuatrocientas hectáreas.¹¹ El 20 de julio de 1970, el Juzgado Segundo Provincial del Chimborazo adjudicó el agua a favor de la comuna de Nitiluisa, por lo cual, los moradores pagaron 24 000 sucres.¹² Con la sentencia a su favor, empezaron los trabajos de canalización, pero tuvieron que enfrentar a las adversidades de la naturaleza. Uno de los dirigentes, que en aquel entonces desempeñaba las funciones de secretario de la Junta de Agua de Nitiluisa, recuerda que “la vertiente está entre las rocas de las faldas del Chimborazo. Tuvimos que combatir contra las rocas, aplicamos dinamita para poder abrir el canal entre las rocas” (entrevistado el 24 de marzo de 2019). En la petición de concesión dirigida al jefe de distrito de INERHI en Chimborazo, los dirigentes manifestaron:

El agua se está sacando mediante un canal que debe recorrer unos 16 kilómetros y tenemos realizado únicamente mil setecientos metros de canal, en la obra más difícil, esperando el resto del canal en el plazo de dos años, debemos aclarar también que tenemos realizado el tanque de entrada y salida con tubo de hierro de veinte de diámetro y canal revestido con cemento.¹³

Para la ejecución de esta obra contaron con el apoyo de INERHI que realizó los estudios, el municipio de Riobamba dotó de tuberías, el ministerio de Obras Públicas entregó dinamita y hierro, la empresa Cemento Chimborazo contribuyó con cemento y el Programa Mundial de Alimentos entregó las raciones alimenticias de sémola, arroz, aceite y enlatados a las personas que participaban en la minga.

Después de tres años de intenso trabajo en la excavación de 16 kilómetros de canal abierto en convenio con la comunidad San Francisco de Cunuhuachay y La Moya, los moradores de Nitiluisa llegaron por fin a regar sus campos. El 12 de agosto de 1977, INERHI adjudicó a la comunidad de Nitiluisa representada por Feliciano Miñercaja, los 120 litros de agua por segundo, por los que los usuarios debían pagar anualmente, 4542 sucres a INERHI.¹⁴ El 8 de diciembre de 2005, por la petición de la directiva de la comunidad, de los 120 litros agua por segundo, se

11 Archivo INERHI, 1970, “Solicitud de concesión de aguas dirigido al jefe del Distrito INERHI en Chimborazo”, 16-17.

12 Archivo INERHI, 1970, “Adjudicación de aguas, el Juzgado Segundo Provincial del Chimborazo a favor de la Comuna Nitiluisa”, 19-21.

13 Archivo INERHI, 1970, “Solicitud de concesión de aguas dirigido al jefe del Distrito INERHI en Chimborazo”, 16-17.

14 Archivo INERHI, 1977, “Concesión de agua a favor de la comunidad Nitiluisa”, 32.

adjudica 3,61 l/s para agua potable en beneficio de 1790 habitantes, como medida inmediata que permita resolver la escasez de agua en las vertientes de la localidad.

En La Moya, el 18 de diciembre de 1972, se estableció la junta de agua con la directiva conformada por Tomás León, presidente; Esteban Sisa, secretario; y Segundo Castro, tesorero. El 17 de marzo de 1973, plantearon el trámite de concesión con el número 283, en los siguientes términos:

SEÑOR JEFE DE AGENCIA DE INERHI EN RIOBAMBA:

Nosotros: Tomás León, Esteban Sisa, Presidente y Secretario de la Junta de Aguas; Néstor Sanunga y José Rosendo Miñercaja, Presidente y Secretario del Cabildo; Gerardo Romero, Presidente de la Cooperativa; José María Sanunga, Vicepresidente del Cabildo; y, Segundo Castro, Tesorero de la Junta de Agua del caserío “La Moya” de la parroquia Calpi de este cantón Riobamba, en acatamiento de la Ley de Aguas vigente, a Ud., formulamos la siguiente solicitud:

Los comparecientes y nuestros representados, moradores de los caseríos de “La Moya” y “Moya”-“Rumicruz”, de la antedicha parroquia Calpi, en número aproximado de ochenta personas, somos dueños y poseedores de unas 200 hectáreas de terreno, situadas en los prenombrados caseríos, y que son dedicados a la agricultura y al pastoreo de ganados.

Nuestros terrenos, conforme a los títulos que serán presentados, necesitan de riego correspondiente.

Desde hace 6 años, previos los trámites respectivos, hemos venido usando las aguas que, en una cantidad aproximada de 10 a 12 litros por segundo, nacen en el punto llamado “Guancaguán”-“Gupaguay”, de unas 12 vertientes; punto que también pertenece a la jurisdicción parroquial de Calpi, en el mismo sector “La Moya”.

Con este antecedente a Ud., solicitamos se digne concedernos el derecho de aprovechamiento de esas aguas [...]. Las aguas, cuyo derecho de aprovechamiento solicitamos, serán destinadas al riego de nuestros terrenos y a los menesteres domésticos de los comparecientes y de nuestros representados.¹⁵

Dado que, en las vertientes del lugar, existía poco caudal de agua, la directiva de la Junta de Agua de La Moya emprendió igualmente la búsqueda de nuevas fuentes en el sitio *Tотора pampa* de *Tambo washa*, comunidad indígena perteneciente a San Juan. No obstante, de estas vertientes llevaban el agua para el riego las comunidades de Palacio Real y Calpi Loma; y para el consumo humano, las comunidades de Cunduhuana, Corona Real, San José de Guashi, San Vicente de Luisa y Uchanchi. Cerca de esta fuente realizaron las excavaciones. El 5 de junio de 1974, iniciaron

15 Archivo INERHI, 1973, “Oficio dirigido al Jefe de Agencia de INERHI con fecha 17 de marzo”, 4. El título en mayúscula pertenece al texto original.

el trámite de concesión de agua ante el INERHI, y el 10 de octubre de 1975, este organismo de gobierno concesionó el agua de *Tотора pampa* con el número 217 a favor de la Junta de Agua de La Moya.¹⁶ El 18 de diciembre de 1976, INERHI modificó la concesión y finalmente, el 31 de octubre de 1989, adjudicó el servicio de agua de riego de La Moya.¹⁷

En los procesos de ejecución de la obra de riego, los usuarios de la Junta de Agua de La Moya encontraron el apoyo del Consejo Provincial de Chimborazo, CARE Internacional y el Programa Mundial de Alimentos. Una de las beneficiarias así lo recuerda: “los alimentos entregados por INERHI estimulaba[n] a la población a acudir a las mingas. Recibíamos buenas raciones. De cada casa iban tres, cuatro personas a la minga toda la semana y se acumulaban más alimentos” (entrevista a usuario de riego, 2019).

Entusiasmados con la idea de tener agua y de recibir las raciones alimenticias participaron en los trabajos todos los miembros de Nitiluisa y La Moya, pero pronto surgieron nuevos conflictos. En 1981, los dirigentes de la Junta de Agua de Nitiluisa solicitaron a los demás miembros contar con más horas de riego, argumentando que ellos habían pasado más de diez años gestionando el agua.¹⁸ Los socios rechazaron este pedido, destituyeron a la directiva y eligieron a nuevos representantes. Inmediatamente escribieron el oficio al jefe de la Agencia de Aguas de Riobamba, solicitando “no dar trámite a ninguna de las peticiones presentadas por la directiva anterior”.¹⁹ La idea que llevó a los miembros de la junta de agua a tomar esa decisión, según uno de los usuarios, fue que “todos tenemos que pasar por la directiva, todos hemos trabajado por igual, todos tendremos la misma cantidad de agua” (entrevista a usuario de riego, 2019). Esto se relaciona con el estilo de gobierno que poseen las comunidades indígenas, donde los cargos de representación son rotativos, y todos deben tener los mismos derechos y responsabilidades (Korovkin 2002), aspectos que fueron considerados en Nitiluisa.

En La Moya, inicialmente la directiva de la junta manifestó a los demás miembros que el agua era para todos los moradores de la comunidad, y que continúen trabajando, pero en el momento de establecer la lista definitiva de usuarios y los horarios de riego, solo aparecieron 91 socios,²⁰ quienes se declararon ser los dueños de todas las fuentes de agua, rechazando el derecho que el resto de los habitantes te-

16 Archivo INERHI, 1975, “Concesión de las aguas de La Moya”, 18-19.

17 Archivo INERHI, 1989, “Adjudicación de la vertiente *Tотора pampa* a favor de la Junta de Agua de La Moya”.

18 Archivo INERHI, 1981, “Oficio dirigido al Ing. Juan Moscoso, jefe de Agencia del INERHI Chimborazo”, 45.

19 Archivo INERHI, 1981, “Oficio dirigido por Doroteo Paucar Milán, nuevo presidente de la junta de agua Nitiluisa al Jefe de Agencias de Aguas de Riobamba”, 47.

20 Archivo INERHI, 1980, “Lista de usuarios del agua La Moya”, 69.

nían sobre el líquido vital. En el establecimiento del horario de riego, los dirigentes se tomaron cuatro, cinco horas de riego, y en algunos casos, pusieron de socios a sus esposas, con el mismo horario que ellos, perjudicando así a otros usuarios que solo llegaron a tener media hora o una hora de riego. Esta situación debilitó a la junta, y hasta nuestros días no ha sido superada. “Hasta ahora los de la Junta de Agua de La Moya dicen que son ‘dueños del agua’. Los moradores de La Moya tienen más caudal de agua entubada, mientras que la gente de Rumicruz y Jatari Campesino tenemos poca agua”, manifiesta una de las usuarias de riego (entrevista a participante, sector usuario de riego, 2019).

Como se ha señalado anteriormente para la gestión de acceso al agua y la administración de este recurso de uso común (Ostrom 2011), en Nitiluisa y La Moya, al igual que en todo el resto del país, se establecieron las juntas de agua. En Ecuador, existen alrededor de 3642 juntas de agua potable registradas y unas 5500 de regantes de hecho y derecho (SINAGUA 2014). Las juntas de agua son organizaciones sociales que tienen por finalidad prestar el servicio de agua potable y de riego en las comunidades. De estas depende el abastecimiento y la administración del líquido vital para satisfacer las necesidades humanas y productivas. En Nitiluisa y en La Moya, las juntas de agua, presidida por la directiva, organizan el trabajo comunitario a fin de dar mantenimiento de la infraestructura de captación, conducción y distribución del agua, establecen y vigilan el cumplimiento de los horarios, recogen los aportes económicos mensuales de los usuarios, solicitan obras de mejoramiento ante la prefectura y los organismos de cooperación, y gestionan la renovación de las sentencias de agua ante la Secretaría Nacional del Agua.

Ventajas de tener el agua

Contar con el sistema de riego, al margen de los problemas por el establecimiento inequitativo de los horarios y la confrontación entre los socios, marcó un antes y un después en la historia de las dos comunidades. Los suelos arenosos que, en el pasado, solo producían anualmente la cebada, con el regadío se convirtieron en suelos fértiles, aptos para el cultivo de hortalizas, leguminosas y tubérculos. En la década de los ochenta, los habitantes de La Moya y Nitiluisa llegaron a ser conocidos en los mercados de Riobamba por vender el ajo y la cebolla.

Posteriormente, introdujeron el cultivo de pastos: raigrás, trébol y alfalfa. Esto posibilitó el emprendimiento de la pequeña ganadería y la implementación de la crianza de especies menores: cuyes y conejos. Las familias que en el pasado tenía únicamente ovejas y chanchos, y desconocían el consumo de la leche en su dieta

diaria, con las vacas producían leche, tanto para el consumo familiar como para la venta.

El mejoramiento de la actividad agropecuaria, consecuencia de la dotación de riego, detuvo la migración de los jóvenes de estas dos comunidades. A diferencia de las otras comunidades de la provincia de Chimborazo, en las que existe alta migración, los habitantes de La Moya y Nituluisa prefieren permanecer en sus propias localidades. Si bien la agricultura campesina hoy en día no representa mayor fuente de ingresos económicos (Gascón 2016) –ser agricultor es un oficio ingrato ya que, en una economía dolarizada, los costos de producción son altos–, las familias garantizan la soberanía alimentaria y pueden cubrir los costos de los estudios de sus hijos. “Hoy ser agricultor no permite tener dinero como antes. Me acuerdo de que con la venta de cebolla podíamos comprar tierras. Ahora no. Se siembra para la comida de la familia y tener unas pequeñas ganancias por los productos que vendemos”, señala uno de los habitantes de Nituluisa (entrevista a participante, sector comunitario 2, 2019).

Más allá del mejoramiento de la actividad agropecuaria y la consecuente soberanía alimentaria, la ventaja mayor que otorga el agua es la articulación de la vida comunitaria (García 2015). Según los estudios realizados por José Sánchez-Parga (2013), la estructura organizativa comunitaria que durante siglos garantizó la supervivencia, ofreció seguridad a los miembros, posibilitó llegar a tener tierra y libertad, en la actualidad, sufre la desarticulación; y en concreto, la comunidad indígena andina atraviesa el proceso de descomunalización, dando paso al predominio de la individualidad: el indígena se encuentra solo y sin mayor punto de referencia.

En este contexto, el agua es el recurso de uso común que continúa dando sentido a la vida comunitaria y exige que sus miembros se articulen en la resolución de los conflictos. En la mayor parte de las comunidades de Chimborazo, incluyendo a Nituluisa y La Moya, hoy en día, no existen tierras comunales. El agua es el único bien que convoca, otorga autoridad a los dirigentes y exige responsabilidades de los miembros. En comunidades en las que el cabildo no funciona, los dirigentes de las juntas de agua poseen autoridad e imponen respeto. En otros casos, la directiva de las juntas de agua ejerce el gobierno comunitario, desplazando para ello la autoridad de los cabildos.

Conclusión

El acercamiento etnográfico a las comunidades de La Moya y Nituluisa demuestra, por un lado, que la iniciativa de la lucha por el acceso al agua surge de los indígenas, y, por otro, señala la necesidad de contar con aliados estratégicos como el Estado, la

Iglesia, las instituciones de cooperación al desarrollo y otras organizaciones a fin de garantizar el acceso al agua que consecuentemente mejora la tierra y la calidad de vida de quienes se benefician del líquido vital.

Ayer y hoy los indígenas y sus organizaciones –llámense comunidad o junta de agua– luchan por el acceso, trabajan en las captaciones y mantenimiento de los sistemas de riego y consumo humano, defienden las fuentes, se enfrentan al extractivismo minero (Herrera 2017), gestionan recursos y administran el servicio. En la lucha por el agua, los indígenas perciben latente el peligro de ser despojados de este bien. En el pasado colonial y republicano, fueron los hacendados quienes se adueñaron del agua, en perjuicio de la población indígena. Hoy en día, la privatización del agua, el avance de la frontera agrícola y la minería son las amenazas que intentan despojar a los indígenas del líquido vital.

En los procesos de articulación de la acción colectiva por el agua, los indígenas acuden al Estado y a sus leyes a fin de poder acceder al líquido y certificar su derecho de uso común sobre este recurso. Aunque no siempre existe la apertura del Estado hacia las demandas indígenas, tal como demuestran los estudios de Boelens (2003). En los casos analizados, el Estado otorgó las concesiones, direccionó el trabajo y ofreció estudios que sirvieron de base para la construcción de sistemas de captación y de conducción.

En los casos mencionados se destaca la importancia de tener legislaciones estatales favorables al acceso y administración del agua por parte de los indígenas. En la década de los setenta, el Estado ecuatoriano reconoció el derecho de los indígenas a tener agua y creó el INERHI a fin de garantizar el cumplimiento de este derecho. En 2014, el Estado emitió la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. En esta ley, el Estado garantiza el derecho humano al agua como el derecho de todas las personas a disponer de agua limpia, suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico en cantidad, calidad y continuidad y prohíbe toda clase de privatización del agua (art. 6). Asimismo, se considera que el agua por su trascendencia para la vida, la economía y el ambiente no puede ser objeto de ningún acuerdo comercial con el gobierno, una entidad multilateral o empresa privada nacional o extranjera. Se señala que la gestión del líquido vital será exclusivamente pública o comunitaria (art. 32). No obstante, en la práctica, la mencionada ley no cambió la estructura de concesión del agua ni tampoco reconoció el derecho exclusivo de administración del agua a las juntas comunitarias. Así, el Estado seguiría siendo el propietario del líquido vital y el ente regulador de la administración de este recurso de uso común. Esto significa que, con la presencia de la creciente actividad minera en algunas partes del callejón interandino, se pone en riesgo los derechos al agua que tienen las comunidades.

Junto con las respuestas estatales a las demandas de acceso al agua de las comunidades indígenas, en este artículo se destaca la capacidad de agencia que tuvieron los indígenas a la hora de luchar por el agua, de gestionar el reconocimiento jurídico del uso de este recurso, de buscar la cooperación de los aliados estratégicos, de contribuir con el trabajo y los recursos económicos en la construcción de los sistemas de captación y de conducción del agua. A esto se añade, la administración de la distribución del líquido vital y la generación de responsabilidades de los usuarios, en cuanto al uso y contribución económica a fin de garantizar la sostenibilidad de los proyectos de riego. De hecho, de los proyectos de desarrollo ejecutados en el medio rural, el riego y el sistema de agua potable generalmente son sostenibles en el tiempo.

Asimismo, de este estudio se desprende que en el proceso creciente de descomunalización que atraviesan las comunidades indígenas, el agua es el único bien que mantiene unido a todos los miembros de la comunidad, desata la acción colectiva, genera en algunos casos ingresos económicos y crea las redes de solidaridad. Aunque también se debe señalar que aparecen conflictos entre los miembros y la directiva por la distribución inequitativa de horarios, la ausencia de participación en la minga y la entrega de cuotas por parte de algunos usuarios. Finalmente, junto con el análisis de la acción colectiva de los indígenas por acceder al agua es necesario seguir investigando sobre otras capacidades locales generadas, en cuanto a la salvaguarda de los páramos y la preservación de las fuentes de agua.

Bibliografía

- Adger, Neil y Mick Kelly. 1999. "Social Vulnerability to Climate Change and the Architecture of Entitlements". *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 4 (3): 253-266. <https://doi.org/10.1023/A:1009601904210>
- Almeida, Iliana. 2018. "Marcha por el agua y la vida". *Línea de fuego. Revista Digital*, 18 de noviembre. Acceso el 20 de agosto de 2019. <https://bit.ly/2TBS8XO>
- Anrup, Roland. 1990. *El tayta y el toro. En torno a la configuración patriarcal del régimen hacendatario cuzqueño*. Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Arias, Manuel. 2018. *Antropoceno: la política en la era humana*. Barcelona: Tauros.
- Basani, Marcello. 2019. "La transparencia en agua y saneamiento llegó para quedarse". *Blog BID Mejorando vidas*, 18 de diciembre. Acceso el 14 de enero 2021. <https://bit.ly/35FJGMM>
- Becerra, Andrea. 2006. "Movimientos sociales y luchas por el derecho humano al agua en América Latina". *ILSA Revista El Otro Derecho* 34: 52-82.

- Becker, Marc. 2015. *¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala.
- Boelens, Rutgerd. 2003. "Derechos de agua, gestión indígena y legislación nacional. La lucha indígena por el agua y políticas culturales de la participación". *Boletín del Archivo Histórico del Agua* 23, (Ejemplar dedicado a: Año internacional del agua dulce / coordinado por Antonio Escobar Ohmstede y Jorge A. Andrade Galindo): 5-19.
- Bretón, Víctor. 2001. *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes*. Quito: FLACSO Ecuador / Universit Llieda GEIDEM.
- _____. 2012. *Toacazo en los andes equinocciales tras la Reforma Agraria*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala.
- Bustamante, Diana. 2017. "Escenario de cambio climático a nivel de subcuencas hidrográficas para el año 2050 de la Provincia de Chimborazo, Ecuador". *La granja: Revista Ciencias de la Vida* 27: 15-27.
<https://doi.org/10.17163/lgr.n26.2017.02>
- Chevalier, François. 1999. *La formación de los latifundios en México. Tierra y sociedad en los siglos XVI y XVII*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. Acceso el 20 de julio de 2019. <https://bit.ly/2G8E5Wq>
- Cordero, Luis. 1955. *Diccionario quichua -castellano*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Das, Veena y Deborah Poole. 2008. "El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social* 27: 19-52.
- Folke, Carl, Thomas Hahn, Per Olsson y Jon Norberg. 2005. "Adaptive Governance of Social-Ecological Systems". *Annual Review of Environment and Resources*, 30: 441-473.
- García, Fernando. 2015. "El derecho al uso, aprovechamiento, administración y conservación del agua: adjudicación del agua para las comunidades del pueblo puruhá, nacionalidad kichwa". En *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*, de John Antón Sánchez y Fernando García, 121-139. Quito: IAEN.
- Gascón, Jordi. 2016. "Turismo residencial y crisis de la agricultura campesina. Los casos de Vilcabamba y Cotacachi (Andes ecuatorianos)". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 14 (2): 309-318.
<https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.020>
- Greenpeace. 2018. *Informe anual*. Acceso el 20 de julio de 2019.
<https://bit.ly/2HJmrJo>

- Herrera, Carolina. 2017. "Pueblos indígenas: defensores contra intereses corporativos en América Latina". Consejo de Defensa de los Recursos Naturales, 9 de agosto. Acceso el 17 de agosto de 2019. <https://on.nrdc.org/35OzRfk>
- Hurtado, Osvaldo. 2007. *Las costumbres de los ecuatorianos*. Quito: Planeta.
- Jaramillo, Sofía. 2013. *Quito y sus recorridos de agua: abastecimiento, discursos y pautas higiénicas modernizantes*. Quito: Universidad Andina / Corporación Editora Nacional.
- Korovkin, Tanya. 2002. *Comunidades indígenas, economía de mercado y democracia en los Andes ecuatorianos*. Quito: Abya-Yala / IFEA / CEDIME.
- Ley de Aguas. 1972. 28 de mayo. Decreto supremo n.º 369, Registro Oficial 69.
- Ley de Creación del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos. 1966. 11 de noviembre. Registro Oficial 158.
- Ley de las Indias. 1889. Madrid: Biblioteca Judicial.
- Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. 2014. 6 de agosto. Registro Oficial 305.
- Ley de Régimen de Organización y de Comunas. 1937. Quito: Talleres Gráficos de Ecuador.
- MacAdam, Dough. 1998. "Orígenes conceptuales, problemas actuales, direcciones futuras". En *Los movimientos sociales* editado por Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, 89-110. Madrid: Editorial Trotta.
- Ley de Reforma Agraria y Colonización. 1964. 23 de julio. Registro Oficial, No. 297.
- Martínez, Carmen. 2016. "Desmantelamiento del Estado multicultural en el Ecuador". *Ecuador Debate* 96: 35-50.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 2009. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2011. "Background on the institutional analysis and development framework". *The Policy Studies Journal* 39 (1): 7-27.
- Periódico Ñucanchic Allpa*. 1939. "Estatuto jurídico de las comunidades campesinas". *Ñucanchic Allpa* 10, 11 de febrero.
- Pieró, Patricia. 2018. "La muerte de Bertha Cáceres amplificó su lucha". *Diario El País*, 2 de marzo. Acceso el 11 de julio de 2019. <https://bit.ly/2HP9hej>
- Poeschel-Renz, Úrsula. 2001. *No quisimos soltar el agua. Formas de resistencia indígena y continuidad étnica en una comunidad ecuatoriana: 1960-1965*. Quito. Abya-Yala.
- Prieto, Mercedes. 2017. *El programa indigenista andino, 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*. Quito: FLACSO / IEP.

- Sánchez-Parga, José. 2013. *Qué significa ser indígena para el indígena. Más allá de la comunidad y la lengua*. Quito: Abya-Yala
- Sauras, J., F. Lill y Michele Bertelli. 2015. “La guerra interminable: 15 años de lucha por el agua en Bolivia”. *Diario El País*, 30 de julio. Acceso el 19 de julio de 2019. <https://bit.ly/3jF5Zr0>
- Secretaría Nacional del Agua. 2014. *Rendición de cuentas 2014*. Acceso el 20 de febrero de 2020. <https://www.agua.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2014/>
- Taboada, Rossi. 2018. “La recuperación de las prácticas de siembra y cosecha de agua en Ayacucho como medida de adaptación al cambio climático y la seguridad hídrica”. *Agua Andes*, 9 de diciembre. Acceso el 17 de julio de 2019. <https://bit.ly/37PbZuV>
- Tarrow, Sidney. 2004. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tilly, Charles. 2011. “Describiendo, midiendo y explicando la lucha”. En *Acción e interpretación en la sociología cualitativa norteamericana*, compilado por Javier Auyero y Rodrigo Hobert, 13-38. Quito: FLACSO Ecuador.
- Tuaza, Luis Alberto. 2017. *La construcción de la comunidad desde los imaginarios indígenas*. Riobamba: Universidad Nacional de Chimborazo.
- _____. 2018. *Anejos libres e indios sueltos: La Moya y sus alrededores*. Riobamba, Ecuador: UNACH.
- Urquiza, Anahí, y Marco Billi. 2020. “Water markets and social-ecological resilience to water stress in the context of climate change: an analysis of the Limarí Basin, Chile”. *Environment, Development and Sustainability* 22: 1929-1951. <https://doi.org/10.1007/s10668-018-0271-3>
- Urquiza, Anahí, y Hugo Cadenas. 2015. “Sistemas socio-ecológicos: elementos teóricos y conceptuales para la discusión en torno a vulnerabilidad hídrica”. *L'Ordinaire des Amériques*, 215. <https://doi.org/10.4000/orde.1774>

Entrevistas

- Entrevista a participante, sector comunitario 1, 2019.
- Entrevista a participante, sector comunitario 2, 2019.
- Entrevista a participante, sector comunitario 3, 2019.
- Entrevista a participante, sector comunitario 4, 2019.
- Entrevista a dirigente comunal, 2018.
- Entrevista a dirigente de Junta de Agua 1, 2019.
- Entrevista a dirigente de Junta de Agua 2, 2019.
- Entrevista a usuario de riego, 2019.

Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador

Rise and Wear of Citizen Participation in Ecuador



Víctor Hugo Torres Dávila*

Recibido: 02/10/2019 - Aceptado: 05/07/2020

Resumen

En el texto se analizan los tres momentos del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador. Primero, sus inicios en los años noventa con una frágil institucionalización en la esfera pública no estatal y en los gobiernos locales. Luego, en el período progresista, la institucionalización se expandió en el aparato estatal con una enorme normativa procedimental que derivó en cooptación gubernamental. Por último, con la transición del progresismo vinculada a la corrupción pública, se profundizó la crisis institucional de la participación.

Palabras clave: control social; democracia directa; influencia social; participación ciudadana; transparencia.

Abstract

The text analyzes the three moments of the process of institutionalization of citizen participation in Ecuador. It began in the 1990s with a fragile institutionalization in the non-state public sphere, in local governments. Then, in the progressive period, institutionalization expanded in the state apparatus with enormous procedural regulations that led to government co-optation. And then with the transition of progressivism, linked to public corruption, the institutional crisis of participation grew deeper.

Keywords: social control; direct democracy; social influence; citizen participation; transparency.

* Doctor Estudios Culturales Latinoamericanos, docente investigador en Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador. vtorres@ups.edu.ec

Introducción

El propósito de este texto es explicar el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en la acción pública en el Ecuador, distinguiéndole del fenómeno social de la participación que, en cambio, ocurrió en disímiles ámbitos y escalas de la sociedad civil en torno a la acción colectiva. Constituyen dos procesos diferentes, aunque interrelacionados: el primero es de carácter político institucional en el aparato del Estado, mientras que el segundo es de tipo organizativo y cultural en la sociedad, enlazados conforme al alcance de la democracia directa en el régimen político. A la par que se busca institucionalizar la participación ciudadana asegurando transparencia en la gestión pública, también se trata de incorporar a la sociedad civil en las decisiones y acciones públicas, solapándose, a momentos, institucionalización y acción participativa.

En Ecuador, la participación surgió en los años ochenta del siglo XX como un mecanismo intencionado de movilización social, estimulado por las metodologías participativas surgidas en el ámbito de la autogestión popular y los proyectos de desarrollo rural y urbano (Torres 2004b), aunque se pueden rastrear antecedentes en las prácticas campesinas e indígenas de reciprocidad en el denominado “capital social comunitario” (Durstun 2000). Más tarde, durante las décadas de los noventa y los 2000, impulsada por los agentes de desarrollo, la participación escaló a la gestión pública local, dándose un primer momento de institucionalización no generalizado, en los entornos organizacionales de determinados gobiernos locales. Fue un período en el que prevaleció la acción social participativa sobre su institucionalización.

En los albores del siglo XXI, durante el período progresista entre los años 2008 y 2017, auspiciada por las innovaciones constitucionales del Estado de derechos y en medio de una voluminosa normativa participativa, se abrió un segundo momento de amplia institucionalización en la denominada cuarta función del Estado, irradiándose al conjunto de las demás funciones estatales y a los gobiernos central y descentralizados, abarcando un amplio espectro de decisiones gubernamentales, el ciclo de las políticas, la rendición de cuentas de autoridades, hasta la vigilancia ciudadana y el control social. No obstante, en su implementación se priorizó los “procedimentalismos” por sobre la intervención ciudadana, provocando un desbalance que habría contribuido a disminuir su función de control democrático. A diferencia del anterior, este fue un período en que la institucionalización predominó sobre la acción social colaborativa.

Y en la ulterior desactivación del progresismo iniciada con las elecciones presidenciales del 2017, que desató una confusa transición minada de arbitrariedades

gubernamentales, corporativismos empresariales y desmantelamientos públicos, se estaría en un tercer momento marcado por la interferencia en la institucionalidad de la participación que amenaza con reducir sus alcances. Con base en lo anterior se avizora un prolongado escenario de crisis política, económica y movilización popular que acentúa el debilitamiento al mismo tiempo institucional y social de la participación.

Recurriendo a la sistematización de la normativa e información pública, se examinan los tres momentos del proceso de institucionalización de la participación en la acción pública. El primero se refiere a las experiencias de planificación participativa y control social en los gobiernos locales involucrados en procesos de desarrollo local, quienes ensayaron una frágil institucionalidad en el ámbito público no estatal, desmontada con la primera ley de participación que, paradójicamente, la confinó al nivel local. El segundo corresponde a la institucionalización nacional durante la década del gobierno progresista, promovida por las innovaciones constitucionales y un inédito entramado normativo participativo cuyo agenciamiento funcionalizó la participación por encima del hecho social: mientras en una orilla el complejo normativo derivó en un abigarramiento procedimental y la cooptación gubernamental horizontal, en la otra orilla, en tensión con una desgastada sociedad civil, se acentuó la desmovilización de las organizaciones populares y los movimientos sociales. El tercero atañe al incierto escenario de transición posprogresista en el que la participación enfrenta incertidumbres, al estar enredada con la corrupción pública y el descontrol del Estado, y se asiste a una eventual crisis institucional. Son momentos de un ciclo de institucionalización de la participación que abarca más de tres décadas, y en el que experimentó el ascenso de lo local a lo nacional, y pasó del auge al declive.

El texto está organizado en cuatro secciones. En la primera se sintetiza algunos elementos de enfoque sobre la institucionalización de la participación, diferenciándola de su condición de hecho social; tales elementos se interpretan desde la difícil complementariedad entre democracia representativa y democracia directa. En la segunda se reseña el inicio de la frágil institucionalización de la participación en los gobiernos seccionales, enlazada a la movilización de actores colectivos territoriales, y al confinamiento local en que derivó. En la tercera sección se analiza la expansión de la institucionalización de la participación ciudadana con la reforma estatal del período progresista, cuando, ubicada en la cima del diseño constitucional y en la órbita de influencia presidencial, devino la instrumentalización de funciones estatales y políticas públicas, lo cual precipitó su descrédito. La postrera crisis institucional de la participación con la desactivación del progresismo y las presiones políticas por reducir sus atribuciones se examina en la

cuarta sección. Cierran el texto unas breves reflexiones que más que conclusiones plantean nuevas interrogantes sobre el devenir de la participación ciudadana en el país.

La institucionalización de la participación en la acción pública

En las últimas décadas, constantemente se ha aludido que la participación ciudadana adopta variados significados conforme el contexto y la cultura en la que se ejerce (Merino 2016). Asignarle capacidades de contrapeso desde la sociedad civil para mejorar la gobernabilidad (Lechner 1991), en condiciones de pluralidad, deliberación y asociatividad, puede ampliar la esfera pública (Cunill 1997), y lograr eficiencia y justicia en su acción cuando es incorporada en la gestión de las políticas públicas (Díaz 2017). Estas se consideran dimensiones institucionales de la participación ciudadana, pues los gobiernos centrales y descentralizados suelen apelar a ella en tanto la consideran como una operación políticamente correcta.

Desde la perspectiva de la participación como hecho social, hay quienes arguyen que adecuadamente asumida por el pueblo o los movimientos sociales, la participación tiene la virtualidad de contribuir a ampliar el derecho democrático hacia la emancipación social (De Sousa 2004), o de revertir la hegemonía política hacia la liberación de las opresiones (Dussel 2006). La potencialidad de la participación se proyecta en un amplio arco que incluye dimensiones institucionales, ciudadanas y sociales entramadas en la búsqueda, nada fácil, de coexistencias entre las democracias representativa y directa.

La participación no está enfrentada ni es alternativa a la representación política que en la segunda mitad del siglo XX se generalizó como forma de gobierno en las sociedades modernas, dotadas de sistemas políticos que agregan intensamente la vida colectiva (Bobbio 1976), dentro de los cuales se formaliza la participación entendida, llanamente, como la intervención de los individuos en la acción pública en pro de los intereses sociales (Cunill 1991). El supuesto esencial es el interés de la sociedad civil o la ciudadanía por involucrarse en los asuntos públicos, y la disposición del régimen político para responder y encauzar la intervención ciudadana más allá del voto (Casas 2009, 66); cuestión compleja de implementar en tanto se equipara la autonomía decisional de las autoridades electas en el ejercicio del gobierno respecto del mandato electoral, y la demanda ciudadana de espacios públicos para intervenir en la toma de decisiones en los asuntos que les afectan (Casas 2009, 67). En este sentido, la participación ciudadana podría balancear el peliagudo cumplimiento de las expectativas electorales.

En tanto hecho social, la participación tiene una dimensión cultural que puede verse como una de las “matrices de significados” a las que se refiere Cornelius Castoriadis (2010, 223): no es solo un “sistema funcional” a determinados requerimientos, ni una simple “red simbólica”, contrariamente, podría considerarse –siguiendo al autor– que el imaginario participativo es la “condición de existencia” de historias de gentes que se comunican y cooperan en un medio simbólico creado. La calidad cultural del imaginario participativo ilustra su efectividad como praxis colectiva para el involucramiento ciudadano en los espacios públicos.

En relación con la institucionalización de la participación, los contemporáneos debates sintetizados por Boaventura De Sousa y Leonardo Avritzer (2004, 37) sobre la democracia deseable como sistema de gobierno, o las condiciones estructurales de los países para asumir la democracia, superada por la idea de que los países se organizan a través de la democracia, recogen los principales elementos de lo que los autores denominaron “concepción hegemónica de la democracia” o democracia liberal. Dichos elementos son la contradicción entre movilización e institucionalización, la valoración positiva de la apatía ciudadana para intervenir en las decisiones y elecciones, el énfasis en los diseños electorales, el pluralismo como incorporación partidaria y disputa elitista, y el minimalismo de la participación (De Sousa y Avritzer 2004, 37).

Esta concepción, apuntan De Sousa y Avritzer, está relacionada con tres cuestiones: el vínculo entre procedimiento y forma que condujo al “procedimentalismo” y las reglas en las decisiones; la inevitabilidad de la burocracia ante la pérdida de control ciudadano de las decisiones políticas y económicas, burocracia que se amplía y complejiza con el Estado de bienestar; y la representación como solución a gran escala del ejercicio de autoridad basada en el consenso en tanto mecanismo racional de autorización (2004, 40-45). Las condiciones preceptivas y corporativas de la representación delimitan las políticas de rendición de cuentas, veedurías y control de las autoridades, recursos públicos y excesos en las funciones estatales, al igual que la intervención ciudadana en la acción pública, asunto además desafiante en sociedades de heterogeneidad estructural y diversidad cultural; así, la institucionalización de la participación ciudadana se encuadra en el marco normativo del sistema de representación, mientras el alcance de la acción social colaborativa depende de la cultura asociativa.

Por su parte, la democracia liberal, indica Guillermo O’Donnell (2004, 16), tiende a concentrar la toma de decisiones en las altas esferas del poder, con lo que la desconfianza en el poder coercitivo y en la política es secular a la representación; de ahí surgieron los controles institucionales “basados en la idea de que la división y el balance pueden producir controles mutuos entre los temidos poderes” (O’Donnell

2004, 18). La desconfianza y los controles son tan antiguos como las sociedades, y están en la naturaleza de la participación en los regímenes políticos representativos. Su buen funcionamiento requiere mayor interacción entre representación y participación (Bobbio 2006), sólidas complementariedades en las escalas local y nacional (De Souza y Avritzer 2004), y mejorar la reconexión entre procedimentalismo y colaboración en el ejercicio colectivo del poder político (Cohen 1997, citado por De Souza y Avritzer 2004). El control público se establece en el diseño constitucional de los países, con los arreglos institucionales de las agencias de balance y las asignadas como contraloría, fiscalía, tribunal y otras análogas ante las transgresiones y corrupción pública (O'Donnell 2004, 20-23), y se ejercen por medio de normas y procesos vinculantes al sector público nacional y subnacional.

La participación ciudadana en la toma de decisiones implica el proceso racional de elección de opciones extendido en el tiempo y el espacio, esto es en el ciclo de las políticas públicas (Parsons 2007, 203), e interviene en el diseño, financiamiento, ejecución y evaluación de estas. Cada fase tiene distintos momentos, burocracias y caminos que conllevan desafíos técnicos y políticos dada su complejidad procedimental, afectada además por la tensión entre recursos e influencia que los grupos de presión ejercen en las fases del ciclo de las políticas (Kelly 2004, 64). De ahí que, entre el mandato electoral de las autoridades gubernamentales y la prestación de bienes y servicios público median el juego político (Eslava Gómez 2011) de autonomías decisionales que disminuye la certeza en los resultados esperados, y que la participación ciudadana podría compensar.

Más allá de los minimalismos de escala como las asambleas de barrios, zonas y referéndums señalados por Norberto Bobbio (1985, 68) en calidad de dispositivos de democracia directa, la participación, como se ha dicho, también implica a la gobernanza en el ejercicio del poder, los balances en las presiones de los grupos de interés, el control interestatal horizontal con entidades asignadas y consecuencias jurídicas sancionadoras, y el control social de la acción pública en el marco del derecho ciudadano a la democracia directa.

No obstante, el funcionalismo político puede provocar riesgos de participación, aunque las normas sean claras, como las “brechas entre los discursos y la práctica”, el clientelismo y la manipulación (Renaud 2002, 23); o devenir en pasividad ciudadana por el vertical protagonismo de la tecnocracia estatal que reduce el alcance decisional en los asuntos comunes (Olivé 2009). La institucionalización de la participación ciudadana conlleva desafíos operativos, nuevos arreglos corporativos subestimados por el régimen político, resistencias de las autoridades y descentramientos en las tecnocracias acostumbradas a rutinas burocráticas, que requieren renovarse para facilitar los entramados colaborativos en condiciones de diversidad y

heterogeneidad social, ello cualifica interculturalmente la acción pública. De entre los riesgos participativos, se explican someramente la cooptación gubernamental, el procedimentalismo administrativo y los desequilibrios participativos en las políticas públicas.

El riesgo a la cooptación es secular a la participación, acentuándose cuando ocurre en el Estado, pues la terrenal “desconfianza weberiana” a la burocracia se origina en que esta siempre tiene trazas de abuso y censura (O’Donnell 2008). El Estado, en tanto organización compleja, está compuesto por un “conjunto de burocracias” estratégicas y sobre todo operativas y logísticas, regidas por normas de dirección y acatamiento “jerárquicamente pautadas”, con las que ejercen responsabilidades y funciones legalmente asignadas en torno al interés público (O’Donnell 2008, 8). La cooptación, cercana al clientelismo, está asociada a comportamientos burocráticos controladores emanados desde arriba, con “repartos de rentas menores” que bloquean la autonomía y el “poder de otro distinto al poder central omnipotente” (Valenzuela y Yévenes 2015, 471), con la transgresión elitista y el sometimiento estatal a través de la corrupción pública (Gómez 2016), con la captura del Estado por medio de sobornos económicos y políticos entre empresarios y grupos de presión (Garay Salamanca et al. 2008), y con los afanes presidenciales de influir en las distintas funciones del Estado.

Puede haber cooptación vertical desde la centralidad gubernamental hacia las localidades y la sociedad civil, y cooptación transversal desde el ejecutivo sobre las demás funciones estatales. La participación ciudadana en condiciones institucionales pautadas rígidamente por estamentos burocráticos, puede desembocar en cooptación cuando se busca someter las demandas sociales a las lógicas verticales de gobierno, y autoridades que dispersan en particiones mínimas las rentas públicas; o cuando las entidades de control interestatal alineadas en la misma órbita presidencial, se suman al ejercicio omnímodo del poder extendiendo la coerción y la persuasión en la gestión pública.

Junto con la desconfianza en la burocracia está el procedimentalismo participativo. El Estado como “sistema legal” despliega un entramado de “reglas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales” (O’Donnell 2008, 9), entre ellas la participación, a través del andamiaje de procedimientos estatales reglados por normas y sanciones jurídicas, dentro de las cuales se materializa la participación ciudadana en los balances, controles y decisiones públicas conforme las jerarquías pautadas. No obstante, los procedimentalismos tienden a enfatizar más en el control de los procesos, usos y resultados de los recursos públicos involucrando a autoridades y decisores que se desempeñan en la frontera de los riesgos de corrupción pública y captura estatal; y menos en la promoción de la

intervención ciudadana en los asuntos públicos, el fomento de la asociatividad y la lucha contra la corrupción. La participación no termina con la rendición de cuentas de las autoridades y el control público, está la sección concerniente a las formas de gobernar y sus relaciones con los actores sociales para el fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil (Llancar 2008), tanto en el régimen político como en la sociedad.

La coexistencia entre representación y participación presupone una institucionalidad que exhorta a los ciudadanos a ejercer la cultura democrática en diversos ámbitos sociales, para lo cual se requieren de organizaciones y vigencia de valores asociativos cívicos que agreguen los intereses comunes, pues como acertadamente señala Oscar Oszlak (2013, 19) no hay una disposición “natural” de la ciudadanía a la participación en la esfera pública, menos aún en situaciones de escasa afiliación a las organizaciones sociales. En sentido amplio, las asociaciones civiles encauzan la aptitud cívica ciudadana y su “capacidad para organizar, articular y gestionar la atención de sus demandas e intereses” (Casas 2009, 68); aunque, contemporáneamente, con el predominio de los intereses individuales sobre los colectivos, lo cual aminora la influencia de la sociedad civil, la participación puede devenir en desencanto ciudadano que acrecienta la apatía política.

Asimismo, la participación en la toma de decisiones públicas es desigual en alcance e intensidad. Participar en el diseño de las políticas, al menos en lo concerniente a la planeación, es factible a través de la planificación participativa apoyada en la deliberación (Michelini 2015), la planificación situacional (Fortes 2001) y el diálogo de grupos (Cordioli 2001), en la medida en que se busca facilitar la influencia ciudadana en el establecimiento de horizontes programáticos comunes, y los lineamientos estratégicos para lograrlos. Participar en su financiamiento es otra cosa, no solo por los densos procedimientos de las finanzas públicas, sino porque si bien se puede incidir desde la sociedad en el financiamiento plurianual, en tanto son acuerdos sobre la inversión pública, materializarlos en la programación presupuestaria anual de los gastos corrientes y de inversión resulta complicado, por decir lo menos, pese a los presupuestos participativos (Barbosa da Silva 2001) que a escala local han logrado resultados.

En la ejecución, más allá de las veedurías (Ramió 2003) y de la evaluación participativa (Osuna 2003), se requiere del efectivo “encuentro entre la política y las políticas públicas” para asumir esfuerzos compartidos con participación ciudadana, abriendo el gobierno a las decisiones públicas (Lahera 2004). La mayoría de las aludidas formas de participación en el ciclo de las políticas públicas, como lo señala Ernesto Casas, se reducen a consultas temáticas o sectoriales formuladas con parámetros deliberativos restringidos en sus repercusiones, relegando, en la práctica, a la

ciudadanía y a las asociaciones civiles de la efectiva formulación de políticas públicas y del control en la “activación de la agenda pública” (Casas 2009, 73).

Superar los riesgos participativos plantea cambios en el sistema político que enlacen a partidos, grupos de presión, institucionalidad pública y sociedad civil en la búsqueda conjunta de complementariedades entre representación y participación; un propósito difícil de lograr porque no siempre se acoplan expeditamente los procesos constitutivos del sufragio y la acción social. Y la voluntad del régimen político por conseguirlo es un bien escaso.

Los inicios: frágil institucionalización en los gobiernos locales

En Ecuador se acogió tardíamente la participación en la esfera pública. Si bien se registran antecedentes colaborativos en el marco de iniciativas de autogestión popular entre organizaciones campesinas y cooperativas a mediados del siglo XX (Corral Burbano de Lara et al. 2006), la participación pública adquirió notoriedad a fines de los años ochenta. Esto ocurrió al inicio de la ola de desarrollo local impulsada por una combinación de tendencias como la renovación de los gobiernos seccionales protagonizada por el movimiento indígena y fuerzas de izquierda, las iniciativas de convergencia democrática de la sociedad civil, la ayuda internacional que valoró como aliados a los municipios, y los ensayos de servicios descentralizados en los proyectos sociales, todos promoviendo formas de participación social (Torres 2004a, 122). En un escenario nacional signado por el Estado neoliberal que precarizó la prestación de servicios, el desarrollo local surgió en los territorios de mayor condensación organizativa (Carrasco 1993), en las áreas de prioridad de la cooperación internacional y de los proyectos estatales; se estiman 157 casos (Torres 2004a, 141) entre gobiernos locales, organizaciones rurales de segundo y tercer grado, y redes de agentes externos con acciones de alcance territorial y carácter público participativo.

Aproximadamente el 32 % de prefecturas y 22 % de municipios influidos por la ola de desarrollo local, adoptaron la denominación de “gobiernos locales” como expresión de las nuevas alianzas entre actores públicos, privados y comunitarios que asumían colaborativamente el desarrollo territorial (Torres 2004a, 124). Con leves variantes y distintos apelativos, generaron un modelo de gobierno colectivo presidido por una asamblea cantonal o provincial en la que participativamente se formulaba el plan estratégico, convertido en mandato público para el municipio o la prefectura que además de la acción directa, asociaban a las organizaciones y agentes externos en su implementación, mientras el control social se ejercía con veedurías,

y las autoridades rendían cuentas en las asambleas (Ortiz y Tamayo 1997; Hidalgo et al. 1999; Ramírez 2001; Andrade 2003; Ramón y Torres 2004). Algunos de los gobiernos locales participativos empezaban a diferenciarse de los demás municipios y prefecturas que continuaban atrapados en viejas culturas prebendarias.

El inicial modelo participativo se sostuvo principalmente con los recursos de la cooperación internacional, por lo que en cada localidad se estableció una red de ONG y entidades externas que facilitaban soporte financiero, metodologías participativas, capacitación y asistencia técnica. La combinación entre la acumulación de capital social en las organizaciones rurales (Caroll 2002), los liderazgos democráticos y el apoyo de agentes de desarrollo estaba en la base de estas experiencias, en las que adquirieron relevancia las prácticas de planificación y presupuesto participativo (Ruiz 2007). Emergía una inédita colaboración cívica en algunas localidades, vaticinio de nuevas relaciones entre democracia directa y representativa en el país.

Importantes movilizaciones indígenas, campesinas y populares ocurrieron en torno a los gobiernos locales indígenas (Andrade 2003), en los que nuevas relaciones entre autoridades, comunidades y población se establecían no a través de la burocracia municipal o provincial, sino por medio de entramados asociativos que eslabonaban la acción pública. La influencia de los actores sociales se empalmó en paralelo a los aparatos seccionales, por medio de los cuales se encauzaban hibridaciones de derechos colectivos e intereses ciudadanos; y, en los lugares de mayor densidad organizativa (Carrasco 1993), estos se asumían como continuidades de las comunidades rurales.

Respaldata únicamente en la normativa seccional, la participación, aunque contribuyó a revertir la proporción de gastos corrientes a favor de los gastos de inversión, no implicó cambios en la estructura institucional de municipios o prefecturas, ya que funcionó en una suerte de arreglo “público no estatal” (Bresser y Cunill 1998, 48), que canalizaba la influencia de las organizaciones sociales y contribuía a la gobernanza territorial. La motivación participativa no era el cambio organizacional de los gobiernos locales, sino el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales empobrecidas, a través de proyectos de desarrollo local que asociaban a gobiernos seccionales, organizaciones rurales y agentes de desarrollo en la lucha contra la pobreza.

En octubre de 1997, imbuida en una visión minimalista de democracia directa, se expidió la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, que confusamente vinculaba a la participación social con la descentralización. Con la ley se fijó como ámbito de participación a los gobiernos seccionales, barrios, federaciones barriales, como mecanismos a las asambleas barriales y parroquiales, la contratación a organizaciones comunitarias, la consulta popular (Ley 27/ 1997, 6)

impulsando un nuevo nivel de gobierno seccional que profundizó la partición de los insuficientes recursos públicos subnacionales, reconocido luego en la Constitución de 1998 (Ojeda 2000). El horizonte de “ley de descentralización” estuvo más atrás que el de las experiencias participativas, y representó un retroceso político respecto del ejercicio colectivo del gobierno local, de la planificación y presupuestación participativa, y del naciente control social. La normativa confinó la participación al nivel local, no reparó en el alcance nacional, ni en su pertinencia para las decisiones públicas, el control interestatal y la rendición de cuentas; contrariamente, desincentivó los arreglos públicos no estatales, y estimuló el clientelismo en las localidades.

A mediados de los años 2000 surgieron los primeros desencantos de los gobiernos locales participativos en torno a sus propósitos de progreso, expresados en la sensación de que operaban como “eficientes administradores de la pobreza”. Su restringida capacidad para enfrentar las inequidades estructurales mostraba los límites a los que había llegado la participación en su confinamiento local. La participación no se integró en la estructura gubernamental local, irónicamente, devino en una forma de cooptación política por parte de alcaldes y prefectos que convirtieron las asambleas territoriales en entidades administrativas, despojadas de su condición de espacio cívico ciudadano. Muy pronto, los espacios de colaboración se erosionaron conforme, cabe señalar, también se debilitaban los movimientos sociales.

En los tres lustros de las experiencias de desarrollo local, no se logró institucionalizar la participación en los gobiernos seccionales. Al desmontarse los arreglos públicos no estatales, las capacidades participativas se dispersaron, mientras la ley de descentralización tampoco proveyó los engranajes con la participación. En ausencia de una institucionalidad local que sostuviera la participación, los intentos territoriales de coexistencia entre democracia directa y representativa se desgastaron.

La expansión: reforma estatal e institucionalización nacional

La Constitución de 2008, formulada en la Asamblea Constituyente con los aportes de la plural movilización nacional (Echeverría y Montúfar 2008) en respuesta a la crisis política que arrastraba el país, reformó el Estado como garante de derechos y sacó a la participación del confinamiento local convirtiéndola en derecho ciudadano. En el otro extremo del minimalismo, un amplio articulado constitucional norma las múltiples aristas de la democracia directa que aluden a iniciativas populares normativas, fiscalización del poder, revocatoria del mandato, intervención en la definición, presupuesto, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos; en la organización del poder con mecanismos de democracia representati-

va, directa y comunitaria para la toma de decisiones, planificación y gestión pública, control popular del Estado y construcción del poder ciudadano (Constitución 2008).

La norma establece la participación ciudadana en el ciclo de las políticas (Constitución 2008, art. 95), el derecho al protagonismo de las organizaciones sociales (arts. 96-99), y amplía la participación ciudadana en los niveles de gobierno (arts. 100-102). Ratifica al pueblo como primer mandante y fiscalizador del poder público con la creación de la Función de Transparencia y Control Social (art. 204), para promover la participación en la formulación de políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, prevención y lucha contra la corrupción; y está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado (CGE) y las superintendencias (art. 204). Estipula, además, impulsar la deliberación pública, fomentar la formación de ciudadanía, la transparencia y la lucha contra la corrupción (art. 208).

A la Función de Transparencia y Control Social se le transfirió atribuciones de la Función Legislativa para que el CPCCS designe las autoridades de la Procuraduría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Consejo Nacional Electoral (CNE), Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (art. 208, incisos 10, 11 y 12). El CPCCS con el poder para designar las autoridades de control, y con bifurcaciones claves en las Funciones Electoral y Judicial, se anunciaba como una pieza estratégica que articularía el control horizontal interestatal, los balances entre las funciones del Estado, y canalizaría la influencia de los actores sociales y la ciudadanía en el control y las decisiones públicas.

Los mandatos constitucionales se materializaron en cinco grandes cuerpos normativos que establecieron en conjunto 24 instancias y 31 mecanismos públicos de participación ciudadana, distribuidos en las cinco funciones del Estado, en los cuatro niveles de gobiernos locales y vinculantes en todos los ámbitos de la esfera pública ecuatoriana (Carrera 2015). Así, tras la fallida institucionalidad local precedente, la Constitución con epicentro en la transparencia y el control social proclamaba la complementariedad entre la democracia representativa y directa, contando con un exhaustivo tramado normativo y una institucionalidad pública en ciernes.

Una cosa fue el diseño normativo del nuevo sistema de participación y otra muy distinta su implementación. El gobierno progresista amparado en los inéditos y sucesivos triunfos electorales presidenciales, y en las victorias de las consultas populares, proyectó una mediática “nacionalización” de su partido Movimiento Patria Altiva i Soberana (MPAIS), basada en que durante la década mantuvo la mayor representación política en el territorio nacional, dejando atrás, aparentemente, los

viejos clivajes electorales regionalistas entre Costa y Sierra que marcaron a la política ecuatoriana (Pachano 2018), y con el que se sobrepuso un esquema de partido único (Freidenberg 2020). También patrocinado por las victorias electorales y embebido del ímpetu “transformista”, el partido gobernante devino en un aparato cuasi estatal que desdibujó las fronteras con la función pública, esta última convertida en zona gris de los flujos y reflujos entre el presidente y las múltiples fracciones de izquierda y derecha contenidas en el MPAIS.

Al diseño constitucional de Estado de derechos se interpuso una ecléctica racionalidad gubernamental que robusteció el presidencialismo de la Función Ejecutiva y ensanchó la centralidad de la esfera pública, pasando del inicial intervencionismo desarrollista del “buen vivir”, al neoliberal y privatizador “cambio de la matriz productiva” (Sánchez 2016). En el período se duplicó el tamaño de la economía nacional acrecentándose enormemente la inversión pública en salud, educación, vías, aeropuertos, puertos marítimos, plantas hidroeléctricas y universidades (Correa 2016, 19), con recursos provenientes de la recaudación tributaria, empresas públicas, renta petrolera y deuda externa.

La imperante recentralización pública requirió extender el mando presidencial hacia las demás funciones estatales, para lo cual el control del CPCCS fue decisivo; más allá de promover la participación social, se buscó cooptar las entidades de control interestatal. Constitucionalmente la designación de los consejeros del CPCCS le corresponde al CNE, que en el 2010 ensayó un confuso procedimiento meritocrático sobrecargado de papelería y avales políticos para designar a los consejeros. Estos, a su vez, replicando la meritocracia invistieron a las primeras autoridades de las entidades correspondientes, con lo que el gobierno consiguió el control de las cinco funciones del Estado.

La Función de Transparencia y Control Social emprendió la conformación de su tecnocracia con los fragmentos de las entidades públicas relegadas a la nueva función, en medio de fricciones entre los consejeros respecto de su misión, estructura organizacional y acción pública, evidenciando afanes de clientela partidaria e inexperiencia en asuntos de participación ciudadana. Se encajó un frágil aparato burocrático subordinado al mando presidencial, al mismo tiempo sometido a las entidades de control estatal, las que operaban siguiendo las directrices centralistas o según su propia inercia tecnocrática, con lo que la nascente institucionalidad apenas adherida entre sí enfrentó dificultades para emprender las políticas de participación ciudadana y control social. Los consejeros iniciaron el registro de veedurías, en un promedio de 150 anuales, surgidas desde la sociedad civil (Gutiérrez 2017), la instalación de asambleas locales, y tras varios ensayos la rendición de cuentas –sin respaldo informático– a través de una Guía elaborada entre el CPCCS y la Defensoría

del Pueblo (Ramón 2016, 14). Un primer sondeo social efectuado por el Consejo señaló que en la sociedad ecuatoriana “falta cultura de solidaridad”, pues prevalece una ciudadanía “no comprometida con el quehacer de las instituciones públicas”, afirmó su presidenta (*El Telégrafo* 2015a).

La segunda nominación de consejeros del CPCCS en el 2014 fue más controvertida (*Plan V* 2015). Esta vez el CNE siguió las directrices presidenciales, manteniendo el mecanismo meritocrático que ahora valoraba la experiencia en la gestión gubernamental, se designaron como consejeros a funcionarios del régimen cercanos al presidente, pasando por encima de las normas, que fueron consideradas por la primera autoridad como un exceso de trámites ineficientes (*El Telégrafo* 2015b). Un reduccionismo instrumental de la participación se evidenció en una de las declaraciones del presidente: “Lo mejor es escoger a los mejores, por notas, títulos y menciones, y luego si necesitamos gente capacitada en participación y control social, capacitarlos en uno o dos meses” (*El Comercio* 2015). La nueva designación de consejeros, y la subsecuente de autoridades electorales, judiciales y de control, consolidó la influencia presidencial en las demás funciones del Estado.

En el segundo período la institucionalidad de la nueva función continuaba subordinada en su rol de articulación de las entidades de control; no obstante avanzó en montar una estructura nacional con delegaciones provinciales, continuó con el registro de veedurías, y estableció un procedimiento anual de rendición de cuentas de las instituciones públicas del tipo “responsabilización”, por el cual se exige a las autoridades la rendición de cuentas como parte de la gestión pública, y no del tipo *accountability* que entraña la iniciativa cívica y voluntaria de las autoridades (Oszlak 2013, 16). Conforme al reduccionismo instrumental, el CPCCS enfatizó más en el procedimentalismo administrativo y menos en el fomento de la cultura cívica ciudadana en la rendición de cuentas de las autoridades públicas, en la cual disminuyeron los mecanismos de participación ciudadana.

En el 2010 se receptaron setenta informes de rendición de cuentas, 870 informes en el 2012, y aumentaron a 7014 informes en el 2013; en adelante con altibajos se generalizó el proceso de rendición de cuentas en el sector público (Ramón 2016, 18). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) también pasaron de la aislada rendición de cuentas, a la información de sus gastos e inversión pública según el ciclo de la política, con lo que el 87 % de GAD efectuaron la rendición de cuentas en el 2015 (Ramón 2016, 19), la que igualmente tendió, en adelante, a generalizarse.

En suma, entre autoridades electas y de nivel superior nacionales se estima alrededor de 10 830 que tienen que rendir cuentas, a las que hay que añadir las 5656 autoridades locales electas (Maugué 2018, 1). El procedimiento implica —en el me-

nor de los casos— un formulario que genera anualmente un estimado de 36 027 folios con información, tras varios años del ejercicio de rendición de cuentas de las autoridades y entidades públicas, la información crece exponencialmente, sin que existan las tecnologías digitales adecuadas que permitan a la ciudadanía utilizar la enorme cantidad de información derivada de la rendición de cuentas.

Si bien la información está disponible individualmente, cumpliéndose con la ley, es literalmente imposible conocer y explicar el conjunto del proceso público de rendición de cuentas, por su mecánico proceder que provoca desproporción entre el tamaño de la información y el dificultoso acceso ciudadano. No es un tema menor. La perspectiva del “gobierno abierto” —esto es la interacción participativa entre autoridades y ciudadanía en la gestión pública, basada en el flujo de información de calidad (Oszlak 2013, 6)— requiere transparencia y actualización de los sistemas informáticos en la escala cultural del control social y la rendición de cuentas; eso no ocurrió, sino que además de las dificultades en el acceso y uso colectivo de la información pública, se corre el riesgo de perderla por la escasa inversión pública en la actualización informática, ensombreciendo la transparencia y la lucha contra la corrupción, finalidad de la denominada cuarta función estatal.

La participación ciudadana en las decisiones públicas, a pesar del mandato constitucional, ocurrió episódicamente, se limitó a la consulta deliberativa en la planificación nacional y local, y a esporádicas veedurías durante su implementación sectorial y territorial, pese a las orientaciones tecnocráticas que insertaban la participación en el ciclo de las políticas públicas (SENPLADES s.f.). El alcance de las escasas veedurías nacionales y las esporádicas de nivel local nacidas desde la ciudadanía y calificadas por el CPCCS en torno a varias obras públicas emblemáticas, por ejemplo, la realizada al sistema de agua potable en Guayaquil que demoró cuatro años en tener respuesta y reveló las debilidades del control social en condiciones de concentración del poder y de límites a la participación ciudadana (Gutiérrez 2017). El mandato de presupuestos participativos desoído a nivel nacional fue asumido precariamente en la mayoría de prefecturas y municipios como relacionamientos clientelares de las autoridades locales con las parroquias rurales, barrios y comunidades, mostrando igualmente deficiencias en el control social (Aguirre 2016), en medio del centralismo tecnocrático que buscaba alinear las formas de participación, su institucionalidad y la normativa locales (SENPLADES 2011). Los Consejos Nacionales para la Igualdad, acordados para transversalizar los derechos sociales en las políticas públicas, fueron dilatados en su transición y conformación, entrando en neblinosas relaciones con las ya fragmentadas organizaciones sociales.

Pese a la normativa, la institucionalidad y los procedimentalismos participativos se volcaron a la transparencia y el control público, dejando a un lado el fomento

de asociaciones colaborativas, en medio de una tendencia generalizada de desgaste de la sociedad civil (Sorj 2013). En el país, la sociedad civil se muestra débil por la dispersión de las organizaciones de base, y los tenuous impulsos en la conformación de asociaciones de nivel federativo y regional que posibiliten la acción colectiva en redes de mayor influencia (Andreotti, Bustamante y Durán 2006). El proyecto de “participación en democracia” del progresismo no se propuso el fortalecimiento de la sociedad civil, menos aún de las organizaciones sociales a las que estigmatizó como “neocorporativas”; contrariamente, implementó un conjunto de tácticas para contrarrestar la influencia de los movimientos sociales “disciplinándoles” (Ortiz 2014, 601-602). Entre ellas, esgrimió una polémica apropiación del concepto de ciudadanía que restringió los espacios de autonomía de la sociedad civil, una suerte de retraimiento del lugar de la ciudadanía (Burbano de Lara 2017, 191), legitimada en los triunfos electorales y con la que denostó a las tradicionales organizaciones sociales, buscando reemplazarles con la creación de organizaciones paralelas y filiales del régimen (Ortiz 2014, 603).

Se institucionalizó progresivamente la rendición de cuentas de las autoridades en todos los niveles de gobierno, al igual que la planificación sectorial y territorial como requisito del financiamiento, pero el minimalismo en el presupuesto participativo local y las veedurías a los proyectos emblemáticos, con los resultados de su mecánica implementación, revelan el déficit del control social (Cantos 2019) y la afectación del principio de transparencia (Jiménez 2017). Junto con el accionar del partido gobernante se erosionaron aún más los espacios de organización y participación popular, convirtiéndose en una manera de confiscar y absorber las fuentes culturales del poder de las agrupaciones sociales (Mann 1993); reeditándose en el período progresista, en prolongación simbiótica con las precedentes prácticas autoritarias, la criminalización de la protesta y la movilización social (Salazar 2010). Así, al contrario de lo ocurrido en los años noventa en que la ley de participación se quedó atrás de las experiencias locales de participación, en el período progresista, la práctica pública de participación ciudadana se quedó rezagada de la avanzada normativa participativa.

La anunciada refundación de los nexos entre democracia representativa y directa no ocurrió. Contrariamente, sujeta al funcionalismo del régimen político y atrapada en el procedimentalismo administrativo, la participación sobrevino en cooptación de las entidades públicas de control horizontal, en clientelismo generalizado de los gobiernos locales, y en tensiones con las organizaciones sociales; de modo que se acentuó la desconfianza ciudadana en las autoridades, así como el descrédito político del entramado participativo de la denominada cuarta función del Estado.

El desgaste: corrupción y crisis institucional

En el año 2017 nuevamente triunfó en los comicios nacionales el MPAIS y ocurrió lo insólito: el presidente electo, en franca oposición al “transformismo” precedente, encabezó la implosión interna de las facciones políticas alineadas con la desactivación del progresismo, alegando una enorme corrupción anidada en el sector público, y encubierta por el descontrol del CPCCS. Entre las primeras medidas estuvo una consulta popular en febrero de 2018, realizada –según Verdesoto y Ardaya (2019, 52)– en un marco de “continuidad” de algunas instituciones estatales, de “apertura política” a las presiones nacionales e internacionales, y de “transición incierta” desde un gastado autoritarismo hacia un indefinido destino. Con la consulta se destituyó a los consejeros nombrados en el período progresista, se investió un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCST), integrado por representantes de fuerzas opositoras y revestidos de competencias extraordinarias en un régimen de transición en el cual se revertían designaciones y decisiones; todo en función de un mandato: en un año se debía “reinstitutionalizar al Ecuador y luchar contra la corrupción” (CPCCST 2019, 6).

Ágilmente, el consejo transitorio cesó a todas las autoridades correspondientes, habilitó autoridades temporales y conforme un itinerario de concursos públicos de méritos y oposición se designaron a las nuevas autoridades, cortes y consejos de control, justicia y electoral (CPCCST 2019), reeditándose en sus nominaciones la cercanía al gobierno. En la desordenada regresión neoliberal y en medio de una conciliatoria gobernanza, el gobierno nacional, coaligado con el consejo transitorio y las nuevas autoridades designadas, emprendió una campaña política que convirtió a la corrupción en problema público (Pereyra 2013, 13).

Recuérdese que el precursor movimiento anticorrupción gestado en los estamentos altos de la sociedad civil, instituido como Comisión Cívica Contra la Corrupción (CCCC) en la Constitución de 1998, fue reemplazado con el CPCCS en la Constitución del 2008 (Gutiérrez 2017). En paralelo, desde la sociedad civil se formó la Comisión Cívica de Lucha Contra la Corrupción (CCLCC), que antecedió en las denuncias de abusos gubernamentales durante el progresismo (Moscoso 2017), y que sirvió de referencia para la formación del CPCCST.

Los medios de comunicación continuamente propagan escándalos relacionados con sobrepagos y mala calidad en las obras públicas, tráfico de influencias, cobros indebidos y demás abusos en el uso de los recursos públicos; magnificando un entramado de corrupción que se habría desplegado en el gobierno anterior. En poco tiempo se politizó la corrupción, y se tomó medidas de control de la administración pública encabezadas por la Contraloría General del Estado (*El Universo* 2019a), la

que ante la magnitud de la crisis emprendió un proceso interno de reinstitucionalización en proyección a constituirse en el Tribunal de Cuentas del Estado (CGE 2018).

La campaña anticorrupción alcanzó a numerosos exfuncionarios y altas autoridades del anterior y del actual régimen, dejando una estela de encarcelamientos, entre ellos el vicepresidente de la República, así como numerosos expedientes administrativos y penales abiertos, y una dilatada ralea de prófugos de la justicia (*El Mercurio* 2019). No se limitó al examen de las conductas de los funcionarios, sino a develar el entramado de transacciones e interacciones que posibilitan lo que Sebastián Pereyra (2013, 279) denomina “recurrencia de intercambios corruptos”, que habrían instaurado un “patrimonialismo público” en la Función Ejecutiva y desconcentrada, en los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados, y en las empresas públicas durante el decenio progresista (Ardaya 2019); reeditándose los trágicos episodios de corrupción pública que discursivamente fueron declarados como superados.

En el centro de la campaña anticorrupción, el desacreditado CPCCS enfrentó cuestionamientos al rol de los consejeros, cruzadas presiones políticas para eliminar la cuarta función, restringir las atribuciones de sus integrantes, redefinir su estructura competencial, así como apremios por suspender la anunciada elección popular de consejeros que se haría conjuntamente con los comicios seccionales del 2019. Cerca de concluir su período, el consejo transitorio blindó sus decisiones resolviendo la irrevocabilidad de lo actuado, ratificado por el dictamen interpretativo de la Corte Constitucional (*El Comercio* 2019a), pues se buscaba asertivamente que la crisis de la Función de Transparencia y Control Social no afecte al conjunto del Estado.

La creciente deslegitimación del CPCCS se desató en el estamento político y en el ámbito mediático, contribuyendo al vaciamiento de contenidos cívicos de la democracia directa. La campaña electoral de consejeros pautada por el CNE se hizo de modo marginal a los comicios seccionales, con candidaturas sin auspicios políticos, y encapsuladas en las disputas de la coyuntura política que pedían el voto nulo, la eliminación del CPCCS por acumulación de poder y que se devuelvan sus atribuciones al Legislativo (*El Universo* 2019c).

En un ambiente de confusiones electorales e incertidumbres sobre el devenir de la cuarta función, en marzo del 2019 se eligieron a los nuevos Consejeros del CPCCS, quienes en medio de dilaciones a su posesión por cuestionamientos a la idoneidad de algunos de sus miembros (*El Comercio* 2019c), enredados en el descrédito institucional, y sin mayor caracterización de lo que implica la transparencia y el control social, asumieron la difícil tarea de remontar la crisis institucional de la cuarta función. Como era de esperarse, la controvertida elección de consejeros

avivó el ambiente de desprestigio de la participación, algo deslucida ya a mediados del decenio de cooptación gubernamental precedente, ahora asociada con el destape de la corrupción pública que aupó una fulminante tragicomedia.

Apenas conformada la mayoría en el CPCCS, esta se planteó revertir el blindaje de las decisiones del consejo transitorio, pese a que previamente la Corte Constitucional declaró que el CPCCS no “ostenta las competencias extraordinarias que el régimen de transición otorgó al Consejo Transitorio, por lo que no puede revertir las acciones tomadas” (*El Comercio* 2019a). No obstante, la mayoría nombró una comisión para revisar la conformación de la Corte Constitucional, ante lo cual una Jueza ordenó que se abstenga de formar la comisión, al tiempo que en la Fiscalía se presentaron cinco denuncias contra el CPCCS por desacato. A la semana siguiente, en la Asamblea Nacional la Comisión de Fiscalización aprobó realizar tres juicios políticos a los miembros de la mayoría del CPCCS, quienes a mediados de agosto fueron destituidos (*El Comercio* 2019b), posesionándose sus ignotos suplentes.

En medio del descrédito político de la Función de Transparencia y Control Social, la Asamblea Nacional presentó una solicitud de enmienda constitucional ante la Corte Constitucional para reducir las atribuciones del CPCCS en la designación de las autoridades de control y que estas vuelvan al Legislativo; simultáneamente, en el interior de la Asamblea se tramita una propuesta de reforma parcial a la Constitución con los mismos propósitos (*El Universo* 2019b), aunque sin mayores adhesiones políticas. En los estamentos altos de la sociedad civil y con aprobación de la Corte Constitucional, se activaron dos movimientos cívicos que recolectan firmas para convocar a una nueva consulta popular que elimine el CPCCS y pase sus atribuciones a la Asamblea Nacional (*El Universo* 2019d). Así, ante un incierto destino y políticamente sitiado, saltó la inminente crisis del CPCCS, mientras en la otra orilla, en una suerte de ironía democrática, la ciudadanía impasible contemplaba la debacle institucional de la cuarta función del Estado ecuatoriano.

En octubre del 2019 la pasividad ciudadana se alteró con el levantamiento indígena y popular, que con características de insurrección copó la escena pública en contra de la eliminación del subsidio a la gasolina y otras medidas de ajuste fiscal que ratificaron el giro neoliberal del gobierno (Parodi y Sticotti 2020), remeciendo profundamente al desgastado régimen político. El levantamiento indígena y popular mostró que la participación ciudadana no operó con el atribuido rol de válvula de escape a las presiones sociales, las que tienden a encontrar sus propios causes de expresión y resolución al margen de la institucionalidad, en escenarios de crisis social prolongados por la sombra de la corrupción pública que se proyecta también sobre el propio gobierno que la denunció.

Conclusiones

En Ecuador, durante más de tres décadas, la participación ciudadana en la esfera pública experimentó un ciclo de ascenso desde su estreno en municipios y prefecturas hasta el gobierno central, seguido por la expansión normativa y organizacional en el aparato estatal, y posteriormente por el desgaste derivado de la cooptación gubernamental, su vinculación con la corrupción pública y el desinterés por involucrar a los actores sociales. Normativamente evolucionó del minimalismo de la primera ley de descentralización que confinó la participación al nivel local, hacia una extensa y avanzada normativa constitucional y orgánica vinculante en todos los niveles de gobierno y funciones estatales. Transitó de las iniciales metodologías participativas, a inéditas políticas participativas sectoriales y territoriales dotadas de tecnocracia, instancias consultivas y mecanismos deliberativos. En términos corporativos, creció desde los frágiles arreglos institucionales públicos no estatales hasta el nuevo entramado de entidades y conductas públicas impulsado por la Función de Transparencia y Control Social.

Fue un proyecto de institucionalización de la participación ciudadana promovido durante la década del gobierno progresista, al tenor de las innovaciones constitucionales del reconfigurado Estado de derechos. Sin embargo, su conflictiva implementación no tuvo el mismo alcance que el diseño institucional y fundamento normativo, y en comparación con estos se quedó rezagada. La instrumentalización política con la cooptación del CPCCS extendió la influencia presidencial en la recentralización de la acción pública, convirtiendo la participación en un dispositivo al servicio del gobierno y no en instancia de intervención ciudadana y de las organizaciones sociales. El encasillamiento en los procedimentalismos administrativos en que derivaron la rendición de cuentas de autoridades públicas, el acotado sentido deliberativo de la planificación y los presupuestos participativos, y las esporádicas veedurías ciudadanas afectaron los propósitos de transparencia y control social de la gestión pública.

En la transición posprogresista, la participación fue ligada con el encubrimiento de la corrupción pública engendrada en los años precedentes, lo que acentuó su descrédito y precipitó la crisis institucional del CPCCS con la sucesiva remoción de sus autoridades, y las presiones políticas para revisar las atribuciones de la cuarta función, y restituir las a la Asamblea Legislativa. Con la mayoría de las fuerzas políticas alineadas en torno a reducir o eliminar los alcances de la Función de Transparencia y Control Social, la institucionalidad participativa enfrenta serios desafíos de continuidad.

La complementariedad entre representación y participación sigue siendo un desafío. Disponer de una normativa avanzada es meritorio, pero insuficiente; se

requiere que la institucionalización iniciada se acople también con la acción social colaborativa, flexibilizando los procedimentalismos administrativos más allá del sector público, orientándolos también a los intereses ciudadanos y de las organizaciones sociales, no en sentido mecánico sino proactivo. La institucionalización de la participación y el fenómeno social de participación son procesos distintos, pero al mismo tiempo interrelacionados, por lo que cabe propender a su convergencia en función del interés común. Los vínculos entre democracia representativa y democracia directa tienen como elementos en común a la gente, la ciudadanía y las organizaciones sociales interviniendo en las decisiones gubernamentales y en los asuntos públicos que afectan sus vidas.

Bibliografía

- Aguirre, Jonathan. 2016. “Deficiencia de las veedurías ciudadanas en los procesos de contratación de obras en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Mejía durante el año 2014”. Tesis de obtención del título de abogado, Universidad Central del Ecuador.
- Andrade, Susana. 2003. “Gobiernos locales indígenas en el Ecuador”. *Revista Andina* 37: 115-136. <https://bit.ly/3njWVtD>
- Andreotti, Cristina, Fernando Bustamante y Lucía Durán. 2006. *La sociedad civil en Ecuador: una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades*. Quito: Fundación Esquel / Civicus.
- Ardaya, Gloria. 2019. *Corrupción e impunidad en el Ecuador de la década perdida*. Quito: Plataforma para la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos en Ecuador.
- Barbosa da Silva, Evanildo. 2001. “Orçamento participativo no Brasil: Porto Alegre e Recife”. En *Metodologia Participativa*, organizado por Markus Brose, 211-220. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Bobbio, Norberto. 1976. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Ciudad de México: FCE (Fondo de Cultura Económica).
- _____. 1985. *El futuro de la democracia*. España: Plaza & Janes.
- _____. 2006. *Promesas democráticas y réplicas de la historia*. Toluca: Instituto Electoral del Estado.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau. 1998. “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”. En *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, editado por Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, 25-56. Buenos Aires: CLAD / Paidós.

- Burbano de Lara, Felipe. 2017. "Ciudadanía, dominación estatal y protesta en la 'revolución ciudadana' en Ecuador (2007-2016)". *Iberoamericana*, 66: 179-200.
- Cantos, Eduardo. 2019. "El déficit de control social causado por la política de participación ciudadana institucionalizada en el Ecuador en el periodo 2007-2017: Análisis con aplicación del seguimiento de procesos y formalización bayesiana". Tesis de Maestría en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/2UoBhbk>
- Carrasco, Hernán. 1993. "Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena". En *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas* de José Almeida, Hernán Carrasco, Luz María de La Torre, Andres Guerrero, Jorge León, Antonio Males Nina Pacari, Galo Ramón, Alberto Taxo, Jorge Trujillo y León Samozc. Quito: CEDIME /Abya-Yala.
- Carrera, Frankz. 2015. "La participación ciudadana y el control social en Ecuador". *UNIANDES EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* 2 (1): 47-65. <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/99/57>
- Carroll, Thomas F., ed. 2002. *Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesino-indígenas en la Sierra ecuatoriana*. Quito: The World Bank Group / Fondo Sociedad Civil / Danish Trust Fund, Soka University of America / CODENPE-PRODEPINE / Fundación HEIFER Ecuador / Oxfam America.
- Casas, Ernesto. 2009. "Representación política y participación ciudadana en las democracias". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 51 (205): 60-76.
- Castoriadis, Cornelius. 2010. *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- CGE (Contraloría General del Estado). 2018. *El control público en el Ecuador*. Quito: CGE.
- CPCCCST (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio). 2019. *Informe de Rendición de Cuentas 2018*. Quito: CPCCCST.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- Cordioli, Sergio. 2001. "Enfoque participativo no trabalho com grupos". En *Metodologia Participativa*, organizado por Markus Brose, 25-40. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Corral Burbano de Lara, Fabián, Vicente Albornoz Guarderas, Simón Pachano Holguín, Diego Pérez Ordóñez, Vladimir Serrano Pérez e Irving Iván Zapater, eds. 2006. *Testigo del siglo: El Ecuador visto a través del Diario El Comercio*. Quito: El Comercio.
- Correa, Rafael. 2016. *Informe a la Nación. La Década Ganada*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador.

- Cunill, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de Gestión Pública y representación social*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad / CLAD.
- _____. 1991. *La participación ciudadana*. Caracas: CLAD.
- De Sousa, Boaventura. 2004. *Democratizar la democracia*. Ciudad de México: FCE.
- De Sousa, Boaventura, y Leonardo Avritzer. 2004. "Introducción: para ampliar el canon democrático". En *Democratizar la democracia*, coordinado por Boaventura De Sousa Santos, 35-74. Ciudad de México: FCE.
- Díaz Aldret, Ana. 2017. "Participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas". *Gestión y Política Pública* 25 (22): 346-351.
- Durston, John. 2000. *¿Qué es capital social comunitario?* Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Dussel, Enrique. 2006. *20 tesis de política*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores / CREFAL.
- Echeverría, Julio, y Cesar Montufar, eds. 2008. *Plenos poderes y transformación constitucional*. Quito: Abya-Yala / Diagonal.
- El Comercio*. 2015. "Enlace Ciudadano 413 desde Carcelén Alto", 28 de febrero. <https://bit.ly/2Ix60R9>
- _____. 2019a. "¿Cuáles son las decisiones del CPCCS-t blindadas por la Corte Constitucional?", 10 de mayo. <https://bit.ly/3nk4pwH>
- _____. 2019b. "Pleno de la Asamblea destituyó a Tuárez y tres consejeros del CPCCS", 14 de agosto. <https://bit.ly/3ltrPz8>
- _____. 2019c. "Posesión de los siete nuevos consejeros del CPCCS se postergó", 20 de mayo. <https://bit.ly/35qWS9l>
- El Mercurio*. 2019. "Ecuador tiene 22 imputados por corrupción y 15 prófugos de la justicia", 14 de junio. <https://bit.ly/2IBVNmk>
- El Telégrafo*. 2015a. "Los ecuatorianos tiene una calificación de 9 sobre 25 en participación ciudadana", 2 de enero. <https://bit.ly/2UmwTJT>
- _____. 2015b. "CNE justifica en la Ley los trámites para concurso del CPCCS", 4 de marzo. <https://bit.ly/36vKfcj>
- El Universo*. 2019a. "Acciones eficientes", 2 de noviembre. <https://bit.ly/3eVvYj>
- _____. 2019b. "Asamblea conoce una cuarta vía para regular al CPCCS", 16 de septiembre. <https://bit.ly/36tpUEJ>
- _____. 2019c. "El alto porcentaje de voto nulo incidirá en la legitimidad del nuevo CPCCS", 31 de marzo. <https://bit.ly/35rtb8k>
- _____. 2019d. "Julio Cesar Trujillo constituye comité para debatir eliminación de CPCCS", 5 de abril. <https://bit.ly/32EU7zs>
- Eslava Gómez, Adolfo. 2011. *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

- Freidenberg, Flavia. 2020. “Los cambios del sistema de partidos ecuatoriano: desde el multipartidismo extremo al partido predominante, 1978-20141”. En *Antología de la democracia ecuatoriana: 1978-2020*, editado por Instituto de la Democracia, 155-204. Quito: Consejo Nacional Electoral / Instituto de la Democracia.
- Fortes, Alexandre. 2001. “O planejamento estratégico situacional e participativo”. En *Metodologia Participativa*, organizado por Markus Brose, 153-160. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Garay Salamanca, Luis Jorge, Eduardo Salcedo-Albarán, Isaac de León-Beltrán y Bernardo Guerrero. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método / Fundación Avina / Transparencia por Colombia.
- Gómez Jiménez, Alcides. 2016. “‘La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados. Cooptación o democracia’ de Edgar Revéiz Roldán”. *Ensayos de Economía*, 49: 311-315. <https://doi.org/10.15446/ede.v26n49.63828>
- Gutiérrez, Héctor. 2017. “La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 2 (8): 139-164.
- Hidalgo, Mauro, Fernando Guerrero, Ana María Larrea, Fernando Larrea, Juan P. Muñoz, Fernando Ortiz, Betty Tola, Víctor H. Torres y Mario Unda. 1999. *Ciudadanías Emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo local / Abya-Yala / RIAD / COMUNIDEC/ TERRANUEVA / IEE / APN.
- Kelly, Jannet. 2004. “Procesos y prácticas: El ciclo de las políticas públicas”. En *Políticas públicas en América Latina, Teoría y práctica* coordinado por Jannet Kelly, 59-86. Caracas: Ediciones IESA.
- Jiménez, Érika. 2017. “La afectación del principio de transparencia por la indebida aplicación del mecanismo de rendición de cuentas”. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <https://bit.ly/3lwoEXC>
- Lahera, Eugenio. 2004. *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lechner, Norbert. 1991. “El ciudadano y la noción de lo público”. *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, 43/44: 107-116.
- Ley 27/ 1997, Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, 1997. *Registro Oficial*, n.º 169, 8 de octubre, Quito.
- Llancar, Carlos Alfonso. 2008. “Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones”. *INTERAÇÕES, Revista Internacional de Desenvolvimento Local* 9 (2): 181-188.

- Mann, Michael. 1993. *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza.
- Maugué Mosquera, René. 2018. "Editorial: Rumbo a las elecciones seccionales del 2019 en el Ecuador". *Opinión Electoral. Gaceta de análisis político electoral*, 20 (enero): 1. <https://bit.ly/35qUS0I>
- Merino, Mauricio. 2016. *La participación ciudadana en la democracia*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Michelini, Dorando. 2015. "Deliberación. Un concepto clave en la teoría de la democracia deliberativa de Jürgen Habermas Deliberation". *Revista Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas* 1 (17): 59-67.
- Moscoso, Arturo. 2017. "¿Otra Comisión?". *El Comercio*, 3 de junio. <https://bit.ly/2IzEd2h>
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, 11: 11-31.
- _____. 2008. "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". *Revista del CLAD*, 42: 5-30.
- Ojeda, Lautaro. 2000. *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: CEPLAES / Abya-Yala / Universidad del Pacífico.
- Olivé Morett, León. 2009. "Riesgo, ética y participación pública". En *Gobernar los riesgos, ciencia y valores en la sociedad del riesgo*, coordinado por José Luis Luján y Javier Echeverría, 289-310. España: Biblioteca Nueva.
- Ortiz, Andrés. 2014. "Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador". *Revista Mexicana de Sociología* 76 (4): 583-602.
- Ortiz, Santiago, y Eduardo Tamayo. 1997. *Participación ciudadana y desarrollo local*. Quito: ACJ.
- Osuna, José. 2003. "La evaluación participativa: Una visión integral y pluralista". En *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, compilado por Rafael Bañón i Martínez, 47-60. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Oszlak, Oscar. 2013. "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5. Red GEALC / OEA / IDRC / BID.
- Pachano, Simón. 2018. "Ecuador: fin de ciclo y elecciones". En *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, editado por Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina, 187-202. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Parodi, Camila, y Nicolás Stafotti, eds. 2020. *Ecuador La insurrección de octubre*. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/3kvDH2i>
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas*. Argentina: FLACSO México / Miño y Dávila.

- Pereyra, Sebastián. 2013. *Política y transparencia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Plan V. 2015. “Consejo de Participación: siete vocales y siete falencias”, 2 de julio. <https://bit.ly/32HUU2G>
- Ramió, Carles. 2003. “Las auditorías de gestión. La evaluación de las dimensiones administrativas en la Administración Pública”. En *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, compilado por Rafael Bañón i Martínez, 101-117. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Ramírez, Franklin. 2001. *La Política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / Serie Ensayos FORUHM n.º 16.
- Ramón, Galo. 2016. *Diagnóstico de la situación de la Rendición de Cuentas en los GAD*. Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social / GiZ Programa de Fortalecimiento del Buen Gobierno.
- Ramón, Galo y Víctor Hugo Torres. 2004. *El desarrollo local en el Ecuador. Historia actores y métodos*. Quito: COMUNIDEC (Comunidades y Desarrollo en Ecuador) / Abya Yala.
- Renaud, Coromoto. 2002. “Beneficios y riesgos de la participación ciudadana en la gestión pública”. En *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*, coordinado por Coromoto Renaud, 12-25. Caracas: ILDIS Venezuela.
- Ruiz, Lucia. 2007. *Los presupuestos participativos en Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / CEED / PPD / Inter Cooperation. <https://bit.ly/35rXhbA>
- Salazar, Daniela. 2010. “El derecho a la protesta social en Ecuador. La criminalización de los manifestantes persiste pese a las amnistías”. En *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*, compilado por Eduardo Bertoni, 101-144. Buenos Aires: CELE / Universidad de Palermo.
- Sánchez, Jeannete. 2016. “Buen vivir, cambio de la matriz productiva y convergencia interna”. En *Buen vivir y cambio de la matriz productiva. Reflexiones desde Ecuador*, editado por Francisco Javier Braña, Rafael Domínguez y Mauricio León, 169-214. Quito: FES-ILDIS Ecuador. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12781.pdf>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). s.f. *La participación ciudadana para la vida democrática*. Quito: SENPLADES.
- _____. 2011. *Guía de participación ciudadana en la planificación de los GAD*. Quito: SENPLADES.
- Sorj, Bernardo. 2013. “La nueva dinámica política de América Latina: temas para una agenda de investigación”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 217 (enero-abril): 61-78.

- Torres, Víctor Hugo. 2004a. "Actores del desarrollo local y manejo de recursos naturales en Ecuador". En *El desarrollo local en el Ecuador. Historia actores y métodos*, de Galo Ramón y Víctor Hugo Torres, 119-166. Quito: COMUNIDEC / Abya-Yala.
- _____. 2004b. "El mejoramiento de la vida es también cuestión de métodos: un recuento de la metodología participativa y el desarrollo local". En *El desarrollo local en el Ecuador. Historia actores y métodos*, de Galo Ramón y Víctor Hugo Torres, 171-228. Quito: COMUNIDEC / Abya-Yala.
- Valenzuela, Esteban, y Paolo Yévenes. 2015. "Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas". *Polis, Revista Latinoamericana* 14 (40): 469-488.
- Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 2019. *Las consultas populares en la democracia ecuatoriana*. Quito: Plataforma para la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos en Ecuador.

Reseñas



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dadana, no es el único actor que interviene.

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

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

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

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

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

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

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

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

Paolo Gerbando. 2017. **The Mask and the Flag: Populism, Citizenism and Global Protest.** Oxford University Press, New York, 318 págs.

Ambientada en un futuro cercano, la película *V de Venganza* (2006), dirigida por el australiano James Mc Teigue, termina con la ocupación de calles y plazas de Londres por parte de decenas de miles de ciudadanos cubiertos con la máscara del antihéroe inglés Guy Fawkes, al mismo tiempo que estalla por los aires el recinto principal de la democracia representativa del Reino Unido. Con estos eventos culmina, también, un período dominado por un régimen totalitario y controlado por una élite política y económica corrupta.

En *La máscara y la bandera: populismo, ciudadanía y protesta global* (2017), Paolo Gerbando señala que la máscara y la bandera presentes en las protestas sociales que se multiplicaron alrededor del mundo a partir de la “Primavera Árabe”, simbolizan los sentidos de las contemporáneas luchas ciudadanas. El neo-anarquismo ensayado en las protestas antiglobalización de fines del pasado siglo e inicios del nuevo, junto a un emergente populismo democrático, configuran un nuevo escenario de protesta global. La organización autónoma y horizontal orientada al asalto de las instituciones estatales para su democratización, une, más allá de sus particularidades locales, a las masivas ocupaciones de calles y plazas ocurridas en el Cairo, Madrid, Atenas, Nueva York, Londres, Ankara, Río de Janeiro, etc., entre el 2011 y el 2016.

La crisis política y económica de la globalización neoliberal, abre una ventana

de inéditas oportunidades políticas para una ciudadanía mundial golpeada por la crisis económica del 2007-2008. Según Gerbando, la crisis orgánica del poder hegemónico neoliberal, expresada en la Gran Depresión, enmarca las protestas globales entre un mundo que se derrumba y uno nuevo que se perfila en medio de dudas e incertidumbres.

El libro *La máscara y la bandera* está compuesto por siete capítulos. En la introducción del libro, Gerbando nos muestra una imagen completa de su obra. Y al cierre, propone una evaluación crítica de los alcances y límites de la política abierta por el *movimiento de las plazas*, como el autor denomina al último ciclo de protestas sociales de alcance mundial.

El primer capítulo, *Movements in the Crisis of Neoliberalism*, nos muestra un globo terráqueo en llamas, desde el norte africano, pasando por la Europa mediterránea y el corazón del capital financiero mundial, hasta los márgenes emergentes del Sur global. Este “mosaico de protestas”, activadas a partir de las crisis económicas de 2007-2008 y de un creciente descontento en las instituciones políticas, muestra en común una alianza popular inédita; junta a los jóvenes precarizados, a una clase media venida a menos y a los innumerables nuevos pobres que el modelo neoliberal, afincado en el dogma de mercado, produce sin control en todas las regiones del planeta.

En el segundo y tercer capítulo, el autor se sumerge en los sentidos que movilizan a las multitudes de indignados y configuran una identidad contestataria plural e inclusiva. Los partidos políticos tradicionales y las organizaciones sociales

decimonónicas, los sindicatos, ya no son capaces de canalizar las demandas ciudadanas. La ocupación de las plazas significa la construcción de una agenda política propia, resultado de la soberanía popular en acción. La deliberación y la participación directa de la multitud desafían los viejos liderazgos personalistas y de las anquilosadas estructuras institucionales de representación política. Las proclamas “Democracia Ya” o “Somos el 99 por ciento” expresan no solamente la desconfianza en las élites políticas y la profunda indignación que despiertan las enormes desigualdades económicas, acentuadas durante el período de hegemonía neoliberal, sino que sintetizan las nuevas subjetividades e identidades políticas en construcción.

Para Gerbaudo, las ideas y las identidades que emergen en el *movimiento de las plazas*, reactualizan y resignifican dos tradiciones políticas anteriores. En ellas perviven modificados algunos de los principales principios y algunas de las más arraigadas prácticas del movimiento anti-globalización o altermundista, que protagonizó, a finales de los años noventa y en los primeros años del nuevo siglo, importantes movilizaciones contra los intereses corporativos transnacionales, por ejemplo, en 1999, durante la Cumbre de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle, o en la reunión del G8 en Génova en 2001. De estas experiencias se recuperan los principios de autonomía y la toma de decisiones basada en el consenso, así como el uso de tácticas de acción directa. No obstante, a diferencia del movimiento altermundista, que reivindica la libre determinación del individuo y las organizaciones sociales locales y de pequeña escala, el *movimiento de las plazas* enarboló el principio universalista de la soberanía

popular. En palabras del autor, este movimiento se distancia “de la <política de autonomía>> minoritaria, contracultural e inequívocamente antiestatista del movimiento antiglobalización, y se dirige hacia una política mayoritaria y contra-hegemónica de ciudadanía radical con el objetivo de lograr un cambio social e institucional sistémico”. (Gerbaudo, 2017: 9)

Precisamente, en la reivindicación de la primacía del pueblo, el nuevo movimiento de protesta global se enlaza con la ya vieja tradición populista democrática, que se remonta a la misma Revolución Francesa, y continuada, entre otros, por el movimiento cartista del Reino Unido o el movimiento ruso de los *narodniki*, y, más inequívocamente, a inicios del siglo XX, con el Partido del Pueblo de los Estados Unidos. “La gente quiere derribar el régimen”, slogan popular en la primavera árabe, o el “Nosotros, el pueblo...” mencionado con insistencia durante las protestas de *Occupy Wall Street*, son para Gerbaudo, alusiones claras a la demanda de soberanía popular.

Una soberanía popular corregida por las influencias neo-anarquistas, que traza un movimiento ascendente del ejercicio democrático en la política. Desde la unidad básica de la organización social, el individuo, el populismo democrático *de las plazas* se resignifica alrededor de las demandas por la ampliación de la ciudadanía. Anclado en la tradición cívica republicana, el ciudadaníaismo, que emerge como rasgo distintivo en el último ciclo de protestas mundiales, arremete contra el control político y económico ilegítimo de la oligarquía mundial.

El carácter populista del *movimiento de las plazas* se puso de manifiesto también en las prácticas de protesta, que condujeron a

una escalada masiva de movilización y de formas participativas. A diferencia del movimiento anti-globalización, que configuró una infraestructura de comunicación virtual autónoma y priorizó la política de “grupos pequeños”, articulados en redes flexibles, el *movimiento de las plazas* tomó las plataformas corporativas de *Facebook*, *YouTube* y *Twitter* como medio de amplia difusión y promovió asambleas inclusivas y masivas. De los campamentos de protesta y ocupación ubicados en zonas periféricas, en el caso de los primeros, se pasó a la ocupación de los espacios públicos centrales, símbolos del poder político y económico. Por otro lado, mientras el movimiento altermundista se orientó a agrupar y articular a la sociedad organizada, el *movimiento de las plazas* intentó recomponer el campo popular a partir de la población sin organización, a los “muchos fragmentos y <<átomos>> de una sociedad neoliberal individualizada y apolítica”. (Gerbaudo, 2017:23)

El capítulo cuarto describe, también, un contrapunto entre el movimiento anti-globalización y el *movimiento de las plazas*, relacionado a la escala y al ámbito espacial de la acción política. Bajo la premisa del carácter conservador del Estado-nación, el horizonte geopolítico del primero de estos movimientos se localizó a escala global. Por el contrario, el *movimiento de las plazas*, imbuido por una política pragmática, reivindicó el espacio nacional y las agendas locales como el terreno principal de las protestas, sin dejar de advertir los riesgos éticos y políticos derivados de las tentaciones nacionalistas propias del populismo.

Los capítulos quinto, sexto y séptimo se detienen a describir los repertorios de la protesta que caracterizaron al *movimiento de las*

plazas: el uso de las redes sociales virtuales y la aparición de nuevas formas de liderazgo colectivo, asociada a estas; la ocupación del espacio público, como medio para incluir a la heterogénea ciudadanía para redescubrir la solidaridad colectiva y la unidad, al mismo tiempo, que para ganar en visibilidad pública; las dinámicas horizontales de deliberación y la toma de decisiones colectivas por consenso, a través de la asamblea, los comités y los grupos de trabajo.

El capítulo 8 y las conclusiones del libro apuntan a posicionar, lo que a mi criterio constituye, el mensaje político de *La máscara y la bandera*. El *movimiento de las plazas* constituye, para Gerbaudo, un avance crucial con respecto al movimiento altermundista, que, junto a su ingenuidad cosmopolita y antiestatismo, renuncian a un cambio real del gobierno y la política. Aunque el impulso democrático radical, expresado en la ocupación de la plaza, se ha detenido, no así su espíritu populista democrático, que ha sido retomado y abanderado por nuevas expresiones políticas que han entrado en la arena de la política institucional. Podemos en España, la ahora derrotada Syriza en Grecia y los candidatos radicales como Bernie Sanders en Estados Unidos y Jeremy Corbyn en Reino Unido, encarnan, según Gerbaudo, el impulso abierto por el *movimiento de las plazas*, conducente a la afirmación de una política ciudadana radical y a la reconstrucción de la democracia desde abajo, es decir, a la reconciliación de la lógica de la participación y la lógica de la representación.

Jorge Corral Fierro.

Estudiante de doctorado en Ciencia Política FLACSO-Ecuador.
jorgeernestofierro@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

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.

