

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 19, Issue 3, September, 2015
Quito-Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales
Número 53, Septiembre 2015
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53
(Vol. 19, Issue 3, Sep 2015)

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

Íconos. Revista de Ciencias Sociales hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices

CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales, UNAM, México.

e-revist@, Plataforma Open Access de Revistas Científicas Españolas y Latinoamericanas, CSIC, España.

DIALNET, Universidad de la Rioja, España.

DOAJ, Directory of Open Access Journal, Lund University Libraries, Suecia.

FLACSO-Andes, FLACSO, Ecuador

Fuente Académica, EBSCO Information Service, Estados Unidos.

HAPI, Hispanic American Periodical Index, UCLA, Estados Unidos.

IBSS, International Bibliography of the Social Science, ProQuest

Informe Académico, Thompson Gale, Estados Unidos.

LatAm-Studies, International Information Services, Estados Unidos.

LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal - México. RedALyC, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, UAEM, México.

Sociological Abstracts, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

Social Science Journals, Sociology Collection, ProQuest.

Ulrich's Periodical Directory, CSA-ProQuest, Estados Unidos.

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



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

Director de FLACSO Ecuador: Juan Ponce

Directora de *Íconos*: Susana Wappenstein

Editora de *Íconos*: María Pía Vera / Jenny Pontón

Asistente editorial: Liliana León

Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

Consejo editorial

Víctor Bretón, Universitat de Lleida, España

Mauro Cerbino, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Hernán Ibarra, Centro Andino de Acción Popular, Ecuador

Catalina León, Universidad de Cuenca, Ecuador

Liisa North, York University, Canadá

Fredy Rivera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador

Comité asesor internacional

Javier Auyero, University of Texas - Austin, Estados Unidos

Bruce Bagley, University of Miami, Estados Unidos

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Flavia Freidenberg, Universidad de Salamanca, España

Roberto Follari, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Andrés Guerrero, Honorary Research Fellow, University of Saint

Andrews, Reino Unido

Magdalena León, Universidad Nacional, Colombia

Joan Martínez Alier, Universitat Autònoma de Barcelona, España

Carlos de Mattos, Pontificia Universidad Católica, Chile

Cecilia Méndez, University of California - Santa Barbara, Estados Unidos

Lorraine Nencel, Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana, Holanda

Joan Pujadas, Universitat Rovira i Virgili, España

Luca Queirolo, Università degli Studi di Genova, Italia

Francisco Rojas, University for Peace, Costa Rica

Rob Vos, International Institute of Social Studies, Holanda

Coordinadores del dossier "Cambio de políticas públicas en América Latina"

Guillaume Fontaine y Mauricio Olavarría

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena/Shiti Rivadeneira

Impresión: Imprenta Mariscal

Envío de artículos, información, solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

Suscripciones, pedidos y distribución:

lalibreria@flacso.edu.ec

www.revistaiconos.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

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

Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

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

Iconos: revista de ciencias sociales. -Quito: Flacso-Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

Ene-Abr. 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

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

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 19, Issue 3, September, 2015
Quito-Ecuador

Contenido

Dossier

- Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas**
Presentación del dossier 11-30
Guillaume Fontaine
- Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno.** 31-48
Cecilia Osorio Gonnet
- Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)** 49-66
Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo
- Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva** 67-84
Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas
- El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción.** 85-103
Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez
- Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*** 105-125
Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella
- Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador** 127-149
Marco Antonio Córdova

Temas

Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África 153-170
Paola Adriana Bayle

Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México 171-186
Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez

Reseñas

Teoría y práctica de las políticas públicas
de Gema Pastor Albaladejo, editora 189-192
Edgar Zamora Avilés

Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas
de Bruno Dente y Joan Subirats 193-196
Tania L. Zabala Peñafiel

Manual de análisis y diseño de políticas públicas
de Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director 197-200
Vanessa Montenegro Hidalgo

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación
de André-Noël Roth Deubel 201-204
Luis Carlos Erazo

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 19, Issue 3, September, 2015
Quito-Ecuador

Content

Dossier

- Lessons from Latin America on the rational choice, cognitive and institutional approaches to policy change*
Introduction to dossier 11-30
Guillaume Fontaine
- Mechanisms of diffusion for conditional Cash Transfer Programs in Latin America: The Chilean case** 31-48
Cecilia Osorio Gonnet
- Constructing a coalition to break the frozen landscape: the achievements and limits of healthcare reform in Uruguay (2005-2014)** . . . 49-66
Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo
- The instrumentalization of public action in higher education in Argentina. Policies around academic work and collective bargaining** 67-84
Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas
- The model of Open Government in Latin America. Parallelism of public policies for transparency and corruption** 85-103
Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez
- Ideas, interests and institutions in Brazilian rural territorial development policy: A study of *Território Meio Oeste Contestado*** 105-125
Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella
- The transformation of housing policy. The System of Incentives for Housing in the construction of quasi-markets in Ecuador** 127-149
Marco Antonio Córdova

Topics

Connecting 'souths'. The construction of academic networks between Latin America and Africa 153-170
Paola Adriana Bayle

Violence and community self-defense in Michoacán, México 171-186
Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez

Reviews

Teoría y práctica de las políticas públicas
by Gema Pastor Albaladejo, editora 189-192
Edgar Zamora Avilés

Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas
by Bruno Dente y Joan Subirats 193-196
Tania L. Zabala Peñafiel

Manual de análisis y diseño de políticas públicas
by Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director 197-200
Vanessa Montenegro Hidalgo

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación
by André-Noël Roth Deubel 201-204
Luis Carlos Erazo

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 53, Septiembre 2015
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 19, Issue 3, September, 2015
Quito-Ecuador

Conteúdo

Dossiê

- Lições da América Latina sobre as dimensões racionais, cognitivas e institucionais da mudança de políticas*
Apresentação do dossiê 11-30
Guillaume Fontaine
- Mecanismos de difusão dos Programas de Transferência Condicional na América Latina. O caso chileno** 31-48
Cecilia Osorio Gonnet
- Construindo uma coalisão para romper a paisagem congelada: alcances e limites da reforma da saúde no Uruguai (2005-2014)** 49-66
Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo
- Instrumentalização da ação pública em educação superior na Argentina. Políticas sobre trabalho acadêmico e negociação coletiva** 67-84
Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas
- O modelo de Governo Aberto na América Latina. Paralelismo das políticas públicas de transparência e a corrupção** 85-103
Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez
- Ideias, interesses e instituições na política de desenvolvimento territorial brasileira: um estudo no Território Meio Oeste Contestado (SC)** 105-125
Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella
- Transformação das políticas de habitação social. O sistema de Incentivos para a Habitação na conformação de quase-mercados no Equador** 127-149
Marco Antonio Córdova

Temas

'Conectando sures'. A construção de redes acadêmicas entre América Latina e África 153-170
Paola Adriana Bayle

Violência e auto-defesas comunitárias em Michoacán, México 171-186
Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez

Resenhas

Teoría y práctica de las políticas públicas
de Gema Pastor Albaladejo, editora 189-192
Edgar Zamora Avilés

Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas
de Bruno Dente y Joan Subirats 193-196
Tania L. Zabala Peñafiel

Manual de análisis y diseño de políticas públicas
de Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director 197-200
Vanessa Montenegro Hidalgo

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación
de André-Noël Roth Deubel 201-204
Luis Carlos Erazo

d
dossier

Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas Presentación del dossier

*Lessons from Latin America on the rational choice, cognitive and institutional approaches to policy change
Introduction to dossier*

*Lições da América Latina sobre as dimensões racionais, cognitivas e institucionais da mudança de políticas
Apresentação do dossiê*

Guillaume Fontaine*

Fecha de recepción: enero de 2015
Fecha de aceptación: julio de 2015

dossier

Resumen

La revisión de la literatura especializada lleva a identificar tres tipos de enfoques analíticos del cambio de políticas. Los racionalistas –con las teorías del incrementalismo, las corrientes múltiples y el equilibrio puntuado– privilegian el proceso de toma de decisión y la racionalidad (limitada) de los actores. Los cognitivistas –con el marco analítico de coaliciones promotoras, la teoría de los referenciales globales/sectoriales y la teoría crítica– hacen hincapié en las representaciones de los problemas de políticas y los discursos legitimadores de decisiones. Los neoinstitucionalistas –con las teorías de la lógica de lo adecuado, la dependencia de la trayectoria y los tres órdenes de cambio de políticas– subrayan la importancia de las instituciones formales e informales en el desenvolvimiento de las políticas públicas.

Descriptores: políticas públicas; neoinstitucionalismo; análisis cognitivo; elección racional; cambio.

Abstract

A review of the pertinent academic literature identifies three analytical focuses in studies of policy change. Rational choice- with its theories of incrementalism, multiple currents and punctuated equilibrium- privilege the decision-making process and the rational nature of the individual actor. The cognitivists- with their framework of promoter coalitions, the theory of social/ global references and

Guillaume Fontaine. Doctor en Sociología por la Universidad de París 3 - Sorbonne Nouvelle, con habilitación para dirigir investigaciones de posdoctorado en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po). Actualmente es Coordinador del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO, sede Ecuador. Su publicación más reciente es *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. 2015. Quito: FLACSO Ecuador / Anthropos.
✉ gfontaine@flacso.edu.ec

* Una primera versión de este artículo fue presentada en el 23 Congreso Mundial de IPSA: *Challenges of Contemporary Governance*, Montreal, 19-24 de julio de 2014. RC 32: "Policy Change into Long Term Processes: Adaptation and/or Reform for Contemporary Governance". Agradezco a Michael Howlett, Gilberto Capano, Mauricio Olavarría y dos lectores anónimos por sus comentarios y sugerencias.

critical theory- emphasize the presentation of policy problems and the legitimating discourse behind the decision-making process. The neo-institutionalist- with their theories of the logic of the adequate, path dependence and the three-order process of policy change- emphasize the importance of formal and informal institutions in the development of public policies.

Keywords: public policies; neo-institutionalism; cognitive analysis; rational choice; change.

Resume

A revisão da literatura especializada leva a identificar três tipos de enfoques analíticos da mudança de políticas. Os racionalistas –com as teorias do incrementalismo, as correntes múltiplas e o equilíbrio pontuado– privilegiam o proceso de toma de decisão e a racionalidade (limitada) dos atores. Os cognitivistas –com o marco analítico de coalições promotoras, a teoria dos referenciais globais/setoriais e a teoria crítica– destacam as representações dos problemas de políticas e os discursos legitimadores de decisões. Os neoinstitucionalistas –com as teorias da lógica do adequado, a dependência da trajetória e as três ordens de mudança de políticas– sublinham a importância das instituições formais e informais no desenvolvimento das políticas.

Descritores: políticas públicas; neoinstitucionalismo; análise cognitivo; eleição racional; mudança.

Problemas teóricos y epistemológicos del cambio de políticas

El cambio es un complejo problema de análisis de políticas públicas que conlleva muchas preguntas. ¿Por qué ocurre (o no)? ¿De dónde viene? ¿Cómo medirlo? ¿Cuándo se vuelve irreversible? ¿Cómo predecirlo? Estas preguntas se pueden priorizar y tratar de manera distinta en función de preferencias epistemológicas y teóricas diferentes. En particular, estas preferencias afectan la importancia relativa dada al sentido y la dinámica del desarrollo de las políticas y el énfasis en sus variables independientes (Capano 2009). En ese sentido, una preferencia por el cambio linear o no linear se enfrenta con el problema de elegir entre explicaciones cumulativas o adaptativas. Una preferencia por las dinámicas evolucionarias o revolucionarias implica elegir entre explicaciones incrementales o radicales del cambio. El énfasis en las causas endógenas o exógenas del cambio lleva a estudiar los problemas de competencia, aprendizaje e imitación, más que conflictos, reglas institucionales, consenso y cooperación, auto-organización o las relaciones entre contingencia y agencia.

Las preguntas teóricas abarcan desde la definición del objeto del cambio hasta sus mecanismos causales, pasando por su tipo y ritmo, su resultado y su nivel de abstracción. El objeto del cambio puede ser la definición del tema en discusión, la estructura y el contenido de la agenda de política (Kingdon 1995), el contenido de un programa de política o los resultados de la implementación (Hall 1993). Los tipos de cambio atañen a su nivel de abstracción, ritmo, dirección y escala (Lindblom 1959). El problema de los efectos es uno de reversibilidad o irreversibilidad, común en los debates sobre la de-

pendencia de la trayectoria (Mahoney 2000; Pierson 2000) y del equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner 2004 y 2005). Los niveles de abstracción aluden a las relaciones entre estructura (instituciones, unidades colectivas y patrones de comportamientos) y agencia (preferencias individuales y acciones) (John 2003). Los mecanismos causales dependen de la resolución del dilema entre causalidad lineal y condicional y el énfasis en las variables independientes endógenas y exógenas (Sabatier 1988). Ello remite a la elección entre distintos tipos de variables explicativas o los factores de elaboración de políticas, según si se define a las políticas como escenarios de poder, instituciones, foros de debates, blancos principales de la influencia de las instituciones políticas o acervos de relaciones en red y escenarios de redes (Capano 2009).

Ahora bien, estas dificultades han sido a menudo subestimadas en un debate donde predomina una preocupación por las causas más que por la naturaleza del cambio (Howlett y Cashore 2009). Ello ha llevado a la multiplicación de teorías incapaces de dialogar en una base común (Howlett y Migone 2011) y la construcción ad hoc de marcos analíticos que desconocen los problemas de circularidad, *exogenidad* y multi-causalidad. También ha dado lugar a “enfoques teóricos” mixtos que pretenden combinar distintos marcos analíticos y métodos (Palier y Surel 2005; Real-Dato 2009), lo cual plantea problemas de alineación metodológica, pues la manera de concebir los problemas del mundo real determina la manera de construir teorías y comprobarlas empíricamente (Hall 2003; Capano 2009; Beach y Pedersen 2016).

Este artículo propone organizar la literatura especializada en tres grupos, en función de las causas y modalidades de cambio que privilegian. Estos enfoques no son excluyentes pero su identificación coadyuva a identificar la alineación metodológica ya mencionada en cada caso. Llamamos “racionalistas” las teorías y los marcos analíticos que privilegian el proceso de toma de decisión y la racionalidad (limitada) de los actores. Entre estos, destacan las teorías del incrementalismo, de las corrientes múltiples y del equilibrio puntuado. Llamamos “cognitivistas” los enfoques que hacen hincapié en las representaciones de los problemas de políticas y los discursos legitimadores de decisiones. Entre ellos, están el marco analítico de coaliciones promotoras, los referenciales globales/sectoriales y las teorías críticas. Llamamos “institucionalistas” aquellas teorías que subrayan la importancia de las instituciones formales e informales en el desenvolvimiento de las políticas públicas. Entre ellas, son significativas la lógica de lo adecuado, la dependencia de la trayectoria y los tres órdenes de cambio de políticas.

Todos estos enfoques analíticos han emprendido un “giro histórico” al subrayar la importancia de las secuencias y de la temporalidad, así como de los factores estructurales tales como la programación y el ordenamiento histórico de los eventos (Howlett y Rayner 2006; Rayner 2009). Sin embargo cada uno parte de una concepción particular del cambio. Los racionalistas lo ven como reversible y acumulativo. La tesis del equilibrio puntuado enfatiza cómo los resultados se basan en eventos previos y cómo

los procesos estructurales de retroalimentación positiva o negativa que dependen de estos últimos afectan las conductas. El seguimiento de procesos se considera una reiterada resolución de problemas o una comparación de soluciones para problemas recurrentes, típicos de la metáfora del tacho de basura. Los cognitivistas han desarrollado dos concepciones opuestas del ordenamiento del cambio (Rayner 2009). Por un lado, un “positivismo narrativo” como el marco de las coaliciones promotoras ve al cambio irreversible e imbricado; por otro lado, un “postmodernismo narrativo” como análisis deliberativo de políticas y de los referenciales globales y sectoriales ve al cambio como reversible y contingente. Finalmente, para los neoinstitucionalistas, el cambio es contingente e irreversible, particularmente porque la dependencia de la trayectoria hace hincapié en la importancia de los acontecimientos iniciales que dan lugar a las secuencias de inercia histórica de eventos.

Las siguientes secciones presentan sucesivamente cada uno de estos enfoques, antes de presentar los artículos de este dossier de *Íconos*.

El cambio de políticas como problema racional

14

A partir de los trabajos de Herbert Simon sobre la racionalidad limitada (Simon 1944), los estudios de primera generación del cambio de políticas se enfocaban en las conductas de los actores en el proceso de toma de decisión para explicar cómo el cambio ocurría en los regímenes democráticos (Lindblom 1958 y 1959). Este proceso, se argumentaba, era más uno de ajustes que de innovaciones radicales, tomando en cuenta que los actores del proceso político tomaban decisiones en función de sus intereses particulares, aunque en una base común, constituida de valores esenciales y principios generales de acción. Por lo tanto, el cambio de políticas resultaba incremental y se apartaba rara vez de un proceso lineal de aprendizaje y adaptación. La mayor contribución de estos estudios consistió en aplicar un razonamiento marginalista a las decisiones políticas. Del comportamiento electoral, se evidenciaba que las variaciones de las opciones de políticas entre los partidos Demócrata y Republicano en Estados Unidos eran marginales (consistían en unas variaciones sobre un mismo tema) y que el cambio de políticas de una administración a otra se producía de una manera gradual y secuencial (incremental) (Lowi 1972; Downs 1998).

El incrementalismo no es solo un método de cálculo que consiste en medir una variación a partir de un valor estándar. Es también un método de toma de decisión que consiste en alterar progresivamente una realidad basada en un consenso. Por un lado, los partidos políticos y líderes en competencia coinciden en ideas fundamentales, aunque puedan discrepar en aspectos relativamente secundarios mientras formulan políticas sectoriales individuales. Por otro lado, cuando los partidos alternan de una elección a otra, las políticas diseñadas por un gobierno revisan aquellas llevadas

a cabo por su antecesor. Por lo tanto, el proceso político es uno de adaptación, en el cual soluciones experimentadas son revisadas y mejoradas constantemente en función de los resultados que producen. En este sentido, las políticas resultan del arte de arreglárselas (Lindblom 1959), más que de una ciencia de gobernar por sucesivas elecciones racionales.

Siguiendo la tesis del incrementalismo, la decisión en torno a las mejores políticas depende de un ajuste mutuo de las posiciones de actores estatales y no estatales, más que de una relación entre objetivos y medios. Los participantes pueden llegar a un acuerdo sobre medidas específicas o programas, tras una discusión o una negociación, aunque no necesariamente compartan los mismos valores e intereses ni tampoco coincidan en el valor dado a los objetivos y medios de una política. Por consiguiente, el indicador de calidad de una política radica en la consecución de un acuerdo satisfactorio entre partes, más que en alcanzar objetivos óptimos mediante medios elegidos racionalmente. Esta tesis, derivada de la teoría de la racionalidad procedimental (Simon 1991), complementa el pluralismo al tomar en cuenta la participación de múltiples actores con desiguales capacidades de acción e incidencia política (Lindblom 1979). Sin embargo, mientras el pluralismo hace hincapié en la negociación entre actores estatales (del poder ejecutivo o legislativo, al nivel local o nacional) y no estatales (asociaciones profesionales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y grupos de interés), el incrementalismo se preocupa más por las negociaciones dentro del aparato estatal, entre actores políticos (de la mayoría y la oposición) o entre estos últimos y los funcionarios públicos.

El incrementalismo inspiró un modelo de elaboración de agenda, también basado en la racionalidad limitada y el pluralismo, que asume que las nuevas decisiones no se toman *ex nihilo* sino que dependen de las anteriores (Kingdon 1995). Este último asume que cambios bruscos o imprevistos pueden surgir y dar una nueva orientación a una política cuando se abre una ventana de oportunidad, es decir, cuando tres “corrientes” convergen: el reconocimiento de la legitimidad de un problema, el acuerdo en torno a una solución a este problema y la voluntad política de aplicarla. Estas corrientes convergen en escasos y breves momentos. En realidad, el reconocimiento de un problema de política implica que los actores estatales y no estatales discriminen los múltiples problemas existentes y se pongan de acuerdo con los más urgentes. Así, la legitimidad de un problema de política depende en parte de los actores no estatales que inciden en el proceso de toma de decisión. Además, más allá de la naturaleza intrínseca del problema, convencer a un gobierno de la necesidad de colocar un problema específico a su agenda implica tener acceso a la información y contar con una gran capacidad de comprensión, organización e incidencia. Asimismo, la formulación de soluciones a este problema da lugar a una discusión entre actores estatales y no estatales y, para que se abra una ventana de oportunidad, es necesario llegar a un acuerdo sobre la solución más legítima (en función de su factibilidad, eficiencia, entre

otras). La tercera condición es la existencia de la voluntad del gobierno de solucionar el problema. Esta corriente depende a menudo de un cambio político en el poder, aunque puede resultar también de un cambio en el equilibrio de poder al interior de un mismo gobierno o de una administración. Puede venir de la competencia entre varios partidos políticos o entre diversos sectores de un mismo partido o incluso entre agencias de un mismo gobierno.

El marco analítico de las corrientes múltiples tomó prestado de la sociología de las organizaciones la metáfora del “tacho de basura” (Cohen et al. 1972), que alude al examen de opciones descartadas en el pasado para ver si pueden ser más idóneas en el presente, puesto que las condiciones y los actores pueden haber cambiado. Muchas ideas discutidas en una organización no se vuelven acciones concretas; son borradores, elaborados por expertos y asesores, que las clasifican o las descartan a menudo, hasta que los tomadores de decisiones las vuelvan a tomar en cuenta en otro momento. Esto complementa el marco analítico de corrientes múltiples para hacer hincapié en la importancia de las interacciones en el cambio de política. Se aparta de la concepción clásica de las interacciones como proceso de deliberación regulado y formal –como en una campaña electoral o un debate legislativo– para considerar las discusiones informales entre los miembros de una comunidad, en la esfera pública y los medios masivos de comunicación. En estas interacciones, las soluciones existen a menudo antes que los problemas de políticas y, cuando se abre una ventana de oportunidad, estos actores reciclan ideas que, a lo mejor, nunca fueron desechadas individualmente pese a que lo fueron colectivamente. Por último, el juicio de estos actores está afectado por factores exógenos (estructurales o coyunturales) a través de la opinión pública.

Un tercer marco analítico basado en la racionalidad limitada proporciona una revisión del incrementalismo y explica el cambio de política como un equilibrio puntuado (Jones 2002). Inspirado en la biología evolucionaria, pretende explicar a la vez la estabilidad y el cambio a partir de la observación según la cual las políticas son normalmente procesos estables e incrementales, ocasionalmente afectados por cambios radicales generados por fenómenos exógenos (True et al. 2007). Esta alternancia de *stasis* y crisis se debe a que los subsistemas de políticas permiten que se den procesos paralelos dentro de un mismo sistema. Lejos de concebir el cambio de política como un proceso de adaptación continua, este marco analítico aísla una variable estable que indica la tendencia, luego identifica las variables exógenas susceptibles de afectar esta estabilidad y generar un equilibrio puntuado (Jones y Baumgartner 2005).

Entre las posibles causas del cambio figuran las imágenes de políticas (hechas de información empírica y representaciones subjetivas) e instituciones (True et al. 2007). Las instituciones son relativamente estables, pues el cambio implica un costo mayor comparado con la continuidad. Desde luego, las instituciones no cambian para limitar estos costos, salvo cuando se anticipan beneficios que los superan. Un cambio menor en la trayectoria de una política puede entonces provocar un cambio

mayor en el subsistema o el sistema político. Siguiendo este enfoque, un cambio en un subsistema puede contagiar a otros subsistemas, o un choque externo puede conllevar a un cambio simultáneo en diferentes subsistemas o al conjunto del sistema político. De manera general, los subsistemas de políticas tienden al equilibrio, mientras que los procesos macropolíticos tienden a la puntuación.

La teoría del equilibrio puntuado se elaboró a partir de la negociación presupuestaria en Estados Unidos y se volvió un modelo de elaboración de presupuesto basado en la agenda de política (Jones y Baumgartner 2004), y un programa de investigación, el *Policy Agenda Project*, que se extendió a varios países de la Unión Europea. Los estudios aplicados a la regulación de drogas, la política ambiental, al control de armas, entre otros (Jones y Baumgartner 2005), permiten concluir que la puntuación ocurre a todos los niveles del proceso político y de la elaboración del presupuesto del Estado, como consecuencia de la atención selectiva de los actores y la elaboración de agenda de abajo hacia arriba. Por ejemplo, las negociaciones del presupuesto del Estado en Estados Unidos muestran que los cambios en la agenda de política responden a cambios exógenos (como el ciclo de atención de los problemas de políticas) y endógenos (como la organización del Estado). Ello contradice una idea central del incrementalismo que enfatiza más bien en la estabilidad de la estructura del presupuesto y la adaptación de ciertos temas a las circunstancias externas (como una crisis económica, la presión de grupos organizados o un cambio en el equilibrio de poder). El argumento es que las instituciones se ajustan constantemente a un entorno cambiante, entonces no son estables ni idénticas, son esquemas dinámicos de interacciones. En particular, la elaboración del presupuesto del Estado es un proceso errático y las variaciones anuales de este último siguen una tendencia irregular, similar al grado sísmico de un terremoto.

La teoría del equilibrio puntuado se ha difundido de tal modo que ha sido tildada de “nueva ortodoxia” (Cashore y Howlett 2007), en referencia a la “ortodoxia” del incrementalismo. Esta última se destaca por hacer hincapié en la dimensión histórica del desarrollo de las políticas, por tratar las instituciones políticas como mecanismos de reproducción de políticas, por considerar que los cambios mayores de políticas surgen por perturbaciones externas y por esperar un conjunto típico de procesos de estabilidad (dependencia de la trayectoria), un patrón típico de cambio de política (equilibrio puntuado) y una explicación típica de por qué ocurre (como un cambio en las creencias o una perturbación societal) (Howlett 2009).

El cambio de políticas como problema cognitivo

Los estudios del cambio de segunda generación se concentraron en los aspectos cognitivos del proceso político, en particular los marcos interpretativos por los cuales los actores perciben su entorno y procesan la información (Muller 2000; Sabatier

y Schlager 2000). Algunos se basan en métodos hermenéuticos para interpretar los discursos de los actores en lugar de explicar de manera causal el proceso político (McBeth et al. 2007; Schmidt 2008). Otros se inspiran de la teoría crítica para analizar las políticas públicas como prácticas legitimadoras por los gobiernos (Fischer y Forester 1993; Majone 1997). Estos marcos analíticos no se preocupan particularmente del cambio de políticas, aunque dos marcos analíticos se destaquen al respecto: el de las coaliciones promotoras y el de los referenciales globales-sectoriales.

En el marco de coaliciones promotoras, las políticas públicas se elaboran y se llevan a cabo por grupos de individuos que comparten creencias comunes y aprenden del mundo y de la intervención de los gobiernos para lograr sus objetivos (Sabatier 1988). Dependen principalmente de las interacciones entre coaliciones rivales integradas por actores de instituciones públicas y privadas a todos los niveles del gobierno, cuyos miembros comparten creencias fundamentales (sus objetivos políticos y sus percepciones causales) y aspiran a utilizar las reglas, los presupuestos y las instituciones del Estado para realizarlas. Dependen también de cambios ajenos a los subsistemas de políticas –en las condiciones sociales y económicas, las coaliciones sistémicas del gobierno y los productos de otros subsistemas– que producen obstáculos y oportunidades a estas coaliciones. Por último, dependen de los efectos de los parámetros sistémicos estables (como las estructuras sociales y las reglas constitucionales) en los límites y recursos de varios actores de un subsistema de política.

Este marco analítico separa dos niveles de aprendizaje social: uno técnico, que consiste en aprender de experiencias pasadas, y uno político, es decir una experticia que permite a ciertos actores ganar una ventaja en un conflicto o una coalición para asumir un papel clave en el momento idóneo (Jenkins-Smith y Sabatier 1993). Un cambio es también necesario en la distribución de los recursos políticos entre los actores de un subsistema de política, generado por choques exógenos. Los cambios en la distribución de las creencias entre los actores de este subsistema dependen de procesos individuales (como un cambio en las actitudes y en el conocimiento, la difusión de nuevas ideas o la circulación dentro de un grupo o una comunidad) y colectivos (como las reglas de acumulación de preferencias y comunicación). Entre los principales factores de aprendizaje está el mejor entendimiento de los objetivos de una acción y de las relaciones causales, así como la identificación y la resolución de desafíos al sistema de creencias. Aprender es parte del proceso político e influencia la distribución de los valores. Por lo tanto, el análisis de políticas está motivado por los valores esenciales y las oportunidades de realizarlas. El rol de la información técnica consiste en alertar a la gente sobre la manera en que una situación podría afectar sus intereses y valores.

Finalmente el aprendizaje dentro del sistema de creencias de una coalición varía en función del nivel de conflicto, de la capacidad de dar seguimiento a un tema y de la existencia de foros especializados. El entorno puede provocar cambios en el arreglo o la orientación de las coaliciones, lo cual otorga a su vez un papel específico a ciertos miem-

bros. Ello lleva a tomar en cuenta la importancia de la formación profesional y, por lo tanto, a admitir que no todas las profesiones son iguales, como lo muestra el papel de los abogados, en general, o de los ecologistas, biólogos e incluso geógrafos en las coaliciones ambientalistas, por ejemplo. La profesionalización de la política vuelve al aprendizaje orientado hacia las políticas una modalidad de acción para muchos actores de la sociedad civil, el subsistema económico y el Estado. Ello va más allá del saber experto en el sentido weberiano, puesto que depende de sistemas de creencias que evolucionan con base en el análisis científico y técnico (por ejemplo, sobre la contaminación urbana o el cambio climático). Para cambiar un sistema de creencias, es necesario recolectar índices sobre un período largo mediante una investigación científica.

Entonces ciertas profesiones y ciertos medios profesionales están más predispuestos que otros a generar líderes de coaliciones y empresarios políticos. Ello podría explicar porqué el marco analítico de las coaliciones promotoras explica mejor el cambio de políticas en ciertas áreas que en otras, pese a los esfuerzos de aplicación a diferentes áreas de políticas (Weible y Nohrstedt 2013). De hecho, fue elaborado a partir del análisis de las políticas ambientales y energéticas en Estados Unidos y Canadá, pero tiene pocas aplicaciones a las políticas económicas y fiscales.

El análisis cognitivo del cambio de políticas ha sido desarrollado también a partir del concepto de “referenciales globales y sectoriales” (Jobert 1985; Jobert y Muller 1987). Un referencial es un acervo de creencias, valores y técnicas que estructuran el escenario de las políticas y aparecen como tantas recetas comprobadas para solucionar problemas. Un referencial global es la materialización de un debate de ideas. Por ejemplo, cuando analizamos una situación que resulta de un evento externo, los términos de la discusión no están dados por este evento. La manera de interpretarlo, valorarlo y enfrentarlo depende de un sistema de alerta temprana y del momento en que tomamos conciencia de la irreversibilidad del evento, más que de una relación causal entre dos variables. Entonces la importancia dada a este evento es una construcción social que sale de un sistema de representaciones y deliberaciones, a través de un referencial.

Para explicar el cambio de política, esta teoría hace un paralelo con las revoluciones científicas (Kuhn 1971) y las controversias sobre los paradigmas (Jobert 1992). Cuando los cambios son marginales y afectan el entorno ideológico sin poner en cuestión los principios y las estrategias en el centro de la acción colectiva, la sucesión de referenciales sectoriales resulta de una batalla de ideas en la cual los partidarios de distintas representaciones del mundo compiten entre sí. La incidencia de las ciencias sociales en el proceso político ocurre a través de esta transformación del entorno ideológico y de los términos de referencia a partir de los cuales se definen la orientación y las estrategias de acción. El cambio de referencial global es una consecuencia de una disonancia cognitiva en la relación entre los escenarios global y sectorial, o un desfase entre las realidades sectoriales y el marco general de interpretación de una sociedad (Muller 2008). Este desfase se vuelve insostenible cuando los marcos interpretativos

de la política y de la acción pública ya no permiten que los actores interpreten su relación al mundo ni actúen en él.

Siguiendo la analogía entre referenciales y paradigmas, las políticas son equiparables con las ciencias, con sus principios metafísicos generales, sus hipótesis, metodologías y herramientas específicas (Surel 1997). Los principios generales de una política serían entonces la imagen de la estructura, producto del marco cognitivo por el cual se percibe el mundo. Sus hipótesis incluirían las normas de acción de las autoridades públicas mediante las cuales los actores definen qué tipo de operaciones o acciones parecen satisfactorias o legítimas. Sus metodologías consistirían en definir qué tipo de relaciones entre el Estado y un sector particular son consideradas más adecuadas en una situación dada: coerción, mediación o concertación. Según esta teoría, la fase emergente de los problemas de políticas, con su inscripción en la agenda, sería equivalente al período precientífico en Kuhn. Por otro lado, habría una fase de “política pública normal” así como hay una de “ciencia normal”, en la cual se definirían unos problemas legítimos y unas relaciones de poder, representaciones y modos operativos. Por último, los problemas de políticas que llevan a la pérdida de referenciales e instrumentos serían el equivalente a las fases de crisis de paradigma, anomalía o perturbación que originan las revoluciones científicas.

Sin embargo, los límites de semejante analogía radican en las modalidades de invalidación del referencial y del paradigma (Muller 2005). Mientras la de un paradigma depende de una comprobación empírica, aquella de un referencial depende de la transformación de las creencias. Un cambio de referencial puede ocurrir simultáneamente en diferentes países –como fue el caso con la transición de las políticas económicas keynesianas a las monetaristas en los años 1980– pero sigue modalidades específicas en cada caso. Asimismo, las modalidades concretas de elaboración de una nueva matriz cognitiva y normativa siguen indeterminadas. Ello destaca una vez más los roles desiguales de los actores, pero este marco analítico insiste más aún en la importancia del tipo de foros donde esto ocurre. En realidad, un referencial contribuye principalmente a limitar los conflictos y las contradicciones que amenazan la cohesión social; sigue los imperativos contradictorios de legitimación y regulación, de tal modo que se trata más de un proceso de prueba-error y de actos simbólicos, que de un proceso de aprendizaje sistemático (Jobert 1992).

El cambio de políticas como problema institucional

De la segunda generación de estudios del cambio de políticas, salió un grupo enfocado en los aspectos institucionales del proceso, que se benefició de los aportes de la historia, la sociología y la economía (Hall y Taylor 1996; Peters 2003; Lowndes 2010). Estos estudios empezaron con subrayar la importancia del tiempo y de las institucio-

nes estatales en los procesos políticos, las organizaciones y las relaciones económicas (Evans et al. 1985; Immergut 1998). Simultáneamente, apareció una preocupación por las instituciones “informales” que estructuran las relaciones sociales y orientan las conductas (March y Olsen 1984). Luego se interesaron por el cambio institucional, sea para evidenciar procesos de transformación o “isomorfismos” en las organizaciones (Powell y DiMaggio 1999), para identificar la incidencia de las ideas en función de su alcance y grado de persistencia (Campbell 2002 y 2004) o para identificar modalidades de cambio en función del contexto político, de las características de las instituciones y de los agentes (Mahoney y Thelen 2010).

Entre tanto, se fortaleció la crítica del racionalismo con la contraposición de una “lógica de lo adecuado” (March y Olsen 2006) a la lógica de las consecuencias. La lógica de lo adecuado es otra manera de entender lo que motiva a los actores. Tiene mucho en común con el incrementalismo y la racionalidad limitada, puesto que “lo adecuado” remite a soluciones provisionales, contextuales, más satisfactorias que óptimas. Sin embargo, a diferencia del racionalista, el análisis institucional del cambio de políticas considera que estas no consisten en adaptar los medios a los fines en función de los intereses de los actores, sino en adecuar sus capacidades y conductas a las reglas formales e informales establecidas por su comunidad. La lógica de lo adecuado es constitutiva de la vida social, pues deja sentadas las reglas que permiten a una comunidad política estabilizarse en el tiempo, con base en creencias, valores e ideas. Al reproducir estas reglas, las organizaciones estabilizan las relaciones sociales.

En esta interacción entre individuos y organizaciones, entre el Estado y la sociedad, se desdibuja la institucionalización de las conductas. La lógica de lo adecuado no es exclusiva del aparato estatal, también la siguen todos los actores relacionados con él. Hay un consenso implícito entre todos los participantes de la gobernanza (públicos y privados) para actuar de manera idónea, con el afán de ser tratados de manera idónea. Este pacto, que expresa una lógica de adaptación a un entorno cambiante, provee a los actores con flexibles modalidades de interacciones, colaboración y negociación, contrarias a la modalidad contractual que prevalece en la lógica de las consecuencias. Al referirse a reglas, esta teoría significa también que estas prescriben la representación del problema, el comportamiento de los individuos y grupos. Dicho de otra manera, las reglas en tanto instituciones son el motor de las conductas individuales y colectivas. Vienen de las interacciones de gobernanza pero, dado que se estabilizan, conforman un sistema y condicionan las interacciones entre distintos sectores de la sociedad y entre esta última, la economía y el aparato estatal.

Una contribución esencial del neoinstitucionalismo al entendimiento del cambio de políticas es la teoría de la dependencia de la trayectoria que explica los procesos institucionales por coyunturas críticas, seguidas de mecanismos de retroalimentación positiva o negativa que benefician a un número reducido de actores (Mahoney 2000; Pierson 2000). Esta teoría subraya la cualidad adaptativa de las instituciones,

fortalecida por sus reacciones a estímulos externos. Asimismo, los procesos reactivos consisten en secuencias de acontecimientos unidas por relaciones causales y se auto-fortalecen. Entonces, con el pasar del tiempo, se vuelven cada vez menos reversibles puesto que la retroalimentación positiva y el incremento del costo de entrada vuelven no competitivas las soluciones alternativas propuestas por nuevos actores, aún cuando estas podrían resultar más lógicas o racionales.

Los problemas metodológicos enfrentados por esta teoría abarcan los equilibrios múltiples, la contingencia y la inercia (Mahoney 2000). Una dificultad mayor consiste en evitar la regresión infinita hacia el pasado cuando se busca el momento inicial de una secuencia histórica. Ello se puede hacer por un razonamiento contra fáctico (Pearson 2000) o al identificar un momento no predecible o improbable, o la coincidencia impredecible de un acervo de eventos menores que se volvieron una coyuntura crítica (Mahoney 2000). Un tercer método consiste en identificar los fenómenos de acceso restringido (*lock-in*) y los mecanismos causales que originan una retroalimentación positiva, mediante el seguimiento de procesos y la identificación de los mecanismos causales que expliquen las secuencias (Mahoney 2012; Beach y Pedersen 2013; Kay y Becker 2015). Estos efectos pueden interpretarse como una causalidad inherente al origen de la estabilización o de la institucionalización de un proceso. Entonces se buscan las condiciones necesarias y suficientes para que un evento conlleve a otro, y así sucesivamente, en función de un orden irreversible.

A partir de la relación entre procesos de cambio de política y aprendizaje social, se identificaron tres órdenes de cambio que abarcan los objetivos del gobierno y los instrumentos de políticas (Hall 1993). Los cambios de primer orden tienen que ver con la calibración de los instrumentos de políticas, los de segundo nivel aluden a la creación de nuevos instrumentos o al experimento de nuevas formas de enfrentar problemas existentes, y aquellos de tercer orden surgen cuando un gobierno sale con una nueva definición de los problemas de políticas, lo cual da una nueva orientación a diferentes políticas sectoriales.

Solo los cambios de primer y segundo orden resultan del aprendizaje social y serían parte de un proceso político “normal” (comparable con la ciencia “normal” de Kuhn), puesto que consisten en ajustar una política sin poner en cuestión el marco general de interpretación de sus problemas. Estos cambios consisten en procesos aislados de las presiones que afectan habitualmente al sistema político, donde el ajuste o el cambio de los instrumentos de políticas enfrenta problemas relacionados con políticas anteriores. La modalidad de un cambio de primer orden es la sedimentación que resulta de decisiones técnicas propias del proceso político; aquella de un cambio de segundo orden es el desarrollo de nuevos medios que resultan de una acción estratégica. Los cambios de tercer orden son de otra naturaleza, pues buscan superar las insuficiencias de los ajustes para enfrentar las anomalías o los desenvolvimientos que no se pueden entender en términos de un “paradigma de política” existente.

En este último caso, los partidarios del nuevo paradigma aseguran su autoridad en el proceso y pueden acomodar la organización y los procedimientos regulares para institucionalizarlo. El resultado de este proceso depende de las ventajas relativas de sus posiciones respectivas en el sistema institucional. Un cambio en la fuente de autoridad se puede observar junto con una competencia dentro de una comunidad de política. Entonces los cambios de tercer orden oponen dos concepciones de la economía, del rol del Estado y del mercado, del sector público y privado, etc. Su modalidad es la transformación radical de los términos generales del discurso político, que resulta de este cambio de paradigma, mientras los actores buscan nuevas soluciones a problemas formulados de una nueva manera. Las ideas que circulan entre el gobierno y la sociedad alimentan el discurso sobre las políticas públicas y cuestionan el equilibrio de poder, mientras muchos actores privados, en especial los grupos de interés, luchan por ejercer incidencia. Por lo tanto, las ideas y las instituciones se fortalecen mutuamente unas y otras.

El “paradigma de políticas públicas” padece hoy de un estiramiento conceptual debido a su utilización para explicar cambios mayores en cualquier área de política. De las políticas económicas en Europa (Campbell 1998; Oliver y Pemberton 2004; Hodson y Mabbett 2009) y América Latina (Babb 2013), se ha difundido a las políticas de cultura en Francia (Surel 1997), forestal en Estados Unidos (Cashore y Howlett 2007), migratoria en Israel (Shpaizman 2014), de desarrollo sostenible y energía (Cox y Béland 2013; Kern y Kuzemko 2014). En la teoría de las revoluciones científicas de Thomas Kuhn, un paradigma designa una serie de resultados reconocidos universalmente por una comunidad científica que la provee con unos patrones comunes de problemas y soluciones (Kuhn 1971, 14). Sin embargo, Hall lo restringe a un marco cognitivo por el cual los actores perciben los problemas del mundo y sus soluciones (Hall 1993, 281). Ello plantea un problema de alineación metodológica, pues al parecer acopla una teoría constructivista a una epistemología neopositivista. Sin embargo, esta “paradoja” desaparece cuando se considera la noción de paradigma como una metáfora en lugar de volverla una teoría (Daigneault 2014).

Por último, el marco analítico de los tres órdenes de cambio se ha reformado con una identificación más precisa de las “variables dependientes” (Howlett y Cashore 2009) del cambio de política. Al relacionar estos tres órdenes con los objetivos y medios de una política pública, se disocian seis elementos susceptibles de cambiar (Cashore y Howlett 2007). Al nivel macro, el modo de gobernanza se define por los objetivos últimos, las preferencias generales a largo plazo que requieren el diseño institucional y la organización del Estado por lograr. A un nivel intermedio, el estilo de implementación depende de los objetivos estratégicos y de las preferencias políticas a mediano plazo, que requieren el diseño de una política y la selección de sus instrumentos. Al nivel micro, los programas y la gestión administrativa derivan de los objetivos operacionales y las preferencias a corto plazo, que requieren de una calibración coyuntural y técnica.

Los enfoques analíticos del dossier

Entre los enfoques racionalistas, cognitivistas y neoinstitucionalistas caracterizados de manera sucinta en esta presentación, el tercer grupo es el que inspira actualmente la mayoría de estudios del cambio de políticas públicas en América Latina, como lo evidencian los seis artículos que conforman este dossier.

En “Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno”, Cecilia Osorio Gonnet analiza la difusión de los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) a partir de los años 1990, en particular en América Latina. Su estudio del sistema de protección social “Chile Solidario”, elaborado en 2002 como un programa de erradicación de la pobreza, muestra que estos mecanismos de difusión estuvieron asumidos por el Gobierno nacional por un efecto del aprendizaje mas no por la coerción ejercida por ciertos organismos internacionales o por emulación de o competencia con otros países. Esta modalidad coadyuvó a la adaptación de las características generales de las transferencias condicionadas al ámbito nacional, lo cual garantizó su perennidad. Este caso destaca el papel de los expertos en políticas sociales en la difusión de ideas, aunque deje abiertas las preguntas que atañen al rol de las instituciones en este proceso.

24

En “Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)”, Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo analizan el rol de coaliciones promotoras en la reforma de un sistema de salud. En su estudio del caso uruguayo, muestran que la reforma del régimen de bienestar se enfrentó con la inercia institucional y la presencia de múltiples actores con capacidad de veto, hasta la victoria electoral del Frente Amplio en 2004. La apertura de una ventana de oportunidad en ese momento dio lugar a la conformación de una coalición promotora para definir una nueva agenda e impulsar la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). En este proceso tuvieron mucha importancia las creencias en la descentralización y la extensión de la cobertura asistencial existente de los funcionarios públicos, el personal médico y los usuarios, aunque estos actores no necesariamente compartieran los mismos valores. Una vez más, se evidencia que las ideas requieren de instituciones para imponerse en la arena política.

En “Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva”, Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas estudian el rol de la negociación en la reforma salarial y el fortalecimiento de un sistema de carrera académica. Su análisis de las reformas del sistema argentino de educación superior muestra cómo la difusión de políticas liberales en los años 1990 constituyó un cambio de tercer orden que inició un proceso de dependencia de la trayectoria. Ni la pérdida de legitimidad del “paradigma neoliberal” ni las negociaciones entre el Gobierno y los organismos representativos

del cuerpo docente, en la década siguiente, pudieron revertir este proceso hasta el momento, lo cual denota la fuerte inercia del sistema, más allá de las ideas y de los intereses de sus actores.

En “El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción”, Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez analizan la relación entre acceso a la información y reducción de la corrupción. El análisis comparado de la evolución del índice de percepción de la corrupción en México, Honduras y Guatemala muestra que los cambios normativos que facilitan el acceso a la información e incrementan el grado de coerción constituyen condiciones necesarias pero no suficientes para reducir la corrupción. Esta última depende también de la existencia de instituciones que coadyuven a la participación activa de la ciudadanía y de los funcionarios públicos en los procesos de rendición de cuentas.

En “Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*” (*Ideias, Interesses e Instituições na Política de Desenvolvimento Territorial Brasileira: Um Estudo de Caso no Território Meio Oeste Contestado*), Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella analizan el rol de las ideas, los intereses y las instituciones en la configuración de las relaciones sociales y políticas en el desarrollo territorial. Su estudio de la creación de unidades territoriales rurales por la administración Lula, entre 2003 y 2010, muestra la importancia de las instituciones en el desarrollo agrario para mediar los intereses contrapuestos de los actores y sostener las ideas reformadoras del gobierno. El caso particular del territorio *Meio Oeste Contestado*, en el estado de Santa Catarina, ejemplifica cómo la conformación de un nuevo espacio permite institucionalizar las disputas y negociaciones entre actores sociales y gobierno alrededor del acceso a tierras y a recursos públicos para la generación de empleos.

En “Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador”, Marco Antonio Córdova analiza cómo los instrumentos de políticas de vivienda afectan el mercado de bienes raíces. El estudio de un programa de “vivienda social” inaugurado en 1998 en Ecuador muestra la importancia de las instituciones en las relaciones de mercado y la transformación del Estado en facilitador de la acción pública. Tanto el rol de comprador asumido por los gobiernos locales y central como el rol de proveedores de servicios asumido por las asociaciones de vivienda, las cooperativas y los particulares en este sector contribuyeron a la formación de “cuasi-mercados” o formas de economía mixta. Esta institución se volvió entonces un instrumento de mediación entre la oferta y la demanda, que orienta las preferencias y motivaciones de los actores, limita los costos transaccionales de entrada y salida en el mercado de vivienda, y complementa el rol de los actores financieros privados.

En su conjunto, los artículos del siguiente dossier subrayan la importancia de las instituciones en la acción pública, cualquiera sea el área de políticas estudiado. Ello no significa que los enfoques racionalistas y cognitivistas hayan desaparecido ni que la Academia latinoamericana los desconozca. Más bien se evidencia la oportunidad de desarrollar marcos analíticos y métodos de investigación que expliquen cómo las instituciones interactúan con los intereses y las ideas para fomentar, coadyuvar o impedir el cambio de políticas. Esto a su vez remite a un problema de alineación metodológica para que el concepto tenga un uso más analítico que descriptivo y nos ayude a entender mejor por qué este cambio ocurre (o no), de dónde viene, cómo medirlo, cuándo se vuelve irreversible y cómo predecirlo.

Bibliografía

- Babb, Sarah. 2013. "The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor". *Review of International Political Economy* 20 (2), 268-297.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016, por publicarse. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Campbell John L. 1998. "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy". *Theory and Society* 27 (3), 377-409.
- Campbell John L. 2002. "Ideas, Politics, and Public Policy". *Annual Review of Sociology* 28, 21-38.
- _____. 2004. "Chapter 1. Problems of Institutional Analysis". *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Capano, Giliberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1), 7-31.
- Cashore, Benjamin y Michael Howlett. 2007. "Punctuating which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry". *American Journal of Political Science* 51 (3), 532-551.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly* 17 (1), 1-25.
- Cox, Robert y Daniel Béland. 2013. "Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability". *Governance* 26 (2), 307-328.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2014. "Reassessing the Concept of Policy Paradigm: Aligning Ontology and Methodology in Policy Studies". *Journal of European Public Policy* 21 (3), 453-469.

- Downs, Anthony. 1998. *Political Theory and Public Choice*. Cheltenham: Elgar.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischer, Frank y John Forester. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londres: University College London.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3), 275-296.
- _____. 2003. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics". *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, editado por J. Mahoney y D. Rueschemeyer. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44, 936-957.
- Hodson, Dermot y Deborah Mabbett. 2009. "UK Economic Policy and the Global Financial Crisis: Paradigm Lost?" *Journal of Common Market Studies* 47 (5), 1041-1061.
- Howlett, Michael. 2009. "Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency". *Journal of Public Policy* 29 (3), 241-262.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1), 33-46.
- Howlett, Michael y Andrea Migone. 2011. "Charles Lindblom is Alive and Well and Living in Punctuated Equilibrium Land". *Policy and Society* 30, 53-62.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2006. "Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making Over Time". *Policy Sciences* 39, 1-18.
- Immergut, Ellen. 1998. "The Substantive Core of the New Institutionalism". *Politics and Society* 26 (1), 5-34.
- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Jobert, Bruno. 1985. "L'État en Action. L'Apport des Politiques Publiques". *Revue Française de Science Politique* 35 (4), 654-682.
- _____. 1992. "Représentations Sociales, Controverses et Débats dans la Conduite des Politiques Publiques". *Revue Française de Science Politique* 42 (2), 219-234.
- Jobert, Bruno y Pierre Muller. 1987. *L'État en Action: Politique Publiques et Corporatismes*. París: Presses Universitaires de France.
- John, Peter. 2003. "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal* 31 (4), 481-498.
- Jones, Bryan D. 2002. "Bounded Rationality and Public Policy: Herbert A. Simon and the Decisional Foundation of Collective Choice". *Policy Sciences* 35 (3), 269-284.

- Jones, Bryan y Frank Baumgartner. 2004. "A Model of Choice for Public Policy". *Journal of Public Administration Research And Theory* 15 (3), 325-351.
- Jones, Bryan y Frank Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kay, Adrian y Phillip Baker. 2015. "What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature". *Policy Studies Journal* 43 (1), 1-21.
- Kern, Florian y Caroline Kuzemko. 2014. "Measuring and Explaining Policy Paradigm Change: The Case of UK Energy Policy". *Policy & Politics* 42 (4), 513-530.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Kuhn, Thomas. 1971. *La estructura de las revoluciones científicas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, Charles E. 1958. "Policy Analysis". *The American Economic Review* 48 (3), 298-312.
- _____. 1959. "The Science of "Muddling Through"". *Public Administration Review* 19 (2), 79-88.
- _____. 1979. "Still Muddling: Not Yet Through". *Public Administration Review* 39 (6), 517-526.
- Lowi, Theodore. 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review* 32, 298-310.
- Lowndes, Vivien. 2010. "The Institutional Approach". *Theory and Methods in Political Science*, editado por G. Stoker, D. Marsh, 60-79. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 29, 507-548.
- _____. 2012. "The Logic of Process-Tracing Tests in the Social Sciences". *Sociological Methods & Research* 41 (4), 570-597.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change". *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, editado por: J. Mahoney, K. Thelen. Cambridge - Nueva York: Cambridge University Press.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- March, James y Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 78 (3), 734-749.
- _____. 1995. *Democratic Governance*. Nueva York - Londres: Free Press.
- _____. 2006. "The Logic of Appropriateness". *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por: M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin, 689-708. Oxford: Oxford University Press.

- McBeth, Mark, Elizabeth A. Shanahan, Ruth J. Arnell y Paul L. Hathaway. 2007. "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory". *The Policy Studies Journal* 35 (1), 87-108.
- Muller, Pierre. 2000. "L'Analyse Cognitive des Politiques Publiques: Vers une Sociologie Politique de l'Action Publique". *Revue Française de Science Politique* 50 (2), 189-208.
- _____. 2005. "Esquisse d'une Théorie du Changement dans l'Action Publique'. Structures, Acteurs et Cadres Cognitifs". *Revue Française de Science Politique* 55 (1), 155-187.
- _____. 2008. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oliver, Michael y Hugh Pemberton. 2004. "Learning and Change in Twentieth-Century British Economic Policy". *Governance* 17, 415-441.
- Palier, Bruno e Yves Surel. 2005. "Les 'Trois i' et l'Analyse de l'État en Action". *Revue Française de Science Politique* 55 (1), 7-32.
- Peters, Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review* 94 (2), 251-267.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rayner, Jeremy. 2009. "Understanding Policy Change as a Historical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1), 83-96.
- Real-Dato, José. 2009. "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1), 117-143.
- Sabatier, Paul. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences* 21, 129-168.
- Sabatier, Paul y Edella Schlager. 2000. "Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Américaines". *Revue Française de Science Politique* 50 (2), 209-234.
- Schmidt, Vivien. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11, 303-326.
- Shpaizman, Ilana. 2014. "Ideas and Institutional Conversion Through Layering: The Case of Israeli Immigration Policy". *Public Administration* 92 (4), 1038-1053.
- Simon, Herbert. 1944. "Decision-Making and Administrative Organization". *Public Administration Review* 4 (1), 16-30.
- Simon, Herbert. 1991. "Bounded Rationality and Organizational Learning". "Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March". *Organization Science* 2 (1), 125-134.
- Surel, Yves. 2008. "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* 33, 41-65.

- Surel, Yves. 1997. "Quand la Politique Change les Politiques. La Loi Lang du 10 Août 1981 et les Politiques du Livre". *Revue Française de Science Politique* 47 (2), 147-172.
- True, James, Bryan Jones y Frank Baumgartner. 2007. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking". *Theories of the Policy Process*, editado por P. Sabatier, 155-188. Boulder: Westview Press.
- Weible, Christopher M. y Daniel Nohrstedt. 2013. "The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change". *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu, 125-137. Londres - Nueva York: Routledge.

Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno

Mechanisms of Diffusion for Conditional Cash Transfer Programs in Latin America. The Chilean Case

Mecanismos de difusão dos Programas de Transferência Condicional na América Latina. O caso chileno

Cecilia Osorio Gonnet*

Fecha de recepción: enero de 2015

Fecha de aceptación: julio de 2015

Resumen

Los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) se difundieron en América Latina desde mediados de 1990, y para el año 2010, 17 países de la región ya los habían implementado. La literatura científica presenta diversos mecanismos de difusión para comprender la lógica de este proceso, no obstante, se requiere mayor discusión sobre sus componentes y cómo abordarlos en el análisis empírico. Se presenta entonces una propuesta que avanza en identificar las características y en la operacionalización de los mecanismos de difusión de *emulación, aprendizaje y coerción*. Esta es testada cualitativamente en el caso del proceso de formulación del programa Chile Solidario. Las conclusiones recogen el aporte de esta propuesta y se discuten los desafíos pendientes para continuar analizando procesos de difusión que permitan comprender los cambios de políticas públicas en la región.

Descriptores: políticas sociales; difusión; programas de transferencias condicionadas; mecanismos de difusión.

Abstract

Conditional Cash Transfer Programs (CCT) spread across Latin America beginning in the mid-1990s. By 2010, 17 countries in the region had implemented some sort of CCT program. The academic literature identifies diverse mechanisms of diffusion to understand the logic behind the process, however more discussion is still required about the various aspects of the diffusion process and how to treat them in empirical analysis. This article attempts to identify the characteristics and the operationalization of the various diffusion mechanisms of the CCT program: *emulation, learning and coercion*. These aspects are analyzed through a qualitative case study of the formulation of Chile's CCT program, *Chile Solidario*. The conclusions consider the contribution of this proposal and discuss the future challenges in analyzing diffusion processes that help us to understand broader changes in public policies in the region.

Keywords: social policies; diffusion; conditional cash transfer program; diffusion mechanisms.

Cecilia Osorio Gonnet. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona; Magíster en Social Policy and Planning in Developing Countries, London School of Economics and Political Science; y Cientista Política y Licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es directora de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

✉ cosorio@uahurtado.cl

* Los contenidos son parte de los hallazgos de la tesis doctoral de la autora, en Osorio 2014. Agradezco a Danilo Miranda, del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado, Chile, por su valiosa colaboración en la edición final del artículo.

Resumo

Os Programas de Transferência Condicional (PTC) difundiram-se na América Latina desde mediados de 1990, e para o ano 2010, 17 países da região já os havia implementado. A literatura científica apresenta diversos mecanismos de difusão para compreender a lógica deste processo, entretanto, requer-se maior discussão sobre seus componentes e como abordá-los na análise empírica. Apresenta-se, assim, uma proposta que avança em identificar as características e na operacionalização dos mecanismos de difusão de *emulação, aprendizado e coerção*. Esta é testada qualitativamente no caso do processo de formulação do programa Chile Solidário. As conclusões recolhem a contribuição desta proposta e discutem os desafios pendentes para continuar analisando processos de difusão que permitam compreender as mudanças de políticas públicas na região.

Descritores: políticas sociais; difusão; programas de transferências condicionais; mecanismos de difusão.

Los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) se iniciaron en la década de 1990 principalmente como experiencias piloto a nivel regional y municipal. Para 1997 ya se encontraban en tres países: Brasil, México y Bangladesh, y para el año 2010 habían sido implementados en 29 naciones alrededor del mundo (Fiszbein y Schady 2009). La característica principal de los PTC es la provisión de dinero en efectivo a los hogares de bajos ingresos, a condición de que las familias utilicen determinados servicios de salud o educación (Cecchini y Madariaga 2011).

La mayor concentración geográfica de estos programas se encuentra en América Latina, donde al año 2010, 17 países ya los habían adoptado (León 2008; Fiszbein y Schady 2009).¹ Asimismo, los primeros programas a nivel mundial –Brasil y México– fueron desarrollados en la región y constituyen, junto con otros países, experiencias emblemáticas que han sido ampliamente difundidas y analizadas. Se caracterizan además por su extensa cobertura (113 millones de personas en la región al año 2010, según Cecchini y Madariaga 2011, 107) y porque, en comparación con el resto del mundo, son más amplios en cuanto a los beneficios que otorgan y sofisticados en cuanto a sus características institucionales (Fiszbein y Schady 2009, 38).

La evidencia sugiere que la numerosa presencia de los programas en la región es resultado de un proceso de difusión. Este se entiende como

un proceso en el cual la información de la adopción de políticas es comunicada a través de ciertos canales en el tiempo entre los miembros de un sistema social de una manera descoordinada, y donde las primeras adopciones de una innovación afectan la probabilidad de hacerlo entre quienes no la han adoptado (Jordana, Levi-Faur y Fernández i Marín 2009, 6).

El enfoque de difusión permite así esclarecer este cambio de políticas en materia social y el por qué de la amplia diseminación de este tipo de programas en la región.

1 Se ha considerado la clasificación de 20 países de América Latina señalada por CEPAL: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De este grupo, solo no los han implementado Cuba, Haití y Venezuela (León 2008; Fiszbein y Schady 2009). La atención se ha centrado en América Latina, por lo que no se han considerado casos que se encuentran en Centroamérica, como Jamaica y Trinidad y Tobago.

El objetivo de este trabajo es presentar una propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión de *aprendizaje*, *coerción* y *emulación* que contribuya a la comprensión de los procesos de difusión de políticas públicas. Avanzar en esta línea es relevante dado que estos mecanismos constituyen una parte esencial de la explicación de este tipo de fenómeno, ya que permiten conjugar los aspectos externos y domésticos que influyen en la adopción. Asimismo este es un ámbito no suficientemente desarrollado en la literatura científica en cuanto a definir indicadores que permitan diferenciar entre, por ejemplo, *aprendizaje* o *emulación*. Los límites de cada uno son vagos, por lo que se requiere indicadores explícitos que entreguen certeza sobre la caracterización para asegurar su utilidad en la comprensión del fenómeno. Este es un aspecto clave a considerar durante la interpretación y la comprobación empírica (Meseguer y Gilardi 2009). Esta propuesta será aplicada a un caso de estudio, el proceso de adopción del programa de Protección Social Chile Solidario (CHS).² El objetivo es testear si los indicadores son pertinentes para identificar los mecanismos de difusión y los actores nacionales y externos presentes. Se busca abordar la relación entre los mecanismos y los procesos domésticos de formulación de políticas, ya que el primero no se puede comprender ni explicar sin considerar las características del segundo. La propuesta permitirá comprender el caso analizado, así como otras adopciones de políticas en procesos de difusión en América Latina.

El enfoque de difusión de política y sus mecanismos

Las preguntas que motivan el enfoque de difusión de políticas se refieren a dilucidar cuáles son las razones que explican la adopción de una innovación por parte de un Estado. El supuesto aquí es que esa decisión no se debe en exclusiva a razones internas. En la medida en que el enfoque de difusión se comenzó aplicar entre Estados, las investigaciones se han centrado en cómo los gobiernos adoptaban las políticas y cuáles eran las características de este proceso. El enfoque ha contribuido a este entendimiento considerando “la posibilidad de que las opciones de política en un país afectan a las opciones políticas de otros países, por lo que causan las políticas de convergencia” (Meseguer y Gilardi 2009, 528). Se asume una interdependencia entre países en el tiempo o la presencia de un actor central quien actúa como transmisor. Los países no actuarían de forma completamente independiente, pero tampoco de forma coordinada. Por tanto, el proceso de difusión se caracteriza por una descoordinada interdependencia (Elkins y Simmons 2005):

² Se usará como sinónimo al Sistema de Protección Social Chile Solidario, la denominación: programa Chile Solidario o CHS.

Bajo esta concepción, los gobiernos son independientes en el sentido de que toman sus propias decisiones sin cooperación o coacción, pero interdependientes en el sentido de que ellos influyen en las decisiones de otros gobiernos. En otras palabras, interdependencia descoordinada (Elkins y Simmons 2005, 35).

En la mayoría de los casos, el componente de difusión se utiliza para probar la hipótesis nula acerca de los factores nacionales socio-económicos y políticos como las causas del cambio de política. Ahora bien, es relevante explicitar que, si bien los estudios buscan comprobar la influencia de factores externos, estos tampoco son exclusivos causantes de la adopción de políticas. En efecto, “la mayoría de los eruditos han reconocido que pocas adopciones de políticas pueden explicarse únicamente en función de los determinantes internos (sin efecto de difusión) o difusión de las políticas (sin impacto de factores internos)” (Berry y Berry 2007, 224). De ahí la importancia de considerar modelos y métodos que contemplen ambos elementos, lo cual constituye un desafío para las investigaciones en la materia.

Un componente central del enfoque de difusión corresponde a los mecanismos a través de los cuales esta se desarrolla. Estos permitirían dilucidar la relación causal de adopción y si ella se debe a un afán de competencia entre Estados, si se busca emular decisiones que confieren cierto estatus en el concierto internacional o fue fruto de un proceso de aprendizaje que permitió identificar aquella política como la más pertinente y funcional (Elkins y Simmons 2005). De manera más específica, Simmons, Dobbins y Garret distinguen los siguientes mecanismos: *coacción*, *emulación*, *competencia* y *aprendizaje*. Sobre estos tipos de mecanismos existe relativo consenso, aunque las denominaciones pueden variar parcialmente, al igual que algunos componentes de su definición. El mecanismo de *coacción* o *coerción* se refiere a la imposición de las políticas a los gobiernos nacionales por organismos internacionales o de países poderosos. Por tanto, la convergencia de las políticas es promovida por los actores dominantes y se trata de un mecanismo que opera en sentido vertical. Los siguientes tres mecanismos operan en sentido horizontal entre los diversos actores. La *emulación* se produce cuando las políticas se adoptan por su valor social, en lugar de por su propio valor, buscando entonces legitimidad y estatus. En tercer lugar, existe una *competencia* cuando los países que disputan los mismos recursos adoptan la política de sus competidores por temor a una pérdida económica. Por último, el mecanismo del *aprendizaje*, que se refiere a la existencia de un conocimiento de la política en cuestión y a raíz de ello se toma la decisión de adoptarla (Simmons, Dobbins y Garret 2008). Según la discusión de la literatura, el *aprendizaje* sería “un mecanismo probablemente causante de la difusión de políticas. Las adoptadas en algunos países resultan experimentos naturales de los cuales otros pueden aprender” (Meseguer 2008, 323).

Propuesta de operacionalización para el análisis de los mecanismos de difusión

La definición de los mecanismos

Considerando lo comentado, una dificultad presente en los mecanismos es que involucran –aunque no siempre definidos de manera adecuada– dos componentes: los medios y las motivaciones. La atención puesta a uno u otro varía en los estudios de difusión y también según los métodos de investigación que apliquen. La identificación de los motivos y medios de cada uno contribuirá a definir con mayor precisión sus características y luego su operacionalización.

Dado que el objeto de estudio es la difusión de los PTC en la región, es necesario centrarse en los mecanismos que podrían explicar su esparcimiento. Considerando los cuatro más aceptados por la literatura –*aprendizaje, emulación, coerción y competencia*– es plausible esperar la existencia de los tres primeros y descartar el último. Ello, porque *competencia* se aplica mejor en los casos en que las decisiones adoptadas se refieren a intereses económicos y en el ámbito de los mercados, lo cual no es el caso de las políticas sociales. Sobre los tres mecanismos señalados, es preciso identificar las motivaciones y medios de cada uno para contribuir a su esclarecimiento. En el *aprendizaje*, la motivación es adoptar la política más adecuada para el problema; en ese sentido, puede ser calificada como interna o intrínseca, ya que emana de la definición de un problema público ante el cual los actores buscan una solución. La motivación central es la solución al problema público y la decisión de adoptar la política que ha sido implementada por otros países se debe al convencimiento de que es la solución adecuada. Los actores han llegado a esta convicción a través de un proceso de conocimiento de alternativas y resultados posibles que les permiten concluir que esta opción es la más pertinente para el problema en cuestión y el contexto nacional. En cuanto a la racionalidad del *aprendizaje*, se considera que este será en sí mismo limitado.³

Entre el mecanismo de *aprendizaje y emulación*, se generan algunas zonas grises que requieren ser esclarecidas. La motivación es emular a otros países con mayor estatus o adoptar la política porque es la tendencia general. Por tanto, el motivo es superficial y puede carecer de fundamento o ser muy débil. También posee un aspecto simbólico en el sentido de conferir un estatus al que se aspira y que será reconocido por otros. Ahora bien, esto no implica que el problema público no exista, sino que la decisión de adoptar aquella política en particular está más influida por la expectativa de imitar a un país referente o por formar parte de una tendencia regional o global.

3 Se ha asumido que la racionalidad es limitada. El modelo de racionalidad completa, en el que los actores consideran todas las alternativas y ello genera un cambio de opinión en cuanto a la temática, constituye un modelo ideal. La definición de racionalidad limitada parece mucho más adecuada para explicar la toma de decisiones, dadas las limitantes con afrontan los hacedores de políticas. No es posible conocer todas las alternativas posibles (y probablemente no sea racional hacerlo), no se conocen todos los medios disponibles ni todos los resultados (Mele y Rawling 2004).

Los medios utilizados en ese mecanismo, dadas las motivaciones, son más acotados. Y como la decisión de adoptar aquella política estaría determinada a priori por el deseo de emular, se realizaría un proceso de conocimiento acotado a esta alternativa, sin explorar otras. Al emular, la adaptación al contexto nacional será limitada, dado que se asumiría a priori que la iniciativa, tal como se observa en los otros países, es factible de ser aplicada en el ámbito nacional.

Respecto a *coerción*, esta presenta un grado menor de independencia (pero no nula) que los otros mecanismos. Las políticas son adoptadas debido a la presión o a incentivos, los cuales pueden ser positivos (como un préstamo) o negativos (como sanciones internacionales o una multa). En ese sentido, la motivación puede ser identificada como externa en relación con los otros mecanismos y se explicaría principalmente por la influencia de otro Estado o actor internacional (banca multilateral, organización internacional). En cuanto a los medios, se realiza un conocimiento acotado a la política impuesta y puede o no implicar adaptación al contexto nacional. El cuadro 1 resume lo planteado y presenta también los indicadores necesarios para operacionalizar esta propuesta. Estos últimos permitirán identificar, de manera adecuada en las fuentes primarias y secundarias, la evidencia que permita concluir la presencia de uno u otro mecanismo.

Cuadro 1. Definición de motivaciones y medios, y sus indicadores en los mecanismos de difusión

	Coerción	Aprendizaje	Emulación
Motivación	Las políticas son adoptadas debido a la presión o a incentivos ofrecidos por un actor más poderoso. La motivación puede ser identificada como externa.	La política es adoptada dado que se considera la solución más adecuada para el problema público. La motivación puede ser calificada como interna o intrínseca.	La política es adoptada buscando emular a un actor con mayor estatus o porque la política está de moda. El motivo es superficial y puede carecer de fundamento (o ser este muy débil).
Indicadores	La adopción del programa se vincula de manera explícita a la obtención del financiamiento por parte de la banca multilateral. La adopción se vincula con la aplicación de una multa o de una penalización en caso de que no se realice.	Si el problema público en cuestión es parte o no de los programas de gobierno. El problema se instala de manera evidente en la agenda pública.	Si el problema público en cuestión es parte o no de los programas de gobierno. El programa no es relevante en la agenda pública.
Medios	Se realiza un conocimiento acotado a la política impuesta. Puede o no implicar adaptación al contexto nacional.	Se realiza un proceso de conocimiento de alternativas y resultados posibles que permiten concluir que esta opción es la más adecuada.	Se realiza un proceso de conocimiento acotado a esta política sin considerar mayormente otras alternativas. No implica mayor adaptación al contexto nacional.
Indicadores	Número de reuniones entre hacedores de políticas y expertos de la banca multilateral u organismos internacionales. Existencia de protocolos de firmas de préstamos, convenios de cooperación técnica.	Número de reuniones entre hacedores de políticas con expertos de otros países o expertos de banca multilateral. Encuentros en seminario, congreso, reuniones multilaterales. Existencia de documentos nacionales ad hoc.	Número de reuniones entre hacedores de políticas y expertos de otros países o expertos de banca multilateral. Existencia de documentos de políticas ad hoc.

Elaboración propia.

Actores del contexto nacional e internacional

Una debilidad de los modelos de análisis de procesos de difusión es asumir a los hacedores de políticas y a los políticos como un conjunto uniforme, lo que los convierte en una caja negra. Es necesario clarificar, al menos, quiénes intervienen en los procesos, cuáles son sus competencias, si se encuentran vinculados con redes o a comunidades epistémicas. Así, es importante distinguir entre los burócratas y los políticos, en cuanto a los primeros se los define como los funcionarios del aparato público y que por tanto tienen una permanencia en el Estado. Presentan así más continuidad y sistematicidad en cuanto a su presencia en el proceso de formulación de políticas. Puede suponerse que privilegiarían una toma de decisiones basada en la continuidad y la tradición de los antecedentes en las políticas. La base de su conocimiento y de sus propuestas está determinada por el conocimiento acumulado de la institución a la que pertenecen. Asimismo su margen de acción está limitado por las normativas de la institución de la que son parte y sus atribuciones son más limitadas. Ahora bien, en este grupo es preciso identificar aquellos actores que han sido nombrados en un cargo de confianza y quiénes han desarrollado una carrera de funcionario en la administración pública. Ello significará variaciones parciales en los aspectos antes mencionados. El segundo grupo se refiere a los cargos de autoridad política nombrados desde el ejecutivo, las autoridades de este último y del poder legislativo. Este grupo de actores tiene mayor margen de acción y de atribuciones, lo cual, junto a sus intereses, pudiera implicar tomas de decisiones más ideológicas y coyunturales.

En cuanto a los actores internacionales, es preciso identificar a los organismos internacionales y a expertos en políticas y programas sociales. Acerca de los primeros, estos son bancos multilaterales (Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), organismos internacionales dependientes de la Organización de Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y regionales como la Organización de Estados Americanos). En relación con la banca, es preciso considerar que su objetivo central es gestionar préstamos en la región, junto con contribuir al desarrollo y la superación de la pobreza. No obstante, debe reconocerse también el rol que desempeñan en cuanto a constituir un lugar de encuentro, de intercambio de información y de producción de conocimiento respecto a diversas temáticas. Acerca de los otros organismos, es más acotado a la ayuda técnica, asesoría y generar espacios de intercambio y de aprendizaje. Ahora bien, se asume que estos organismos son autónomos (Barnett y Finnemore 2004) y que ejercen poder no solo a través de mecanismos tangibles sino que definen también el discurso acerca del bienestar social (Deacon et al., 1997).

Los organismos internacionales con cobertura global a nivel mundial y regional actúan en una amplia gama de temas. Aquellas organizaciones que comparten objetivos e intereses pueden converger defendiendo ciertas políticas y programas a través

de diversos tipos de acciones. La primera de ellas consiste en préstamos monetarios, que es de hecho el objetivo principal de los bancos multilaterales. En segundo lugar, las organizaciones internacionales proporcionan asistencia técnica a los acuerdos oficiales con países. Esas formas de acciones son bastante evidentes en el caso de los bancos multilaterales. Sin embargo, la existencia de préstamos monetarios no implica necesariamente la búsqueda de modelos específicos; además, la influencia puede ser importante sin ningún préstamo del banco para el país. Un tercer tipo de acción, llamada actividades mediadoras, implica la investigación y la discusión de las tendencias internacionales y las políticas nacionales (Bradford 2009). Organizaciones dedicadas a la política de mediación “funcionan como espacios donde todo tipo de experiencias pueden ser transmitidas y comparadas, donde las ideas se generan y comparten, y donde las formas de acciones se discuten” (Jacobsson 2006, 208). Por último, es posible identificar una cuarta forma de acción –exhortación– de estos organismos para alcanzar el cambio de políticas en los ámbitos domésticos. Mediante documentos, informes y otros formatos, se empaquetan las ideas y enseñanzas de las etapas de mediación en planes de acción y recomendaciones concretas que buscan transferir el conocimiento e impulsar políticas específicas (Bradford 2009),⁴ que luego son difundidos a través de los medios de comunicación especializados de forma intensa (ver los indicadores propuestos para este tipo de actividades en el cuadro 2).

38

Cuadro 2. Organismos internacionales

Tipo de actividades	<i>Préstamos monetarios</i> (exclusivo de la banca multilateral).
	<i>Ayudas técnicas formales e informales</i> que son solicitadas por los gobiernos para apoyar el desarrollo de políticas.
	<i>Actividades mediadoras</i> que implican la investigación y la discusión de las tendencias internacionales y políticas nacionales (Bradford 2009). Las organizaciones funcionarían “como espacios donde todo tipo de experiencias pueden ser transmitidas, donde las ideas se generan y comparten”, y las vías de acción se discuten (Jacobsson 2006, 208). Las actividades de mediación implican la contratación de expertos para guiar el diálogo y entregar recomendaciones a los burócratas y los políticos (Bradford 2009).
	<i>Actividades de exhortación</i> que buscan un cambio en las políticas. Se empaqueta las ideas y las lecciones generadas de las actividades de mediación de las etapas de mediación en planes concretos de acción y recomendaciones concretas que buscan transferir el conocimiento y fomentar políticas específicas (Bradford 2009).

Elaboración propia.

Respecto a los expertos, la definición de comunidad epistémica de Peter Haas resulta pertinente para observar su rol y participación en este proceso. Se define comunidad epistémica como “una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia

⁴ Se ha tomado estas definiciones de actividades mediadoras y exhortativas de Bradford 2009 porque ellas permiten ilustrar adecuadamente las actividades de los organismos internacionales en un caso de difusión de políticas.

en un área específica y con una voz de autoridad en cuanto al conocimiento de las políticas dentro de ese ámbito” (Haas 1992, 3). Este grupo de expertos de diversas disciplinas (científicos, ONG, burócratas, periodistas y líderes de opinión, entre otros) trabaja (de una manera muy laxa) para mejorar la comprensión científica y pública de un tema (Speth y Haas 2006, 92). Las comunidades epistémicas jugarían un rol en articular relaciones causa-efecto de determinados problemas, ayudando a los Estados a identificar sus intereses, enmarcando los temas para el debate colectivo, proponiendo políticas específicas e identificando puntos salientes para negociación (Haas 1992, 2). Así, los supuestos que se encuentran detrás de este concepto se refieren a la valoración del conocimiento como una importante dimensión del poder, y que la difusión de nuevas ideas e información puede liderar nuevos patrones de comportamiento y probar ser un importante determinante de la coordinación internacional en políticas (indicadores propuestos en el cuadro 3).

Cuadro 3. Comunidades epistémicas

Indicadores	Expertos que la integran.
	Cómo transmiten el conocimiento acerca de los programas.
	Vías de contacto con burócratas y políticos.
	Publicaciones de los miembros de la comunidad, testimonios ante órganos legislativos, discursos, relatos biográficos y entrevistas (Haas 1992, 35).

Elaboración propia.

Metodología aplicada al caso de estudio

La metodología utilizada para aplicar esta propuesta fue un análisis cualitativo de un caso de adopción de PTC, el programa Chile Solidario. Siguiendo de un modo general la lógica del seguimiento de procesos (*process tracing*) se buscó identificar los actores, momentos del proceso de formulación del programa y los hechos que se configuran en el proceso de adopción del programa y que permitirán identificarlo como un proceso de aprendizaje, emulación o coerción. Ello, aplicando la propuesta de operacionalización de los mecanismos y la identificación de los actores y sus actividades ya comentadas y señaladas en los cuadros 1, 2 y 3.

La elección del programa chileno se debe a que su adopción se sitúa en la mitad de una ola de difusión de PTC que se inició en 1990 y persiste hasta hoy. Por tanto no es uno de los emprendedores de la ola, lo cual permite considerar los factores de influencia de la difusión en un momento en el cual ejercerían influencia. Por último, junto con las experiencias de Brasil y México, ha generado la atención de la Academia, de organizaciones internacionales y multilaterales y de otros países (Veras 2010) por sus complejos componentes.

La recolección de evidencia empírica fue principalmente a través de fuentes escritas como documentos oficiales del gobierno, legislación y discursos. Asimismo, fuentes secundarias como informes de expertos y organismos internacionales sobre los PTC, análisis del proceso de formulación del programa y literatura secundaria. Esta información fue complementada con fuentes primarias a través de la realización de 18 entrevistas semi-estructuradas con base en un cuestionario inicial que permitía incluir nuevas interrogantes si era pertinente. Los entrevistados fueron hacedores de políticas, políticos, asesores presidenciales y expertos en políticas sociales nacionales e internacionales a los cuales se contactó en Chile durante dos períodos, entre el 8 y 12 de noviembre de 2010 y entre agosto y diciembre de 2012. La elección de los entrevistados se realizó identificando primero a quienes estuvieron directamente involucrados en los procesos de adopción de cada programa. Una vez configurado este grupo inicial, se amplió el número de entrevistados recogiendo sugerencias de los primeros entrevistados respecto a qué personas podrían entregar información clave para el estudio. Por tanto, se utilizó una combinación de elección de muestra por conveniencia y por efecto bola de nieve.

El Programa de Transferencia Condicionada chileno: Chile Solidario

El Sistema de Protección Social Chile Solidario (CHS) fue anunciado en el discurso del 21 de mayo de 2002 por el Presidente Ricardo Lagos (2000-2006), respaldado por la coalición Concertación de Partidos por la Democracia, que llevaba en el poder desde el retorno a la democracia en 1990. Comenzó a operar ese año y todavía forma parte de los programas para la superación de la pobreza.⁵ Su objetivo era “mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” (Raczynski 2008, 10). Para ello se definen 53 condiciones mínimas de calidad de vida, agrupadas en siete pilares y se adopta una estrategia de acción que toca tanto la demanda (las familias) como la oferta (servicios y programas).

El CHS tiene cuatro ejes: apoyo psicosocial personalizado, bono de protección a la familia, subsidios monetarios garantizados y acceso preferente a programas de promo-

5 En mayo de 2012 se creó un nuevo programa, el Ingreso Ético Familiar, que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea el subsidio al empleo de la mujer (Ley 20 595). Este subsistema, creado a través de la Ley 20 595 (17 de mayo de 2012), forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social ya existente y complementa al anterior Subsistema de Protección Social llamado Chile Solidario (ver: <http://www.ingresoetico.gob.cl>). El Ingreso Ético Familiar coexiste durante 2012-2013 con el CHS, con un conjunto de medidas transitorias que aseguran la cobertura de quienes entraron a CHS, aunque a partir de 2014 ya no ingresarían nuevos beneficiarios a este último (Ley 20.595). No obstante lo anterior, dado el cambio de administración en el año 2014, a la fecha de cierre de este artículo no es clara la situación futura del CHS.

ción social. El apoyo psicosocial se otorga a las familias durante dos años para ayudarlos con el cumplimiento de los 53 mínimos establecidos y es realizado por monitores profesionales. El bono de protección es una transferencia monetaria decreciente, condicionada al cumplimiento del contrato familiar. Este beneficio se entrega a la mujer (jefa de hogar o pareja del jefe de hogar) (Cohen y Franco 2006). El componente subsidios monetarios garantizados consiste en asegurar a las familias incorporadas al programa y que cumplan con los criterios de elegibilidad, el acceso expedito a un conjunto de transferencias monetarias estatales. Por su parte, el componente de acceso preferencial a programas de promoción social proporciona a los hogares beneficiarios acceso prioritario a los programas y servicios estatales (Cohen y Franco 2006).

Análisis del mecanismo de difusión, actores y proceso de formulación de políticas

A continuación se exponen los principales hallazgos que emergen al aplicar los indicadores propuestos para la comprensión de la adopción del CHS y que señalan, de manera preeminente, la presencia del mecanismo de aprendizaje. Ello, ya que el proceso de formulación responde a un mecanismo que implicó el conocimiento de diversas alternativas, evaluaciones y análisis de las características del programa a adoptar. Por tanto, se descarta la presencia de los mecanismos de coerción o emulación.

Comenzando por las motivaciones de los actores, es importante consignar que la iniciativa no se encontraba dentro del programa de gobierno con el que fue electo Ricardo Lagos. Para el momento en que fue adoptado el programa, la pobreza en el país había disminuido entre 1987 y el año 2000 de un 45,1% a 20,6%, y la indigencia de 17% a 5,7% (Cohen y Franco 2006). No obstante esta satisfactoria disminución, para el año 2002 el diagnóstico del Gobierno señalaba aspectos preocupantes. En términos absolutos, la pobreza lo había hecho más que la indigencia, pero la intensidad del decrecimiento de la primera había decaído a partir de 1996; entre 1998 y 2000 solo lo hizo del 21,7% al 20,1% (Puentes 2010). En el caso de la indigencia, luego de un descenso significativo entre 1990-1996 del 13% al 5,7%, no se había observado variaciones importantes entre 1996-2000⁶ (Puentes 2010; Cohen y Franco 2006). Esta evidencia —el estancamiento en la reducción de la indigencia o de lo que se llamó el núcleo duro de la pobreza— junto con el hecho de que políticos y técnicos del Gobierno comenzaron a cuestionar la eficacia de la política social aplicada hasta la fecha, contribuyó a que la pobreza se instalara en la agenda pública con fuerza (Puentes 2010).

Ello motivó al Gobierno, y en específico a la Presidencia, a buscar alternativas de programas. Otros dos actores gubernamentales, el Ministerio de Planificación y

⁶ Se menciona que incluso se observa un leve aumento en 2000 (5,7%) respecto de 1998 (5,6%) (Cohen y Franco 2006), aunque en términos estadísticos no es significativo.

Desarrollo (MIDEPLAN)⁷ y la Dirección de Presupuestos (DIPRES, entidad dependiente de Ministerio de Hacienda) ya se encontraban analizando la problemática con profundidad (Palma y Ruz 2005).

En específico, directivos y analistas de MIDEPLAN y de DIPRES tuvieron un rol importante estudiando alternativas y propuestas durante casi dos años antes de la adopción del CHS. En este proceso de aprendizaje, se consideró de manera importante la experiencia nacional y se calibró con marcos conceptuales externos. Programas pilotos realizados en comunas de Santiago y regiones, la Matriz de Riesgo proveniente del Banco Mundial y el enfoque integral de pobreza que MIDEPLAN ya estaba trabajando configuraron un marco conceptual que avaló los componentes y actividades del programa. En ese sentido, se destaca la existencia de conocimiento acumulado en este Ministerio a través de documentos de trabajo y discusiones previas sobre el tema, lo que permitió además que este proceso de aprendizaje fuera más completo.

Considerando los indicadores acerca de los medios de difusión, resalta el hecho de que la presencia de expertos de otros países fue muy baja. La realización de seminarios o conferencias –las actividades mediadoras de organismos internacionales– no era tan significativa en ese momento, y de hecho el primer Taller Internacional organizado por el Banco Mundial al respecto fue realizado en Puebla entre el 29 de abril y 2 de mayo de 2002, solo unos días antes del anuncio presidencial del programa (Ayala Consulting Co 2003). En este sentido, los hacedores de políticas de MIDEPLAN y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) conocían las experiencias de Brasil y México, con sus fortalezas y debilidades, pero habrían privilegiado un PTC con características particulares (entrevista a directivo de FOSIS).

Cabe destacar que un conjunto de actores relevantes fueron los expertos en la materia provenientes de varias ONG y centros de estudios. La inclusión de muchos de ellos en el aparato público desde la década de 1990 contribuyó en este sentido y luego las conexiones entre quienes estaban en el Estado y quienes continuaron en la sociedad civil permitió generar debates e intercambio de ideas, que en el caso del CHS fue significativo. Ello favoreció la generación de un cierto consenso respecto a la perspectiva teórica desde dónde debía analizarse y proponer soluciones para la pobreza y la indigencia. No obstante, su capacidad de veto o la participación vinculante en el proceso de toma de decisiones es limitada. El proceso de formulación no otorga espacios institucionalizados para ello, ya que de hecho en esta ocasión su presencia se debió a la iniciativa presidencial de convocarlos.

Esta red de expertos dentro y fuera del Estado probablemente constituye una comunidad epistémica nacional que ha sustentado marcos conceptuales y enfoques acerca de las políticas sociales desde la década de 1980, y al respecto se requiere un mayor análisis. Junto con ello, en la propuesta de indicadores se ha señalado a las

7 Hoy Ministerio de Desarrollo Social, desde el año 2011.

comunidades epistémicas como un actor internacional influyente en el proceso de difusión regional (Franzoni y Voorend 2011; Osorio, 2012). En este sentido, la constatación de estos expertos nacionales establece el desafío de observar la vinculación entre estos expertos y la comunidad regional.

El rol de Banco Mundial (BM) se identificó como apoyo técnico formal y más tarde como préstamo monetario para la implementación y la capacitación de los monitores del programa (Palma y Ruz 2005), dos de las actividades que se han definido para los organismos internacionales. Su relación era más formal con DIPRES que con MIDEPLAN. No obstante, ambos actores reconocían la autoridad como experto del Banco y sus recomendaciones. En esa línea, se utilizó la Matriz de Riesgo del BM, la cual es parte de su influencia a través de exhortación, al recomendar un instrumento que fue incorporado por el Ministerio. Sin embargo, la influencia del BM fue acotada. Formó parte del proceso de formulación, pero no predominó. De hecho, se sostiene que durante el proceso habría insistido en que se considerara en el CHS una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual no fue incluido (Teichman 2009). Esto da luces respecto a cómo la influencia de estos actores es acotada en la medida de que los actores e instituciones domésticas son estables, fuertes y con capacidades técnicas; incluso con préstamos monetarios involucrados.

En la etapa final del proceso de formulación del programa, MIDEPLAN (y FOSIS) y DIPRES se vieron conminados a trabajar en conjunto y presentar una propuesta consensuada entre las dos partes para la Presidencia. Este trabajo en conjunto obligó a dos ministerios a negociar sus alternativas de programa y sustentarlas ante la autoridad. En esa línea, en especial MIDEPLAN poseía un marco conceptual y un aprendizaje previo que acreditaban su propuesta. De hecho, la utilización de la Matriz de Riesgo avalada por el BM constituía también una opción estratégica ya que los enfoques provenientes de esta organización bancaria eran receptados positivamente por la DIPRES y en general por el Gobierno. “Temas que pone el PNUD, la OIT, UNICEF, que pone el BM, que pone el BID son temas que las autoridades políticas consideran” (entrevistas a directiva MIDEPLAN). Se observa así la autoridad con base en el conocimiento experto ejercido por estos organismos y que contribuye a legitimar y avalar propuestas entre los actores nacionales.

Se observa entonces un proceso de aprendizaje racional, pero acotado. MIDEPLAN, ante la exigencia del Presidente de presentar propuestas en 100 días, recurrió a las propuestas que tenía disponibles y que venía trabajando. De hecho, la propuesta de ampliar el programa PUENTE se realizó sin todavía disponer de evaluaciones acerca de este piloto. En el caso de DIPRES ocurrió algo similar en cuanto a que recurrió a lo que ya habían estado debatiendo en conjunto con el BM. Todo este proceso no tomó más de cuatro meses, lo cual para el diseño de un sistema de esta magnitud es un período breve de tiempo. Estos dos actores presentaron así al Presidente sus propuestas, una integral (MIDEPLAN) y una asistencial (DIPRES), que respondían a

enfoques diferentes acerca de la pobreza. El Ejecutivo combinó ambas en un Sistema de Protección Social.

En este punto el Presidente jugó un rol central en el diseño grueso del programa al tomar distintas propuestas para abordar el problema de la extrema pobreza y vincularlas para dar forma al Chile Solidario. Se trató de una decisión pragmática, donde se consideró las alternativas disponibles y se armó un modelo. Con lo cual, se observa un proceso de aprendizaje limitado. Además, la figura del Presidente en este caso es particular y se destaca el hecho de que es el actor político nacional significativo del proceso, frente a numerosos actores definidos como burócratas. Dado el fuerte presidencialismo en Chile (Huneeus 2009), las atribuciones son amplias en muchos ámbitos. En especial en esta política el Presidente estableció la creación de este programa como una prioridad a partir de enero de 2002, asignó tareas específicas y forzó el trabajo interministerial, la cooperación y la búsqueda de acuerdos. Realizó un seguimiento personal al tema y se involucró en gran manera (entrevista al expresidente de la república y asesor presidencial).

Concluyendo, la aplicación de los indicadores propuestos para la comprensión de los mecanismos de adopción permite concluir los hallazgos comentados en esta sección en relación con la presencia de un mecanismo de aprendizaje en el caso del Chile Solidario. Al aplicarlo a la matriz (cuadro 1), se obtiene una síntesis que ilustra el ejercicio de análisis realizado (cuadro 4).

Cuadro 4. Programa Chile Solidario 2002-2010. Mecanismo de difusión: aprendizaje

Motivación	Indicador
Abordar el problema del núcleo duro de la pobreza. Plantear una política relevante para el tema pobreza, que se situó en la agenda pública, año 2001-2002, y que estaba siendo demandado por diversos actores.	Evidencia empírica del problema a través de resultados Encuesta CASEN, que señalaban el estancamiento en la disminución de indigencia. El tema es debatido en la agenda pública por diversos actores.
Medios	Indicador
Conocimiento acumulado en entidades sociales acerca de la pobreza. Diagnóstico y discusión de alternativas por parte de DIPRES acerca de las debilidades de la oferta programática en materia social, con el apoyo e influencia del BM en su diagnóstico. Diagnóstico y discusión de alternativas por parte de MIDEPLAN para abordar desde un enfoque integral la pobreza. Debate de alternativas por parte de actores institucionales (Presidente, DIPRES, MIDEPLAN, asesores) y actores de la sociedad civil (ONG, centros de estudios y expertos).	Ficha CAS (hoy Protección Social), Encuesta CASEN. DIPRES estudia la temática y solicita un informe acerca de Protección Social al BM. MIDEPLAN, a través de la División Social, estudia diversas experiencias de programas sociales, las que serán utilizadas en la Estrategia de Superación de Pobreza. Seminario Presidencial con actores institucionales y de la sociedad civil. Un segundo seminario de debate en uno de los centros de estudios. Reuniones entre MIDEPLAN/FOSIS y DIPRES.

Elaboración propia.

Conclusiones

El caso del programa Chile Solidario ha permitido aplicar los indicadores propuestos para identificar el mecanismo de difusión que explicaría la adopción del programa durante la ola de difusión de los PTC en América Latina. En ese sentido, la evidencia señala un mecanismo de aprendizaje en cuanto a que las motivaciones tienen origen en una problemática importante en la agenda pública. En cuanto a los medios de adopción, fue un proceso de conocimiento, estudio y evaluación de alternativas que concluyó en una propuesta que considera aspectos comunes a otros PTC, pero que denota una elaboración nacional. No se observan presiones ni incentivos que pudieran ser indicadores de un mecanismo de coerción.

La adopción a través de un proceso de aprendizaje contribuye además a explicar que un programa adoptado presente similitud en los componentes básicos –comparando con el conjunto de programas de la región– pero divergencia en cuanto a contener importantes componentes particulares. En los casos de emulación, pudiera observarse programas que pueden ser calificados más como una copia a otros modelos de la región sin características relevantes propias. Por tanto, otra pregunta a explorar a futuro tiene que ver con esclarecer la influencia de los mecanismos de difusión con las características finales de los programas adoptados. Ello, aplicado a más casos en la región, permitiría una comprensión más profunda acerca del *cómo* y *qué* adoptaron los países de la región en esta ola de difusión de los PTC.

El caso de estudio también ha relevado la presencia de actores que si bien no tienen capacidad de toma de decisión al interior del proceso, pueden ejercer una influencia significativa, tales como los expertos en materia de política social. Se ha constatado la presencia de una comunidad epistémica regional (Osorio 2014), que si bien en este caso no habría sido significativa, merece atención en cuanto a analizar su relación con posibles comunidades nacionales o su presencia en organismos nacionales que le permitan incidir en los procesos de toma de decisión. Este hallazgo también se torna relevante para la comprensión del proceso de difusión regional de los PTC, pero asimismo, para el conjunto de las políticas sociales en América Latina. Si la región cuenta hoy con una comunidad de expertos en la región, podrían ellos implicar un desplazamiento de otras comunidades u otros actores internacionales que históricamente han ejercido influencia (por ejemplo, la banca multilateral). Asimismo cabe explorar el grado de incidencia y/o de diálogo de estos expertos frente a los formuladores de políticas nacionales, lo cual es relevante para comprender los procesos de cambios en las políticas sociales.

Algunas preguntas futuras se refieren a la importancia de la capacidad institucional de los actores domésticos (recursos de conocimiento y cooperación): ¿una mayor capacidad institucional contribuye a que se desarrollen mecanismos de aprendizaje por sobre emulación y coerción? En el caso chileno, la capacidad ins-

titucional de MIDEPLAN y de DIPRES sería la variable que explicaría que se hubiera desarrollado aprendizaje y no emulación. El proceso se desarrolló en la mitad de la ola de difusión, cuando los PTC más relevantes, México y Brasil, ya se estaban implementando. Asimismo, desde MIDEPLAN y DIPRES tuvieron contacto y comunicación con expertos de la banca multilateral. No obstante, a pesar de la existencia de estas vías de incidencia de las experiencias externas, los actores nacionales solo consideraron parte del conocimiento acerca de los programas regionales y otros indirectamente relacionados (como la matriz de riesgo del BM) para diseñar un programa particular con predominancia de componentes de origen endógeno. En consecuencia, una discusión pendiente y que sobrepasa los límites de este artículo, es profundizar sobre el rol y las características de estos actores institucionales en los procesos de formulación de políticas sociales para la región. Ministerios de Hacienda, de Desarrollo Social y otros ministerios ejercen un rol central y se requiere avanzar y distinguir su trayectoria histórica, sus capacidades y la evolución de sus atribuciones en el proceso de diseño e implementación de las políticas y en el diálogo con los restantes actores nacionales e internacionales.

En conclusión, la propuesta de operacionalización para los mecanismos de adopción contribuye a los estudios de difusión de políticas y en particular a la comprensión de la diseminación de los PTC en la región. Esta difusión regional, que tuvo como resultado un cambio en las políticas a nivel nacional, debe ser analizada considerando el fenómeno más allá de los límites de cada país, sopesando a su vez las características del proceso doméstico de formulación de políticas y sus actores. La conjunción de estos dos niveles de análisis, regional y nacional, aplicado aquí para el caso chileno, es entonces fundamental para una comprensión exhaustiva de los procesos de cambios de políticas sociales en América Latina.

46

Bibliografía

- Ayala Consulting Co. 2003. *Informe final. Taller sobre Programas de Transferencias Condicionadas (PTC): experiencias operativas*. Quito: preparado para Banco Mundial.
- Barnett, Michael y Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Nueva York: Cornell University Press.
- Berry, France Stokes y Willian Berry. 2007. "Innovation and Diffusion Models in Policy Research". *Theories of the Policy Process*, editado por Paul. A Sabatier y Christopher M. Weible, 223-260. Westview: Boulder.
- Bradford, Neil. 2009. "The OECD's Local Turn". En Rianne Mahon y Stephen McBride, editores. *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: UBC Press.

- Cecchini, Simon y Aldo Madariaga. 2011. *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Chile. 2009. “Crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo”. Ley 20 379, 12 de septiembre.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 2006. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Deacon, Bob, Michelle Hulse y Paul Stubbs. 1997. *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. Londres: Sage.
- Elkins, Zachary y Beth Simmons. 2005. “On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 598, 33-51.
- Fiszbein, Ariel y Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*. World Bank.
- Franzoni, Juliana Martínez y Koen Voorend. 2011. “Actors and Ideas Behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador”. *Global Social Policy* 11 (2-3), 279-298.
- Haas, Peter M. 1992. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization* 46 (1), 1-35.
- Huneus, Carlos. 2009. “La democracia presidencial en Chile”. *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, coordinado por Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Jacobson, Bengt. 2006. “Regulated Regulators: Global Trends of State Transformation”. En Marie-Laure Djelic y Kerstin Sahlin-Andersson. *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jordana, Jacint, David Levi-Faur y Xavier Fernández i Marín. 2009. *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion*. *IBEI Working Papers* 20 (10), 1-27. doi: 10.1177/0010414011407466.
- León, Arturo. 2008. *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del milenio*. Proyecto CEPAL - AECID. Seguimiento del componente de pobreza del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (AEC/06/003).
- Mele, Alfred y Pierre Rawling. 2004. *The Oxford Handbook of Rationality*. Oxford: Oxford University Press.
- Meseguer, Covadonga y Fabrizio Gilardi. 2009. “What is New in the Study of Policy Diffusion?” *Review of International Political Economy* 16 (3), 527-543.
- _____. 2008. “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas”. *Política y Gobierno* 15 (2), 315-351.

- Osorio Gonnet, Cecilia. 2012. "The Role of International Organizations in a Policy Diffusion Process. Preliminary Discussion about the Conditional Cash Transfers Programs in Latin America". Documento preparado para 2012 ECPR Joint Session. Ámberes, 11-15 de abril.
- _____. 2014. "La difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010". Tesis para Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Palma, Julieta y Miguel Ángel Ruz. 2005. *Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario (informe preliminar)*. Programa Participación, Ciudadanía y Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Puentes, German. 2010. "Unravelling the Policy-Making Process: The Case of Chilean Poverty-Alleviation Policy". Tesis para Doctorado en Filosofía. Departamento de Políticas Sociales. Londres: London School of Economics and Political Science.
- Raczynski, Dagmar. 2008. *Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile: Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. San Pablo, Brasil y Santiago de Chile: IFHC / CIEPLAN.
- Simmons, Beth, Frank Dobbins y Geoffrey Garrett, eds. 2008. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Speth, James Gustave y Peter Haas. 2006. *Global Environmental Governance*. Island Press: Washington DC.
- Teichman, Judith. 2009. "Competing Visions of Democracy and Development in the Era of Neoliberalism in México and Chile". *International Political Science Review* 30 (1), 67-87.
- Veras Soares, Fabio y Silva Elydia. 2010. "Conditional Cash Transfer Programs and Gender Vulnerabilities. Case Studies of Brazil, Chile and Colombia". *Working Paper International Policy Centre for Inclusive Growth* 69, 1-32.

Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014)

Constructing a Coalition to Break the Frozen Landscape: The Achievements and Limits of Healthcare Reform in Uruguay (2005-2014)

Construindo uma coalisãõ para romper a paisagem congelada: alcances e limites da reforma da saúde no Uruguai (2005-2014)

Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y
Martín Rodríguez Araújo

Fecha de recepción: enero de 2015
Fecha de aceptación: julio de 2015

Resumen

El Frente Amplio llegó al Gobierno en 2005 con la promesa de construir un Sistema Nacional Integrado de Salud en un entorno institucional muy resistente a los cambios. La revisión de este proceso de reforma a partir del Advocacy Coalition Framework parece dar cuenta de que la coalición promotora presentó entre sus integrantes acuerdos inestables en su núcleo duro de creencias, producto de la coyuntura de crisis. Por ende, una vez que la reforma garantizó la supervivencia de cada actor, las diferencias existentes dentro de la coalición, entre los aspectos políticos y secundarios, podría haber puesto un importante freno al impulso reformista, consolidando así un nuevo “congelamiento”. De confirmarse esta hipótesis, este resultado podría explicarse por la secuencia de implementación de los cambios, que al mismo tiempo que brindaron viabilidad política, refortalecieron actores debilitados, reconstruyendo vetos históricos.

Descriptor: reforma del sector salud; coaliciones de apoyo; cambio institucional; Uruguay; actores de veto.

Martín Freigedo. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, México) y Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (México). Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR), del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social de UDELAR y de FLACSO, sede Uruguay.

✉ marfreigedo@gmail.com

Guillermo Fuentes. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (España). Investigador y docente del Área de Estado y Políticas Públicas del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de UDELAR.

✉ guifuen@gmail.com

Martín Rodríguez Araújo. Licenciado en Ciencia Política y estudiante de la Maestría en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de UDELAR. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de UDELAR.

✉ mrodriguezaraujo@gmail.com

Abstract

The Broad Front Left Coalition came to power in 2005 with the promise of building a National Integrated Healthcare System in the context of a broader institutional environment that was quite resistant to the proposed reforms. An analysis of the healthcare reform process attempted by the government using the Advocacy Coalition Framework demonstrates that the promoter coalition was characterized by unstable agreements between the various actors in the coalition over the coalition's core beliefs and project. This can be interpreted as a product of a conjuncture characterized by crisis. Once it was clear that the reform process guaranteed the survival of each actor, the existing political differences inside of the coalition and between the political and secondary aspects were overcome, but these differences could have put the breaks on the reformist impulse and brought about a new period of stasis or 'freezing'. To confirm this hypothesis, this result could be explained by the sequence of implementation of the reforms, which at the same time brought with it political viability, strengthened actors that had been weakened in the reform process and reconstructed historical veto points.

Keywords: healthcare reform; promoter coalitions; institutional change; Uruguay; veto players.

Resumo

A Frente Ampla chegou ao Governo em 2005 com a promessa de construir um Sistema Nacional Integrado de Saúde em um ambiente institucional muito resistente às mudanças. A revisão deste processo de reforma a partir do Advocacy Coalition Framework parece dar conta de que a coalisão promotora apresentou entre os seus integrantes acordos instáveis no seu núcleo duro de crenças, produto da conjuntura de crise. Portanto, uma vez que a reforma garantiu a sobrevivência de cada ator, as diferenças existentes dentro da coalisão, entre os aspectos políticos e secundários, poderia haver freado o impulso reformista, consolidando assim um novo "congelamento". Sendo confirmada esta hipótese, este resultado poderia explicar-se pela sequência de implementação das mudanças, que ao mesmo tempo que propiciaram viabilidade política, fortaleceram atores debilitados, reconstruindo vetos históricos.

Keywords: reforma do setor da saúde; coalisões de apoio; mudança institucional; Uruguai; atores de veto.

El cambio generado en el año 2004 por el primer triunfo electoral de un partido de izquierda en Uruguay –Frente Amplio– abrió una ventana de oportunidad para el desarrollo de reformas de corte estructural, cuya necesidad estaba presente en la agenda política a partir de la segunda mitad del siglo XX. Una de las reformas que históricamente se encontraba en el debate público era la del sector salud, pero la complejidad de esta arena de políticas provocó que hasta ese momento solo se registraran modificaciones sustanciales bajo regímenes autoritarios.¹

La propuesta de reforma llevada adelante por el nuevo Gobierno pretendió modificar los procesos de financiamiento, gestión y atención del sistema, fortaleciendo las capacidades del Estado en tanto regulador –pero también como proveedor–, buscando articular la acción de los prestadores de servicios sanitarios públicos y privados.

1 Uruguay sufrió dos quiebres democráticos durante el siglo XX, el primero entre 1933 y 1938, y el segundo entre 1973 y 1984.

Una nota particular de la reforma sanitaria es que, a la vez que se fijaban los pilares del nuevo sistema, se formalizaban mecanismos para el involucramiento directo de los actores principales del sector.

Ahora bien, ¿qué factores permitieron que el Frente Amplio procesara una reforma del sistema de salud, históricamente caracterizado por su resistencia a los cambios? Lo que este artículo mostrará es que la inclusión de oportunidades para la negociación en lugar de la imposición por parte del Gobierno, basado en la multiplicidad de elementos del paquete reformista, logró involucrar el interés de varios actores y esto permitió conformar la coalición necesaria de apoyo a la reforma. De esta manera, se incorporaron a la coalición negociadora actores que históricamente cumplieron un rol de veto respecto a cambios sustanciales.

Complementariamente, la segunda pregunta de este trabajo se refiere a cuál ha sido el alcance concreto de la reforma. El argumento que aquí se plantea es que existen importantes chances de que los movimientos conseguidos por la reforma en su primera instancia hayan sido aprovechados por los principales intereses sectoriales para conformar un nuevo equilibrio cercano a sus posiciones originales, en la medida en que los cambios que están pendientes podrían poner en entredicho parte de ese poder. Por lo tanto, los actores y puntos de veto que el Frente Amplio logró inhibir o eludir coyunturalmente asimilaron a su favor los ajustes de las primeras etapas de cambio y volvieron a operar, limitando la implementación integral del plan reformista original.

El artículo está dividido en cuatro secciones. En primer lugar, se analizan algunas de las características de las matrices del Estado de bienestar en el caso uruguayo, centrandose en el análisis en los cambios institucionales desde 2005 en adelante, con el objetivo de enmarcar el caso específico de la salud. En la segunda sección se presentan los principales enfoques que han explicado los cambios estructurales desde las políticas públicas, centrándose en el enfoque de *Advocacy Coalition Framework*, para luego plantear las hipótesis que guían este trabajo. En un tercer apartado se aborda el proceso de formación de la coalición reformista en salud y los cambios que se fueron experimentando para lograr el equilibrio necesario y poner en marcha la reforma. Por último, en la cuarta sección se avanza sobre una serie de conclusiones que buscan aportar al estudio de un campo que aún está en expansión: las reformas estructurales llevadas adelante por los países que han tenido gobiernos de izquierda en Latinoamérica en el siglo XXI.

Reformas en las matrices de bienestar: el caso del sector salud en Uruguay

A nivel mundial, las últimas décadas del siglo XX y la primera década del siglo XXI han sido testigas de diversos cambios en materia social, económica y política. Dichas transformaciones han influenciado y presionado la realización de muchas reformas en áreas como las relacionadas con los regímenes de bienestar.

En este escenario, son las estructuras de carácter corporativo o conservador las que presentan mayores dificultades a la hora de ser reformadas, dada su estructura institucional de múltiples actores e intereses. La directa consecuencia de este tipo de arreglos tan complejos es que, una vez alcanzados ciertos acuerdos, se tiende a configurar una fuerte red de asuntos e intereses que termina oficiando como un importante punto de veto con múltiples actores y recursos disponibles. Por eso, en la literatura se suele identificar a estos tipos de regímenes de bienestar como “*frozen landscapes*” por lo dificultoso de asumir una reforma de carácter estructural (Häusermann 2010; Palier y Martin 2008).

Esta mención a los regímenes de bienestar corporativos adquiere relevancia porque históricamente los países del Cono Sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay) han construido no solo esquemas de protección social, sino también estructuras de producción y relaciones laborales muy similares a las que se pueden encontrar en un subtipo específico de países corporativos: los pertenecientes al modelo mediterráneo (Bogliaccini y Filgueira 2011).

Uno de los rasgos salientes de los regímenes de bienestar en América Latina es su heterogeneidad. En concreto, el caso uruguayo ha sido considerado por autores como Fernando Filgueira 2007, en un ejemplo de *universalismo estratificado*, junto con el resto de países del Cono Sur. Estas naciones lograron alcanzar, pasada la mitad del siglo XX, una cobertura casi universal de los principales servicios sociales: salud, educación y seguridad social. Esta configuración no se debió, en líneas generales, a una opción política orientada deliberadamente a la universalidad de las prestaciones, sino que, por la vía de los hechos, estos sistemas fuertemente estratificados incorporaron a grandes porciones de población gracias a los altos niveles de empleo formal existentes en dicha época.

En la primera década del siglo XXI, la fuerte crisis económica y financiera que sufrió la región abonó el terreno para el acceso al Gobierno de partidos políticos identificados con propuestas de izquierda y centro-izquierda. Una rápida mirada a estos gobiernos parece indicar que sus proyectos han sido exitosos en cuanto a revertir las tendencias re-mercantilizadoras promovidas por gobiernos anteriores, aunque todavía no han terminado de instalar de forma consolidada proyectos de reforma estructural orientados hacia concepciones socialdemócratas o universalistas de las políticas públicas.

Por lo tanto, si se parte de la premisa de que el caso uruguayo, junto con sus pares regionales, son ejemplos de sistemas de protección o bienestar social de tipo corporativo, pero con la complejidad añadida de un contexto social y productivo mucho más informal y precario, parece lógico concluir que los mismos serán arenas particularmente conflictivas a la hora de intentar procesar algún tipo de reforma estructural.

En particular, el sector de salud uruguayo aparece como un claro ejemplo de resistencia institucional. El mismo se constituyó en el siglo XX como un caso atípico en el contexto regional, sobre todo por el alto grado de consolidación y extensión territorial de las variantes públicas y privadas de provisión de servicios, la amplia co-

bertura de estas últimas y la temprana transición demográfica y epidemiológica que vivió la población (Pereira et al. 2005). Sin embargo, los efectos negativos de varias situaciones se combinaron progresivamente para impactar en el desempeño del sector durante las últimas décadas del siglo, generando una situación de “estado de mal” como expresión de una crisis que se hizo permanente (Dibarboure 2003).

Entre estas situaciones se destaca la debilidad del Estado para el cumplimiento de sus funciones esenciales en salud pública; la ausencia de coordinación y complementación entre subsistemas; la fragmentación y problemas de gestión de los servicios; la progresiva medicalización y especialización, expresadas en un modelo de atención curativo-asistencialista, con importante peso del segundo y tercer nivel de atención; y finalmente, la inexistencia de abordajes integrales que den respuesta a la nueva estructura de riesgos de la población. Los variados intentos de respuesta del sistema político de la democracia restaurada no habían dado frutos (Moreira y Setaro 2002; MSP 2009 y 2010).

La crisis económica general de 2002, con su consecuente aumento del desempleo, aumento de la pobreza, la indigencia y la desigualdad social, agravó la situación que el sector salud experimentaba por razones endógenas, aumentando la demanda sobre los servicios públicos. Los problemas económico-financieros de los servicios se agudizaron, ambientando el cierre de varios prestadores privados. La consecuencia esperable fue el agravamiento de las inequidades entre subsectores, el deterioro de la calidad asistencial y sus resultados y la disconformidad de los grupos sociales involucrados.

Las elecciones nacionales de 2004 generaron un resultado trascendente: junto con el Gobierno nacional, el Frente Amplio (FA) obtuvo la mayoría absoluta de las bancas en ambas cámaras del Parlamento. A su vez, la recuperación económica, el aumento de la recaudación pública, el descenso del desempleo y el aumento de la formalización laboral eran elementos que ampliaban los márgenes de acción gubernamentales para desarrollar reformas estructurales.

El repertorio de reformas anunciado para ese primer período incluía varias iniciativas de mucha complejidad vinculadas con algunos de los componentes de la matriz de protección social o con fuerte influencia sobre ellos.² En el área social, los principales cambios propuestos mostraron como objetivo general la revalorización del accionar público como factor determinante para alcanzar mayores y mejores condiciones de equidad entre los diferentes sectores sociales.

2 El conjunto de cambios que se desarrollaron durante la primera administración del Frente Amplio fue vasto. Un listado no taxativo incluye: reforma de salud; reforma tributaria; reforma laboral; reinstalación de mecanismos de negociación entre Gobierno, trabajadores y empresarios sobre los salarios y condiciones de trabajo (los Consejos de Salarios); reformulación y ampliación del sistema de transferencias monetarias no contributivas; creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con la responsabilidad inmediata de coordinar a todos los ministerios sociales y de implementar un conjunto de acciones destinadas mitigar de forma urgente los peores efectos de la crisis de 2002 (el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, PANES) y la convocatoria a un amplio diálogo por la educación, formulación y aprobación parlamentaria de la Ley de Educación.

Ante este escenario, la consecuencia esperable era que la definición y ajuste de las distintas reformas se diera en una negociación intra-gobierno, y de este con su fuerza política, a lo que se agregaban las presiones de los distintos actores sociales propios de cada sector. El manejo de todas estas variables sería determinante en el *timing* de las distintas reformas, marcando sus avances, estancamientos y retrocesos. Por lo tanto, la propuesta de creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) llegó en un momento en el que la agenda política se encontraba cargada de temas, hecho que de alguna manera pudo haber ayudado a diluir cierto grado de oposición relegando el tema a un segundo lugar en tanto se lo percibía con menor influencia en la puja distributiva.

Marco teórico: coaliciones y condiciones político-institucionales para reformas sociales

En el apartado anterior se resaltó la dificultad para establecer reformas estructurales en los regímenes de bienestar corporativos dada la multiplicidad de actores e intereses que están en juego. Particularmente en el caso uruguayo y en el sector salud, la multiplicidad de actores de veto ha llevado al histórico estancamiento.

En este sentido, la literatura académica ha ofrecido diferentes enfoques para analizar cuáles son las razones que explican los cambios en las políticas públicas. Dentro de esta literatura, en este artículo se parte de los enfoques que resaltan la importancia de la conformación de coaliciones para explicar dichas razones.

Específicamente, el *Advocacy Coalition Framework* (ACF) –elaborado a mediados de la década de 1980 por Sabatier y Jenkis– plantea como objetivo estudiar el origen de los cambios en las políticas públicas a partir de los valores, las ideas y el comportamiento que se establece al interior de una coalición de actores. Este enfoque surgió como respuesta a las limitaciones que presentaban los modelos jerárquicos racionales de políticas públicas, dado que estos últimos ignoraban el papel que podían jugar las ideologías y los valores.

A diferencia de los enfoques tradicionales que postulaban como unidad de análisis a un gobierno o programa gubernamental, este enfoque propone que se debe considerar a los diversos actores para entender los cambios en las políticas –actores tanto públicos como privados y de diferentes niveles–. Estos actores tampoco deben ser estudiados individualmente, y para esto el ACF enuncia el concepto de coaliciones defensoras (*advocacy coalitions*). Una coalición defensora:

Does consist of actors from a variety of governmental and private organizations at different levels of government who share a set of policy beliefs and seek to realize them by influencing the behavior of multiple governmental institutions over time (Sabatier y Jenkis 1993, 186)³.

3 “Consiste en actores de una variedad de organizaciones gubernamentales y privadas en los diferentes niveles de gobierno, que comparten un conjunto de creencias políticas y buscan realizarlas influenciando, con el tiempo, el comportamiento de múltiples instituciones gubernamentales” (Traducción *Iconos*).

Por otro lado, estas coaliciones también se caracterizan por mantener cierta estabilidad en el tiempo (Zafonte y Sabatier 2004).

Ahora bien, las creencias y valores de los actores que conforman la coalición no son idénticas, de hecho, de concebir esta posibilidad estaríamos ante un modelo ideal difícil de encontrar en la realidad. Sin embargo, los actores tienden a unirse a estructuras que tengan cierta empatía con sus intereses y creencias, y con base en ellas forman coaliciones que los establezcan como un conjunto y que los posiciona, generalmente, de manera apática hacia los elementos externos (Weible y Sabatier 2005).

Por tanto, las coaliciones no se forman de manera aleatoria, sino que tienen entre sí un elemento aglutinante que les permite mantenerse estables en el tiempo. Para Sabatier y Jenkis 1993, este elemento es el sistema de creencias (*belief system*). Este sistema se distingue entre tres elementos de las creencias de acuerdo con el grado de importancia. Por un lado existe un núcleo duro de creencias (*deep core*) conformado por creencias arraigadas y centrales para los actores; este núcleo duro posiblemente sea difícil de cambiar o negociar y si este núcleo es muy diferente entre dos actores, es difícil pensar que compartan una misma coalición.

El segundo elemento de este sistema se compone por el núcleo político (*policy core beliefs*). Este núcleo comprende las creencias e ideas que existen en una coalición sobre qué debe hacerse acerca de un campo determinado de políticas públicas. Según el ACF es en este campo en torno al cual se suelen aglutinar las coaliciones. Si bien este núcleo político es poco proclive a los cambios, es menos rígido que el núcleo duro y puede sufrir ciertas alteraciones en el mediano o largo plazo.

El último elemento se refiere a los aspectos secundarios (*secondary aspects*) que trata sobre cómo debe ser implementada la política pública. Este campo es donde suelen existir mayores diferencias entre los actores de la coalición y es también donde los actores están dispuestos a negociar y modificar sus creencias con mayor facilidad. A diferencia de los otros dos campos, que son creencias muchas veces abstractas, los aspectos secundarios son más tangibles a la hora de pensar en los cambios concretos de las políticas públicas. Incluso en estos aspectos secundarios se puede encontrar apoyos e intercambios con otras coaliciones rivales.

A partir de esta distinción, los autores plantean una serie de hipótesis sobre las que tendría base el ACF. Por ejemplo, en aquellas controversias de política pública en donde está en juego el núcleo duro de creencias, es estable el grupo de aliados y el grupo de oponentes de la coalición y se mantienen generalmente por un largo período, salvo que existan situaciones inesperadas (como los cambios en las condiciones socio-económicas, por ejemplo), la coalición no cambiará su núcleo duro de políticas.

Por otro lado, el núcleo duro de un determinado gobierno no será puesto en juicio mientras la coalición se mantenga en el poder, a menos que el cambio sea motivado por un factor externo. En estos casos, es probable que los demás actores se adapten a este núcleo y busquen obtener beneficios por medio de modificaciones en los otros

subsistemas de creencias. A su vez, si bien es difícil que se modifique el núcleo duro y los actores de la coalición tenderán a estar de acuerdo con este núcleo, es más fácil que se encuentren diferencias dentro de la propia coalición en relación con los aspectos secundarios y serán estos los que más probabilidad tienen de ser modificados.

Por otro lado, algunos analistas han centrado sus estudios en la observación de los condicionantes políticos e institucionales presentes en las iniciativas de reforma. Un ejemplo de este tipo de análisis es el aportado por Del Pino y Colino 2006, quienes identifican como principales condicionantes para determinar el éxito o fracaso de una propuesta de reforma: i) la *path dependency* de las propias políticas públicas (organización de los grupos de presión, mecanismos de financiación, entre otros); ii) la condicionante electoral que hace que los actores político-partidarios consideren los costos o beneficios políticos; iii) existencia de puntos de veto y el grado de fragmentación del poder; iv) el nivel de involucramiento de los actores sociales en el gobierno de las políticas (mayor nivel de participación social en la gestión implica más margen de negociación para el Gobierno); v) la orientación ideológica del Gobierno; vi) el estilo de la reforma, más o menos flexible.

Sobre este último punto, los autores anotan que “es especialmente relevante en las reformas de las políticas sociales que son susceptibles de alcanzar gran visibilidad pública y, en consecuencia, precipitar el conflicto” (Del Pino y Colino 2006, 28), como es el caso de la política de salud. La búsqueda del consenso en relación con los cambios propuestos reduce el riesgo electoral y es más sostenible temporalmente.

Esta relevancia del consenso entre diversos actores con relativo poder de veto se torna un punto casi imprescindible para promover cualquier tipo de cambio en el sector sanitario en particular. Esto se debe a que, si bien cada arena de política contiene una trayectoria particular, a partir de la que se conforman tableros específicos donde se expresan de forma permanente multiplicidad de actores e intereses:

(...) el hecho de que el actor se mueve de forma simultánea en varios de estos tableros y, por ende, su comportamiento no sólo resulta de los recursos e ideología que lo caracterizan, sino también de incentivos cruzados y hasta contradictorios que le imponen las arenas (o juegos) en las que participa (Acuña y Repetto 2007, 30).

Finalmente, otro punto o dimensión a tener en cuenta desde el punto de vista teórico es el rol diferencial que muchas veces tienen ciertos actores específicos, como por ejemplo las élites políticas (Grindle y Thomas 1991). Las decisiones efectuadas estarán determinadas por las élites políticas, en particular, a partir de su ideología, experiencia, capacidad técnica y liderazgo, recursos de poder, lealtades y compromisos políticos e institucionales. Según los autores, la combinación virtuosa de estas características de los reformistas y las propuestas que elaboren con el manejo adecuado de la agenda política permitirán ampliar el “espacio político” en el que se mueven y las posibilidades de avanzar más cerca de la dirección deseada.

Teniendo en cuenta esas condicionantes, los reformistas deben valorar “la distribución de los costos y beneficios de una política o cambio institucional, su complejidad técnica, su intensidad administrativa, el punto al cual incluye la participación activa de burócratas o beneficiarios y su impacto de corto o largo plazo”, ya que las mismas determinan los tipos y la intensidad de la reacción a la iniciativa (Grindle y Thomas 1991, 4).

Tomando en cuenta este marco, es pertinente plantear que el presente trabajo parte del supuesto de que, en el caso de los Estados de bienestar con características corporativas como el uruguayo, las ventanas de oportunidad pueden generar que se rompan los equilibrios existentes para formar nuevas coaliciones que logren cambiar las políticas públicas.

De todas formas, este punto ayuda a explicar el momento del rompimiento del statu quo y la puesta en marcha de la reforma, pero no el proceso reformista en su totalidad. Así, se puede afirmar que la reforma tuvo avances en ciertas áreas propuestas, pero se alcanzó un nuevo equilibrio que hizo que la coalición defensora haya perdido fuerza y los actores bloquearan los cambios que están pendientes porque, en caso de implementarse, podrían poner en entredicho parte de su poder.

O dicho desde otro ángulo, algunos actores con capacidad de veto se han incorporado a la coalición promotora del cambio para promover e influir en el rumbo de acción de aquellos cambios impostergables (como los vinculados con la sustentabilidad financiera del sistema) y limitar o postergar la implementación de aquellos que les implican costos (de poder, económicos, en términos de transparencia de la gestión, entre otros).

La construcción del SNIS: proceso de la coalición reformista

Como se mencionó, una característica central de cualquier sistema de salud es su complejidad y diversidad de actores involucrados, muchos de ellos con potentes recursos de poder. Uruguay no escapa a esta condición y es, tal vez por su escala, un caso paradigmático de “subsistema anidado” (Acuña y Repetto 2007). Esto hace que sea muy difícil caracterizar las posiciones de actores colectivos complejos ya que, dependiendo de la coyuntura o el tema tratado, sus posicionamientos varían. Esa es la tarea que se afrontará en las próximas líneas.

El mencionado triunfo electoral de 2004 trajo para el Frente Amplio el control del poder ejecutivo y la mayoría absoluta de los escaños en ambas cámaras del poder legislativo. Sin embargo, la composición del legislativo no daba margen para la indisciplina parlamentaria en el partido de Gobierno. Esto hizo que la definición y los ajustes a nivel político-partidario de la reforma se dieran principalmente en una negociación a interno del partido para cada escenario. Al menos en la arena sanitaria, la incidencia de los partidos de la oposición quedó reducida a pedidos de información o cuestiona-

mientos públicos, pero sin efectos determinantes. Por otra parte, los vaivenes en el posicionamiento de algunos actores sociales se pueden vincular con momentos de mayor y menor incidencia de las fracciones afines a los partidos de oposición.

En este proceso, todos los actores clave del poder ejecutivo formaban parte del partido de Gobierno y tenían como respaldo la misma agenda de transformaciones. Sin embargo, la cantidad de agencias del Estado que intervienen en el proceso de cambios en salud dan una idea de la multiplicidad de intereses que jugaron a la hora de las definiciones y su implementación.

Para el caso de los actores de la sociedad civil que participaron en el proceso de formulación de la nueva política de salud, se dio una situación similar o más compleja, ya que los mismos actores se desempeñaban en varias arenas simultáneamente (políticas, empresariales, gremiales, profesionales, académicas, etc.) y por tal motivo la identificación del sentido de la acción es dificultosa. El ejemplo paradigmático de este sistema lo componen los médicos, con sus múltiples asociaciones gremiales y su vinculación o rol central en los partidos políticos, las cámaras empresariales, las empresas proveedoras de tecnología de alta complejidad, los laboratorios, los formadores de recursos humanos del sector, los laboratorios, las clínicas privadas y los fabricantes de medicamentos.

Esto hace que el posicionamiento respecto a los cambios impulsados por el Gobierno varíe según el recorte analítico que se haga de este colectivo. Así, por ejemplo, el Sindicato Médico del Uruguay (SMU) se mostró favorable a la iniciativa durante la mayoría del período, pero durante la fase de inicial de implementación de la reforma fue controlado por una fracción afín a los partidos opositores (Nacional y Colorado), por lo que ha tenido vaivenes en su accionar. Por otra parte, la Sociedad Anestésico Quirúrgica (SAQ), que agrupa a las organizaciones gremiales de esas especialidades, se ha mostrado sistemáticamente en contra del sentido de los cambios impulsados, incluso llevando adelante variados conflictos.

Los trabajadores no médicos componen el colectivo que se posiciona como el principal impulsor de los cambios, aunque tampoco está exento de matices. Por ejemplo, si bien los trabajadores del subsector privado nucleados en la Federación Uruguaya de la Salud (FUS) están a la vanguardia del proceso, los integrantes del subsector público (de la Federación de Funcionarios de Salud Pública, FFSP) solo manifiestan un apoyo transitorio, ya que su objetivo final es la instalación de un sistema sanitario compuesto únicamente por proveedores públicos.

Los usuarios de los servicios de salud, si bien conforman el colectivo potencialmente más numeroso (toda la ciudadanía del país) dada su incipiente organización y dispersión de intereses, no se han consolidado un actor determinante del proceso, aunque sí se han manifestado a favor de los cambios propuestos.

Por otra parte, las empresas prestadoras de servicios de salud se dividen entre el sector privado “social” sin fines de lucro (aproximadamente son 40 en todo el país); privado con fines de lucro (compuesto por siete aseguradoras de salud); y prestado-

res públicos integrales (ASSE, Sanidad Militar, Policial y Hospital de Clínicas). Salvo las públicas, las demás empresas están incorporadas a alguna cámara y, a través de ellas, han influido en los diversos espacios de negociación que ha convocado el Gobierno.

Repasados los principales actores del sector salud, la revisión del proceso que derivó en la conformación del SNIS a partir de la idea de una coalición promotora que dio viabilidad política a este cambio, puede ser observada analíticamente a partir de las diferentes etapas del ciclo de política pública. Desagregar el proceso en esta clave permite, por un lado, obtener una perspectiva dinámica y menos lineal del mismo, y también habilita dar cuenta de algunos cambios y ajustes en el comportamiento de los actores y, por ende, en la composición y fortaleza de la coalición reformista.

En este sentido, también importa destacar que para cada etapa del proceso de formulación del SNIS, los diferentes niveles del sistema de creencias considerados por el ACF jugarán diferentes roles. Para este caso, el proceso será separado en tres etapas: una primera que ocupa los años previos al triunfo electoral del Frente Amplio en 2004 y que contiene la entrada en agenda del problema público; un segundo momento que va desde 2005 a 2007 cuando se consolida el diseño y la formulación del SNIS; y finalmente una tercera etapa a partir de 2008 con la implementación de los cambios.

Principales etapas del proceso de construcción del SNIS (2000-2014)

Previo a la victoria electoral del Frente Amplio, pero incluso antes de la crisis que vivió el país en el año 2002, los diferentes actores del sector ya producían diferentes propuestas en torno a una reforma del sistema sanitario. De estas diferentes expresiones se nutrió la propuesta llevada adelante por el Frente Amplio, pero sobre todo, las mismas son la expresión de un aspecto que conformó sin lugar a dudas el núcleo duro de la coalición reformista: la convicción —ya sea ideológica o por supervivencia— de que algo había que hacer. Por lo tanto, a priori, la defensa del statu quo no aparecía como una opción viable.

Pero este no constituyó el único factor compartido por los diversos actores: con excepción de los funcionarios no médicos del sector público, el resto del sistema defendía una estructura de provisión centrada en el rol de los proveedores privados sin fines de lucro (popularmente conocidos como “mutualistas”). Por lo tanto, la ventana de oportunidad encontró un sector preparado para embarcarse en un proceso reformista, con lo que podría considerarse una amplia coalición de apoyo.

Sin embargo, el transcurso del tiempo no estuvo exento de conflictos, marchas y contramarchas en relación a cómo reformar el sistema. No obstante, el rol y estrategia seguidos por el Gobierno, caracterizados por la búsqueda de negociación continua y mucha flexibilidad, permitió que prácticamente ningún actor fuera excluido de la formulación. Fue con esta orientación que, recién asumido el nuevo Gobierno

en 2005, una de las primeras medidas adoptadas por las autoridades sanitarias fue la convocatoria a un Consejo Consultivo para la Implementación del SNIS, al que fueron invitados todos los actores sectoriales.

En esta segunda etapa de formulación, los aspectos del núcleo duro de creencias comenzaron a perder centralidad y al mismo tiempo los aspectos más políticos comenzaron a dominar el juego. Por ende, una vez resuelta la existencia de una reforma, la cuestión radicaba en cuál sería la orientación de la misma. Con base en la reconstrucción del proceso parlamentario, que derivó en la aprobación de las principales leyes, es posible identificar aquellos *policy core beliefs* que fueron objeto de ajuste por parte de los diversos actores. En este sentido, la primera ley aprobada fue la que estableció la descentralización administrativa de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

No sorprende que esta norma haya sido la primera ni que su aprobación haya contado con el apoyo de todos los partidos, ya que la descentralización de este organismo era propuesta por los sucesivos gobiernos de diferente signo desde la restauración democrática del país. La descentralización administrativa era, a juicio de las autoridades ministeriales, una precondition fundamental para que dicha institución lograra avanzar de forma efectiva hacia una modernización de su estructura, pero fundamentalmente, de sus mecanismos tradicionales de gestión. Esta primera medida reformista no generaba grandes vetos, ya que no afectaba intereses importantes de ningún actor en la medida en que el sector público ha jugado un rol residual en Uruguay en términos de provisión, concentrado casi exclusivamente en la atención de los estratos más carenciados.

En segundo lugar, una de las novedades del proyecto aprobado se encontraba en la incorporación de representantes de los usuarios y los trabajadores de ASSE al Directorio del mismo, y la creación de un Consejo Consultivo también integrado por trabajadores y usuarios. En este caso la preocupación estaba centrada en los actores del sector público, por tanto los privados no jugaban un rol determinante. Claramente el PIT-CNT y las organizaciones de usuarios apoyaban la medida; sin embargo, los gremios médicos se mostraban contrarios por estar excluidos de la toma de decisiones dentro del Directorio.

La importancia de este punto para los médicos está aún hoy sobre la mesa, siendo una reivindicación del gremio que lo utiliza como aspecto a negociar en instancias de discusión vinculadas con el cambio del modelo de atención que todavía se encuentra estancado. Sin embargo, este aspecto parece no encontrarse entre las preocupaciones centrales del gremio, ya que los recursos que este actor puede movilizar para incidir en la toma de decisiones exceden ampliamente su participación o no en este tipo de ámbitos.

El segundo paso para la conformación del SNIS vino dado por la ampliación de la cobertura asistencial existente, a partir de los mecanismos tradicionales del sistema de

seguridad social. Así, se presentó un proyecto de ley para crear un Fondo Nacional de Salud (FONASA). El mismo se constituye con aportes de las personas, las empresas y el Estado. Las primeras hacen un aporte proporcional que, a partir de un umbral mínimo de ingresos, varía en función de la cobertura de los menores a cargo y cónyuges. Esta reforma encontró eco en la coalición del sistema, dado que más afiliados por el régimen de seguridad social implicaba el manejo de mayores recursos monetarios, fundamentalmente para los prestadores privados sin fines de lucro que se encontraban en una situación de precariedad financiera.

Por el lado de los trabajadores no médicos asociados con el PIT-CNT también esta ampliación de cobertura significaba una ganancia, ya que los asalariados y sus familiares podrían incorporarse al FONASA, lo que les permitiría en principio una cobertura integral. Este segundo paso también se proponía habilitar la competencia de ASSE por la captación de afiliados del FONASA, a diferencia del sistema existente hasta ese momento, donde el subsistema público no era opción para los trabajadores cubiertos por el sistema anterior.

En tercer lugar, el proyecto de la Ley 18 211 fue presentado por el poder ejecutivo en la Cámara de Senadores en marzo de 2007. En relación con los temas sustantivos, se reafirmaron en dicha exposición algunos de los lineamientos y principios rectores ya mencionados: equidad, calidad, eficiencia social y económica, y participación social, entre otros, a partir de la realización de cambios en tres niveles: modelo de atención, modelo de gestión y modelo de financiamiento.

Por otra parte, dentro del cambio en el modelo de gestión, un hito de los cambios propuestos es la creación de la Junta Nacional de Salud (JUNASA) como órgano desconcentrado de aquel, responsable de administrar el SNS; promover la coordinación y complementación entre servicios y niveles de atención; orientar los énfasis del nuevo modelo asistencial mediante la fijación de las Metas Asistenciales y la firma de los Contratos de Gestión con todos los prestadores integrales; y también aportar transparencia a estos procesos mediante la participación de los principales actores involucrados, tanto del Gobierno como de la sociedad civil.

De este somero repaso de los pilares normativos del SNIS, se puede observar cómo en algunos casos las negociaciones no incluían a todos los integrantes de la coalición dada la especificidad de los temas, pero además también emerge la existencia de algunos matices en relación con ciertas orientaciones políticas, fundamentalmente vinculadas al rol del Estado en tanto rector del sistema, principio que se encontraba en clara contradicción con los objetivos mercantiles de los prestadores privados, quienes abogaban por mayor libertad de acción.

Es en este sentido que la coalición de apoyo comenzó a perder sustentabilidad a partir de la etapa de implementación de los cambios, a inicios de 2008, porque a partir de ese momento, los aspectos vinculados con las creencias secundarias de la coalición comenzaron a dar cuenta de grandes diferencias entre los actores participantes. Esta

situación de mayor conflictividad se vio reforzada por al menos dos aspectos: por un lado, la propia dinámica de implementación generó resistencia de diversos actores, fundamentalmente a partir de los intentos del Gobierno de promover mayores regulaciones. Este fue el caso, por ejemplo, del nuevo mecanismo de pago a los prestadores por cada usuario afiliado. Dicho mecanismo consistía en el pago per cápita ajustado por edad y sexo, característico de la gran mayoría de los sistemas de salud existentes. Con el acceso a algún servicio integral de salud garantizado a toda la población, la ampliación progresiva del aseguramiento amplía las posibilidades de elección de los usuarios, desvinculando esta posibilidad del nivel de ingreso o la condición de salud.

Por este motivo, los prestadores privados intentaron influir en la implementación de estos instrumentos, como ya lo habían hecho en su diseño, sobre todo reduciendo estándares mínimos. En relación con este punto, es interesante advertir cómo los actores que podrían verse afectados negativamente por algunos cambios, en vez de optar por una oposición directa intentando bloquear dichas medidas, orientaron su accionar a incidir en la implementación. De forma consistente con lo establecido el ACF, los aspectos secundarios fueron parte de la explicación de por qué la coalición no tuvo sustentabilidad en el mediano plazo.

Pero también es necesario considerar, por otro lado, el segundo aspecto que contribuyó a un deterioro de la fortaleza de la coalición de apoyo, que fue la propia dinámica de implementación elegida por el Gobierno. Dada la coyuntura de crisis y la presión de los diferentes actores, los primeros cambios tuvieron como principal objetivo la solución de los aspectos financieros del sistema. Con estos cambios, varias empresas superaron su crisis financiera estructural al estabilizar y ampliar su fuente principal de ingresos: la tendencia estable desde la creación del FONASA es al aumento del caudal de afiliados de los prestadores privados en detrimento del principal prestador público. El resto de los prestadores mantiene una proporción del mercado similar a la de antes de la implementación de los cambios. Esto permite inferir que, al menos sobre el componente de financiamiento, las empresas se han convertido en aliadas críticas del proceso de reforma.

De esta manera, el proceso de implementación minó las bases del núcleo duro de creencias de la coalición porque, una vez conseguida la meta de la supervivencia, los prestadores privados vieron en todos los cambios restantes la amenaza de una mayor intervención y regulación estatal y, por ende, su postura ante la reforma cambió. A continuación, el capítulo final presenta una serie de reflexiones vinculadas justamente a las condiciones que favorecieron la aprobación de la reforma y sus impactos de cara a la sustentabilidad de la coalición promotora y, en consecuencia, de la propia reforma.

Reflexiones finales

El primer Gobierno del Frente Amplio estuvo caracterizado por la promoción de diversas reformas a nivel sectorial, tanto en materia social como económica y productiva, en un contexto signado por una fuerte crisis económica y social. De esta manera, la coyuntura de crisis aparece como una de las principales condiciones que habilitaron el acercamiento entre actores que a lo largo del siglo XX aparecieron, o bien enfrentados, o bien alejados en términos de promoción de políticas. Por ende, en esta situación se encuentra una de las explicaciones de la fortaleza de la coalición en su inicio y, al mismo tiempo, de las dificultades existentes para su consolidación en el largo plazo y en una coyuntura diferente.

Pero la aprobación del SNIS no puede entenderse únicamente a partir de la existencia de una crisis porque en décadas anteriores existieron diversas ventanas de oportunidad que no fueron aprovechadas. ¿Cuáles fueron entonces los factores que estuvieron presentes en este caso y que terminaron de empujar algún tipo de transformación? Fundamentalmente los mismos se encontraron en cómo el Frente Amplio gestionó el proceso.

Por un lado, la existencia de una agenda con múltiples frentes abiertos en las diferentes arenas de política, tanto para los partidos de la oposición como para los propios sectores del Frente Amplio, permitió generar espacio para que el Gobierno pudiera avanzar y ocuparse de las definiciones pendientes en un ambiente de menor exposición pública.

Por otro lado, las propuestas de reforma sanitarias de alcance sistémico requieren de consensos amplios sobre sus criterios generales. Eso no había sido posible en el sector salud. Un factor que puede haber sido determinante para que ello ocurriera en esta oportunidad es el “estilo flexible” con que el Gobierno sectorial condujo el proceso de reformas (Rodríguez Araújo 2011). Todas las características de esa modalidad de gestión parecen formar parte del repertorio del que se valió la izquierda para el procesamiento de la reforma de la salud.

Finalmente, un tercer aspecto a destacar de la economía política de esta reforma fue la decisión política de postergar todo aquello que tuviera el potencial de activar los diferentes puntos y actores de veto. De esta manera, se configuró una secuencia reformista que priorizó los temas de financiamiento que, dado el contexto, conformaban la agenda prioritaria de todos los actores; avanzó, aunque a ritmos dispares, en relación con los cambios en materia de gestión, pero prácticamente abandonó aquellos puntos estructurales del sistema más difíciles de cambiar, como aquellos vinculados con el cambio en el modelo de atención.

Los actores con potencial de veto –como las empresas– centraron su accionar en los elementos vinculados a las modalidades de financiamiento y los instrumentos con los que el Estado potenciaría sus capacidades de orientación y control en el sistema. En cuanto a los espacios para la participación social, solo hubo reacciones contrarias

a la propuesta del Gobierno cuando algunos actores se sintieron excluidos de alguno de los espacios decisorios o consideraron que las potestades de los trabajadores y usuarios podrían llegar a ser “excesivas”.

Por lo tanto, podría inferirse que las múltiples reformas procesadas en conjunto pudieron haber aumentado las chances de éxito de la reforma del sector salud, pero en su interior, el tratamiento de las interfaces socio-estatales detrás de los temas económicos y de control estatal pudo haber favorecido un grado de desarrollo menos ambicioso del esperado originalmente.

En definitiva, la revisión del caso del sector salud en Uruguay parece dar cuenta de una coalición promotora que, en líneas generales, presentaba pocos acuerdos en materia de su núcleo duro de creencias, pero sí alcanzó para reunir a los diferentes actores en relación con algunas ideas del denominado núcleo político: por un lado, se compartía la creencia sobre la necesidad de una reforma, pero por otro lado, también existía cierto consenso general en que el mutualismo debía continuar jugando un rol central en la organización del sistema.

Sin embargo, los acuerdos se terminaron una vez que se logró el objetivo de implementar una reforma y que la misma comenzara a resolver rápidamente los problemas económicos de cada actor. Como correlato a esta configuración de la coalición, las diferencias existentes entre los aspectos secundarios vinculados con las herramientas a utilizar y los cambios requeridos para efectivamente avanzar en aspectos más estructurales podría haber puesto un importante freno al impulso reformista.

Otro punto a considerar en esta línea es que, al observar el ciclo completo, el rol jugado por el Frente Amplio o, mejor dicho, su capacidad de liderazgo, presentó rendimientos decrecientes. Dicho factor podría adjudicarse a la propia dinámica que tomó el proceso, pero también, y de forma determinante, a los vaivenes existentes en el ciclo político, es decir, a la presencia o no de figuras y liderazgos clave como la figura del Presidente de la República o del Ministro de turno.

Por lo tanto, una vez que se alcanzó el objetivo de garantizar la supervivencia del sistema, podría haberse consolidado un nuevo punto de equilibrio donde las creencias esenciales vinculadas con el núcleo duro de cada actor volvieron a primar, construyendo así un nuevo “congelamiento” que estaría dificultando la profundización del proyecto reformista inicialmente diseñado. De confirmarse esta hipótesis, podría argumentarse que una de las razones de esta situación se encuentra en la secuencia elegida para implementar los cambios, que al mismo tiempo que le brindó viabilidad política, le puso nuevos vetos, re-fortaleciendo actores que venían muy debilitados.

Para terminar, de acuerdo con lo presentado para el caso uruguayo, puede ser interesante considerar un aspecto que sería complementario a lo postulado desde el ACF: en arenas de política pública complejas, la mirada sobre coaliciones defensoras podría verse reforzada a partir de la consideración de la etapa del ciclo, ya que muchas veces las coaliciones que promueven políticas, e incluso las diseñan, no necesariamente logran permanecer unidas durante el proceso el resto del ciclo de la política.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Fabián Repetto. 2007. “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. *Documento de trabajo. Departamento de Humanidades. Universidad de San Andrés* 44, 1-33.
- Bogliaccini, Juan A. y Fernando Filgueira. 2011. “Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura?” *Revista Reforma y Democracia* 51, 45-82.
- Del Pino, Eloisa y César Colino. 2006. “¿Cómo y por qué se reforman los Estados de bienestar? Avances y retos teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual”. *Zona Abierta* (114/115), 1-42.
- Dibarbure, Hugo. 2003. “La salud en estado de mal: análisis crítico-propositivo del sistema de atención de la salud en el Uruguay”. *Revista de la Maestría en Salud Pública de la UBA* 1 (1). Acceso en octubre de 2014.
http://www.convencionmedica.org.uy/8cmn/comisiones/revista_msp1.pdf
- Filgueira, Fernando. 2007. “Nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. *Documento de trabajo, Serie Políticas Sociales 135*. Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas.
- Fuentes, Guillermo. 2010. “El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del Frente Amplio y las condiciones que la hicieron posible”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 19 (1), 119-142.
- Gough, Ian y Goef Wood. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grindle, Merilee y John Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Häusermann, Silija. 2010. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe. Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moreira, Constanza y Marcelo Setaro. 2002. “Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay”. *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*, compilado por Pedro Narbondo, María E. Mancebo, y Conrado Ramos, 221-249. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Ministerio de Salud Pública. 2009. *La construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud (2005-2009)*. Montevideo: MSP / Banco Mundial.
- Ministerio de Salud Pública. 2010. *Transformar el futuro. Metas cumplidas y desafíos renovados para el Sistema Nacional de Salud*. Montevideo.
- Palier, Bruno y Claude Martin. 2008. “From a “Frozen Landscape” to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems”.

- Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, editado por Palier y Martin, 1-20. Oxford: Blackwell Publishing.
- Pereira, Javier, Lucía Monteiro y Denisse Gelber. 2005. “Cambios estructurales y nueva configuración de riesgos: desbalances e inequidades en el sistema de salud uruguayo”. *Revista Prisma. UCUDAL* 21, 141-168.
- Rodríguez Araújo, Martín. 2011. “Democratización de la gestión pública en el Gobierno del Frente Amplio. El caso de la participación social en la Reforma del Sector Salud”. Tesis de grado. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford: Westview Press.
- Weilbe, Christopher y Paul Sabatier. 2005. “Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California”. *The Policy Studies Journal* 33 (2), 181-202.
- Zafonte, Matthew y Paul Sabatier. 2004. “Short Term vs. Long Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963-1989”. *The Policy Studies Journal*. 32 (1), 75-107.

Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva

The Instrumentalization of Public Action in Higher Education in Argentina. Policies Around Academic Work and Collective Bargaining

Instrumentalização da ação pública em educação superior na Argentina. Políticas sobre trabalho acadêmico e negociação coletiva

Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas

Fecha de recepción: diciembre de 2014

Fecha de aceptación: julio de 2015

Resumen

A partir de las diferentes transformaciones producidas desde la década de 1990, tanto a nivel internacional como nacional, se busca en primer lugar analizar los dispositivos introducidos en el ámbito de la educación superior, así como los impactos que han producido en el caso argentino. En segundo lugar, con la crisis del paradigma neoliberal se observa una recomposición y homologación salarial, acompañadas de medidas de desarrollo y fortalecimiento de la carrera académica, que se enmarcan en una ampliación de la agenda de regulación de las relaciones laborales académicas desde el ámbito paritario.

Partiendo de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, se propone el estudio de fuentes documentales para establecer las continuidades y cambios de estos dispositivos. Para ello, se tomará en cuenta el caso de la experiencia de la negociación paritaria nacional en general y la negociación paritaria en particular de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Descriptores: educación superior; globalización; política pública; negociación colectiva; dispositivos.

Pedro Enrique Pérez. Abogado y Magíster en Ciencias Sociales. Profesor de Sociología del Estado y Políticas Públicas en la Facultad de Humanidades Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Investigador sobre temas de políticas de educación superior e integrante del Centro de Estudios Sindicales y Sociales.

✉ peperez@mdp.edu.ar

Facundo Solanas. Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Profesor Adjunto de la Facultad de Humanidades la UNMDP.

✉ fsolanas@yahoo.com

Abstract

From the different changes that have occurred since the 1990s, at the international as well as the national levels, this article attempts to first and foremost analyze the measures introduced in relation to higher education in the case of Argentina. Secondly, with the crisis of the neoliberal paradigm there has been re-composition and wage equalization, accompanied by development measures and strengthening of the academic profession. These changes need to be understood within the context of the agenda of joint-regulation of academic labor relations.

Drawing upon the analytical tools in public policy analysis, this study analyzes primary documents in order to establish the continuities and changes in the measures that have been implemented in Argentina. To this end, we analyze the national joint negotiations in general and the specific case of the joint negotiations in the National University of Mar del Plata.

Keywords: higher education; globalization; public policy; collective bargaining; measures.

Resume

A partir das diferentes transformações produzidas desde a década de 1990, tanto a nível internacional como nacional, busca-se em primeiro lugar analisar os dispositivos introduzidos no âmbito da educação superior, assim como os impactos que têm produzido no caso argentino. Em segundo lugar, com a crise do paradigma neoliberal, observa-se uma recomposição e homologação salarial, acompanhadas de medidas de desenvolvimento e fortalecimento da carreira acadêmica, que se enquadram numa ampliação da agenda de regulação das relações laborais acadêmicas desde o âmbito paritário.

Partindo das ferramentas proporcionadas pela análise de políticas públicas, propõem-se o estudo de fontes documentais para estabelecer as continuidades e mudanças destes dispositivos. Para isso, se tomará em conta o caso da experiência de negociação paritária nacional em geral e a negociação paritária em particular da Universidade Nacional de Mar del Plata.

Descritores: educação superior; globalização; política pública; negociação coletiva; dispositivos.

Las diferentes transformaciones y tensiones producidas a partir de la década de 1990, tanto a nivel internacional como nacional, han impactado de diferentes formas el ámbito de la educación superior. Entre algunos de los principales fenómenos que lo han afectado, se pueden identificar los procesos de mercantilización traducidos en el aumento indiscriminado del número de universidades privadas y en la expansión del posgrado, en la transferencia de la estrategia de la competitividad empresarial al ámbito universitario y la inclusión de este dentro de la noción de “servicios” por parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estos factores han ido acompañados del desarrollo de un conjunto de políticas e “instrumentos de políticas públicas” —es decir, de dispositivos técnicos y sociales que organizan las relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de las representaciones y significaciones que este entraña (Lascoumes y Le Galès 2004)—, en su mayor parte impulsados por organismos internacionales tales como los cambios normativos en distintos países de los marcos reguladores de la educación superior

(Chiroleu 2000, Solanas 2009), la instauración de agencias de acreditación y evaluación universitaria (Marquina 2006; Krotsch et al. 2007; Solanas 2012), y la aparición de distintos *rankings* internacionales de medición de la calidad de las universidades (Marginson y Wende 2007; Lynch 2011; Solanas 2014).

En este contexto, en el caso argentino se han observado transformaciones significativas en las condiciones de trabajo académico que podemos dividir en dos tiempos: el primero, en la década de 1990, se caracteriza por la creación de distintos dispositivos alentados por organismos internacionales que alientan la mercantilización de la educación superior, el auge del “credencialismo” conjugado con un creciente deterioro y fragmentación salarial en un escenario en el que se institucionalizan por primera vez en el sistema universitario los dispositivos de negociación paritaria de las condiciones de trabajo (Ley 23 929). En el segundo momento, a partir de la primera década del milenio se observan cambios a partir de una recomposición y homologación salarial, y medidas de desarrollo y fortalecimiento de la carrera académica que se enmarcan en una ampliación de la agenda de regulación de las relaciones laborales académicas donde el ámbito de la negociación paritaria ocupa un lugar creciente.

Partiendo de las herramientas proporcionadas por el análisis de políticas públicas, en especial la noción de transferencia y los distintos niveles de cambio analizaremos los dos tiempos mencionados. Por un lado, la noción de transferencia que “da cuenta de un proceso en el que los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, entre otras, en un momento y/o lugar, se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz y Marsh 1996, 344), servirá para indagar en qué medida los procesos que se instalan en estos años –y cuyas consecuencias perduran hasta la actualidad– constituyen parte de un conjunto de dispositivos fundamentalmente diagramados por instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM), entre otras. Por otro lado, Hall (1993, 278-279) identifica tres niveles de cambio, según este se vincule con la utilización de los instrumentos, la elección de instrumentos o los objetivos de la política. Los cambios de primer nivel corresponden a los ajustes en el uso de los instrumentos de la acción pública. Los cambios de segundo nivel implican la elección de los diferentes tipos de instrumentos sin que el objetivo asociado con ellos sea modificado. Por último, los cambios de tercer nivel corresponden a las modificaciones tanto en los objetivos como en los instrumentos. Este tercer nivel constituye la transformación más radical que implica el cambio de paradigma.

Basándonos en fuentes documentales, en especial en el estudio de diversas actas de negociaciones paritarias, analizamos, primero, la forma en que durante la década de 1990 se instalaron en la agenda universitaria temas como la formación académica y la carrera académica como dispositivo de regulación del ingreso, permanencia y desarrollo del personal académico, y el tipo de respuesta que se configuró desde el ámbito de la negociación colectiva de las relaciones laborales; y segundo, en el ciclo

que denominamos “pos-neoliberal” para diferenciarlo del primero, los cambios en la agenda respecto a tales aspectos del trabajo académico –formación docente, carrera académica, homologación salarial– que tienen lugar desde el ámbito paritario. Para ello, se tomará en cuenta el caso de la experiencia de la negociación nacional en general y en particular de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP).

Este trabajo se divide en cuatro secciones: en la primera, el trabajo se enmarca en el contexto argentino e internacional. En la segunda, se da cuenta de muchas de las tendencias en las que se configura el escenario propicio para la introducción de los cambios en el ámbito académico-laboral. En la tercera, se analiza con base en fuentes documentales la negociación paritaria de las condiciones de trabajo en Argentina. La cuarta, se centra en el estudio de caso de la UNMDP, para cerrar con unas reflexiones finales.

El contexto nacional e internacional

Como consecuencia de la crisis del Estado y las políticas de bienestar, y del auge del neoliberalismo en la década de 1990, el mercado es postulado como el “mejor asignador de los recursos”. Con la excusa de que el Estado debe introducir criterios de eficiencia en la gestión –no ya de subvención a la sociedad, de reactivación económica o de incorporación de mejoras a la gestión en términos de eficacia–, muchas áreas y funciones hasta el momento incuestionablemente propiedad o responsabilidad del Estado pasan a manos privadas. La consigna era reducir al Estado lo más posible, exigiéndole además que se comporte cual una empresa privada generando superávit fiscal, con el fin de cumplir los “compromisos” con los acreedores internacionales. Las inversiones en salud, educación, entre otros sectores sensibles, pasan a ser consideradas gastos que, obviamente para este paradigma –en términos de Hall–, es necesario reducir.

El paradigma neoliberal o de mercado se impone con tal fuerza que muchos criterios del sector privado se transfieren al sector público e incluso a la educación superior. Este fenómeno de mercantilización no solo afecta a la mayor parte de los países de la región, sino también a la mayor parte de los países “desarrollados”, así como aquellos “en vías de desarrollo”. Distintas tendencias evocadas en el inicio de este artículo dan cuenta de ello, desde los escasos presupuestos asignados a las universidades públicas; la multiplicación y aumento indiscriminado del número de universidades privadas, buena parte de dudosa calidad; la expansión del posgrado (que se tratará en el próximo apartado); así como la aparición de los famosos y cuestionados *rankings* universitarios, donde los criterios que se toman en cuenta para medir la calidad no necesariamente reflejan la excelencia científico-académica y generan una mayor y malsana competitividad internacional entre las universidades (Solanas 2014). Asimismo, la OMC incluyó dentro de su definición de “servicios” a los “educativos” comprendiendo en ellos la educación superior, con lo cual intenta introducir los pri-

meros antecedentes para que aquellos países que suscriban compromisos de “liberalización” en este sector otorguen los mismos beneficios para las universidades locales que a las extranjeras cuando estas “presten servicios” a residentes locales siempre que tengan fines comerciales (al menos en un principio).

Este proceso internacional de mercantilización de la educación superior, distinto de la internacionalización de las universidades aunque también complementario de este fenómeno, es profundizado por medio de procesos de transferencias de políticas públicas que se traducen en el desarrollo de un conjunto de instrumentos que se inserta en buena parte de América Latina siguiendo criterios propuestos por el BM. A través de sus informes, de los distintos programas que ha promovido, así como de los fondos complementarios a ellos, esta institución ha incentivado la introducción de distintos dispositivos que han contribuido a acentuar el proceso de mercantilización de la educación superior, así como a fragmentar el escenario del campo académico-laboral. En el caso argentino, ello también se tradujo en importantes cambios institucionales.

Sin perjuicio de ello, también se producían en otros ámbitos del escenario internacional interesantes debates y propuestas sobre el fortalecimiento de las condiciones de trabajo docente en la educación superior. Sobre este tema, hubo definiciones relevantes en el trabajo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que llevó en el año 1997 a la adopción de la Recomendación Relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior (sobre antecedentes en materia de enseñanza e investigación de los años 1966 y 1974), en la que se abordan aspectos centrales de las condiciones de trabajo docente. En el tema de la negociación colectiva y diálogo social, propugna el reconocimiento de las organizaciones representativas docentes y su participación en la determinación de las políticas de educación superior, y el derecho de asociación, el fomento de la negociación colectiva o procedimientos equivalentes de acuerdo con los instrumentos normativos de la OIT.

Auge del “credencialismo” y creciente deterioro y fragmentación salarial

En el caso argentino, a partir de 1991 comenzaron a introducirse diferentes dispositivos como el Programa de Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, el Programa de Reforma de la Educación Superior y el Fondo de Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) con créditos del BM; estos dispositivos serían coordinados por la entonces recientemente creada Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Posteriormente se desarrollaron los procesos de acreditación universitaria con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en el marco de la Ley de Educación Superior (LES 24 521) en 1995.

La sanción de la LES, además de los cambios institucionales que provocó, generó diversos y hasta inesperados efectos. Si la ley se encontraba en sintonía con el nuevo paradigma de mercado, una de las consecuencias menos esperadas fue que logró ponerle freno a la apertura indiscriminada de Instituciones de Educación Superior (IES) gracias a la fuertemente cuestionada creación de la CONEAU.

Por otra parte, las exigencias docentes contempladas en la ley provocaron la explosión de la demanda de títulos de posgrado, ámbito en el cual Argentina no contaba con una tradición muy sólida, menos aún en materia de doctorados. Ello incentivó la carrera del credencialismo, al tiempo que buena parte del plantel docente, incentivado por el incipiente deterioro del salario real, se volcara a la docencia de posgrado como forma de complementar sus alicaídos ingresos. Como ha sido señalado en otros trabajos:

otra consecuencia del deterioro de los salarios reales es la aparición de los “profesores taxis”, esto es docentes que para compensar los bajos salarios se han visto obligados a aumentar su carga horaria en otras universidades. Asimismo, buena parte de las nuevas universidades privadas han aprovechado el contexto para atraer prestigiosos profesores a cambio de mejores salarios, lo cual ha acentuado el proceso de mercantilización de la educación superior (Solanas 2009, 158).

72

Esto ha tendido a fragmentar aún más el campo laboral, dado que los ámbitos de socialización de estos docentes son mucho más reducidos.

El auge de los posgrados y el carrerismo académico a su vez contribuían a legitimar buena parte de los instrumentos cuestionados por los propios actores universitarios, dado que las carreras de posgrado necesitaban acreditarse en la CONEAU.

La creación del FOMECE se tradujo en la profundización de la fragmentación laboral-académica a través de la creación e implementación del programa de incentivos a los docentes investigadores. Este dispositivo aumentó considerablemente la carga administrativa del docente para recibir a cambio una paupérrima compensación salarial, a partir del esfuerzo de realizar trabajo de investigación en paralelo a la actividad docente. Además, las medidas de incentivos a la docencia (Decreto 1610/93) e investigación (Decreto 2427/93) acentuaron un tratamiento de deshomologación salarial y, por ende, de mayores niveles de diferenciación al interior del colectivo docente, con las consecuencias de individualización, competitividad y fragmentación del cuerpo académico.

Un último dispositivo de descentralización salarial que se evocará aquí ha consistido en la posibilidad de un nuevo tratamiento a las condiciones del trabajo a través de la negociación colectiva, con la sanción en 1991 de la Ley 23 929. Esto se ve reforzado por dos normas: la ley de presupuesto del año 1994 y el Decreto 1007/95. La primera otorgó a los rectores la responsabilidad patronal y, el segundo, ordenó la paritaria en sus niveles general y particular, con lo cual se rompió el criterio de pro-

porcionar iguales tratamientos salariales para el conjunto de los docentes del sistema nacional y se debilitó el poder de negociación del actor sindical.

Si la mayor parte de estos dispositivos y cambios estructurales o de tercer nivel producidos durante el período neoliberal no se han visto alterados durante el período pos-neoliberal, ello obedece a distintas razones. En primer lugar, pese a la deslegitimación del paradigma neoliberal, la mercantilización de la educación superior ha implicado al mismo tiempo la legitimación por parte de los actores universitarios de los dispositivos de acreditación y evaluación universitaria, fuertemente resistidos y cuestionados en su génesis por estos mismos actores. La casi totalidad de proyectos de ley presentados al Congreso de la Nación con vistas a modificar la LES durante la última década, representativos de los más diversos partidos políticos, contemplan diferentes dispositivos de acreditación y evaluación universitaria. En segundo lugar, existen efectos de rendimientos crecientes por parte de los actores universitarios que resultan difíciles de desarticular. Buena parte de los dispositivos descritos, como el programa de incentivos o las clases de posgrado, representan un plus para el docente universitario que ya ha realizado la inversión principal, al lanzarse a investigar para luego acumular puntaje medido en términos de publicaciones o credenciales y al haber efectuado ese esfuerzo mayor que requiere estructurar en cursos y traducir a clases sus conocimientos específicos con el fin de poder enseñarlos a sus alumnos que, sumado a otros elementos, Pierson 1993 se explicaría en términos de *path dependence*. Atendiendo ello, se observa un desarrollo diferencial al interior del dispositivo de los incentivos a la investigación, que constituye un cambio de primer nivel –en términos de Hall 1993–, en función del desarrollo de dos procesos simultáneos. Por un lado, en tanto en el sistema de incentivos se mantuvo y perfeccionó el procedimiento de categorización que impuso un criterio de distinción de los investigadores, por otro lado, el aspecto salarial del incentivo tomó una incidencia menor debido a que los tratamientos salariales centrados en el mejoramiento del sueldo básico y la restitución del nomenclador significaron mejoras, constituidas sobre un eje de estabilidad y equidad, que desplazaron la importancia que había tomado el incentivo como componente del salario en la década de 1990. Desde esta perspectiva, también habría que incorporar al análisis las resistencias de los diferentes individuos que institucional y administrativamente llevan a cabo la implementación de estos dispositivos, desde el Estado y las IES.

Por último, la recomposición del salario real durante el período pos-neoliberal –en especial durante los primeros años– permitió canalizar las negociaciones en el ámbito de la negociación paritaria centralizada, sobre el que se enfocará la atención a continuación.

La negociación paritaria en el ámbito nacional

Los dispositivos de negociación paritaria en el ámbito nacional implican, por un lado, la representación de las universidades –a través del CIN–, y por otro lado, un conjunto de actores gremiales (la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), la Federación Nacional de Docentes, Investigadores y Creadores Universitario (CONADU Histórica), la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Federación de Docentes de las Universidades (FEDUN), la Unión Docentes Argentinos (UDA) y la Asociación Gremial de Docentes de la Universidad Tecnológica Nacional (FAGDUT)) que expresan la diversidad de los sectores que representativos de los docentes universitarios.

El proceso de negociación paritaria se pone en funcionamiento recién a cinco años de sancionada la ley. A los fines de una lectura del proceso, se ubican las acciones en este ámbito en los contextos neoliberal (1996-2003) y pos-neoliberal (2004-2014). En el primer período, de un total de 11 actas analizadas, surgió el tratamiento de 32 puntos en los que se observa una dinámica negociadora más lenta y discontinua, con un énfasis en los temas referentes a la institucionalización del ámbito paritario y la resolución de cuestiones salariales. Comparando con la etapa posterior, en esta surge un mayor dinamismo, en 58 actas paritarias se trataron 236 puntos (temarios), evidenciando un crecimiento y consolidación del ámbito paritario en complejidad, capacidad de tratamiento de temas y definiciones crecientes sobre diferentes materias laborales (ver cuadro 1).

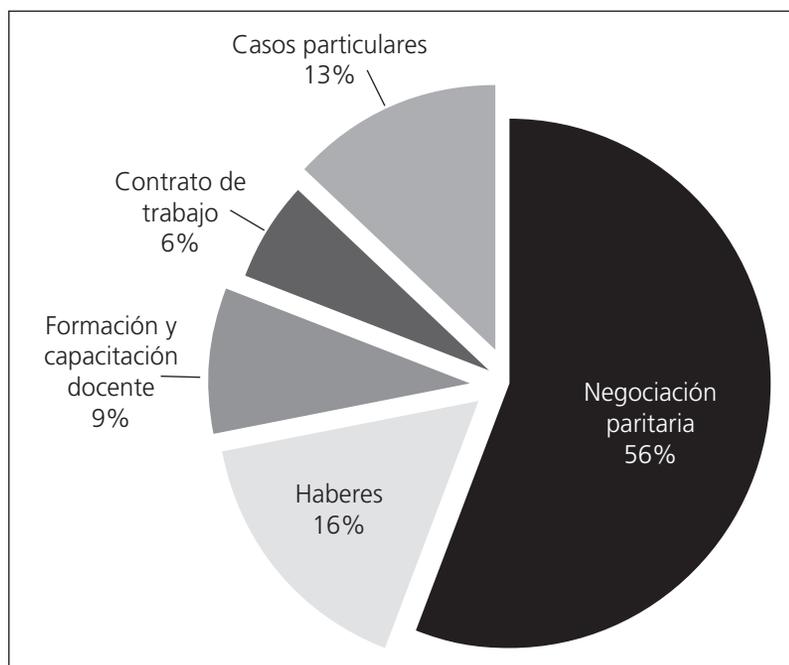
Cuadro 1. El proceso de negociación paritaria comparado en dos períodos

Período	1996-2003	2004-2014
Actas paritarias	11	58
Puntos tratados	32	236

Elaboración propia.

En el caso particular de las 11 actas del período 1996-2003, surgió que las cuestiones propias del ámbito de la negociación paritaria comprometieron 18 (56,2%) puntos del temario, los haberes en cinco (15,7%) oportunidades, la formación y capacitación docente en tres (9,4%) puntos, el contrato de trabajo en dos (6,2%) oportunidades, y casos particulares en cuatro (12,5%) puntos. De ello surge que el principal componente de lo tratado está dado, por un lado, por la conformación paritaria, sus ámbitos, temas de actuación y recursos necesarios para su funcionamiento, y por otro lado, por la cuestión salarial (ver gráfico 1).

Gráfico 1. 11 actas del período 1996-2003



Elaboración propia.

Desagregando aún más los contenidos de este dispositivo durante este primer período, se observa, en primer lugar, que los puntos que hacen a la *negociación*, a su constitución y funcionamiento, ocupan cierta centralidad en esta etapa. Los mismos contemplarán la constitución de las comisiones paritarias locales y comisiones específicas –seguridad e higiene, de escala salarial–, reconocimiento de derechos a las asociaciones, determinación de representación, derecho a licencia de las representaciones, descuentos de cuota de afiliación, facultades y procedimientos de actuación en casos del nivel particular, compromisos de relevamiento de información necesarios para el tratamiento de cuestiones a definir en la paritaria y compromisos de tratamiento de temas puntuales –plan plurianual de normalización de plantas y reconversión de dedicaciones y categorías–. También integran el temario cuestiones particulares de gremios de bases. Asimismo se destaca la necesidad de información como una cuestión que constituye una condición de posibilidad para el tratamiento de temas sobre los cuales se había acordado su incorporación a la agenda paritaria.

En segundo lugar, en materia de *formación* se reconoce el derecho a esta y se toma la decisión de efectuar relevamientos en las universidades con el fin de avanzar en políticas al respecto.

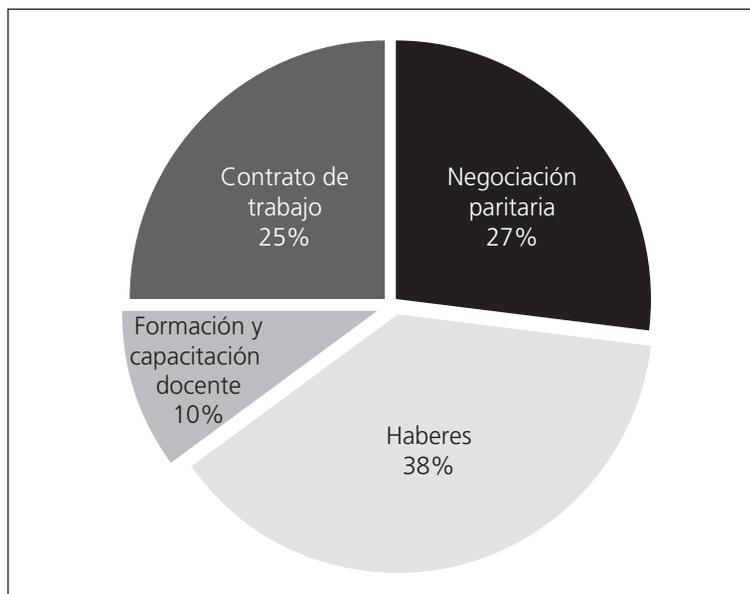
En tercer lugar, sobre las *remuneraciones docentes*, los temas tratados comprenden cuestiones vinculadas con el mejoramiento del ingreso docente, el aumento de los ni-

veles de equidad en su fijación y la preservación de la integralidad del salario (respecto a los conceptos no remuneratorios); ello surge en el tratamiento de temas referidos al salario, la recomposición del nomenclador, la fijación de salarios atendiendo niveles de proporcionalidad y sobre criterios de formación y dedicaciones, la determinación de un plan plurianual, y el tratamiento de los incentivos en vinculación con las definiciones sobre la estructura salarial.

Por último, sobre cuestiones del *contrato*, si bien es un tema que no logra muchos tratamientos en este período, se logra una definición de relevancia en el año 1998 (que da origen al Decreto 1470/98) que comprende temas como estipulación de obligaciones y actividades docentes según categoría, de cargas horarias, régimen de incompatibilidades. Este tema es un antecedente relevante de la regulación del contrato de trabajo académico a través del convenio colectivo de trabajo. El convenio constituye el instrumento por excelencia del desarrollo del derecho protectorio resultado de procesos de negociación colectiva, en el cual se fijan condiciones de funcionamiento del contrato de trabajo –ingreso, estabilidad, evaluación, formación, categorías y cargas laborales, entre otros aspectos–. El primer antecedente de tratamiento del Convenio Colectivo de trabajo en el ámbito sindical data del año 1993, y sobre el cual la CONADU logró consenso en el año 1995. Pero habrá que esperar al año 2013 y el presente para lograr el consenso y la firma del convenio colectivo de trabajo, el cual se encuentra en proceso de aceptación –y de reservas– por parte de las universidades, lo cual da razón de la complejidad del proceso por el que se pretende arribar a un instrumento fundamental en las relaciones laborales configuradas sobre el espacio del diálogo y negociación paritaria.

En contraste, tomando el período pos-neoliberal (2004-2014), se observa en 58 actas paritarias un crecimiento y consolidación del ámbito de negociación en complejidad, capacidad de tratamiento de temas y definiciones crecientes en materia laboral. En estas 58 reuniones se propusieron 236 (temas) puntos a tratar; agrupados estos temas –algunos de los cuales se repiten en tanto son objeto de trabajo en varios encuentros o se reitera el pedido de su tratamiento–, se evidencia una diversidad en las materias que han comprometido la actividad de la negociación: las cuestiones vinculadas con las remuneraciones fueron tratadas en 91 (38,6%) oportunidades, la organización de actividad paritaria fue tratada 64 (27%) veces, el contrato de trabajo académico en 58 (24,6%) oportunidades, y la formación y capacitación laboral en 23 (9,7%) oportunidades (ver gráfico 2).

Gráfico 2. 58 actas del período 2004-2014



Elaboración propia.

La negociación paritaria en el ámbito de la Universidad Nacional de Mar del Plata

Cabe destacar que en la UNDMP existía un antecedente de la paritaria particular, la Comisión de Asuntos Laborales Docentes (CALDO) que tuvo actuación en la resolución de temas particulares, pero respecto a la cual se ha señalado con acierto que constituía una muestra de las posibilidades de instaurar un ámbito paritario. Una vez conformada la paritaria local, en el año 1998 se dio inicio a su funcionamiento. Si bien al principio se realizó una representación con participación de un representante del Consejo Superior, posterior a ello cesó tal representación, limitándose así la posibilidad de ampliación del diálogo que ofrecía la integración del Consejo.

Comparando las paritarias locales en los mismos períodos que los tomados al referirnos a la instancia nacional, encontramos que la actividad principal de la primera etapa (1998-2003) se reflejó en 32 actas abordando 104 puntos, mientras que se registró una mayor dinámica la negociación en el período posterior (2004-2014) que se reflejó en 99 actas que trataron 181 temas y en la que fundamentalmente se alcanzaron ciertas definiciones en cuanto a políticas para el trabajo docente (ver cuadro 2).

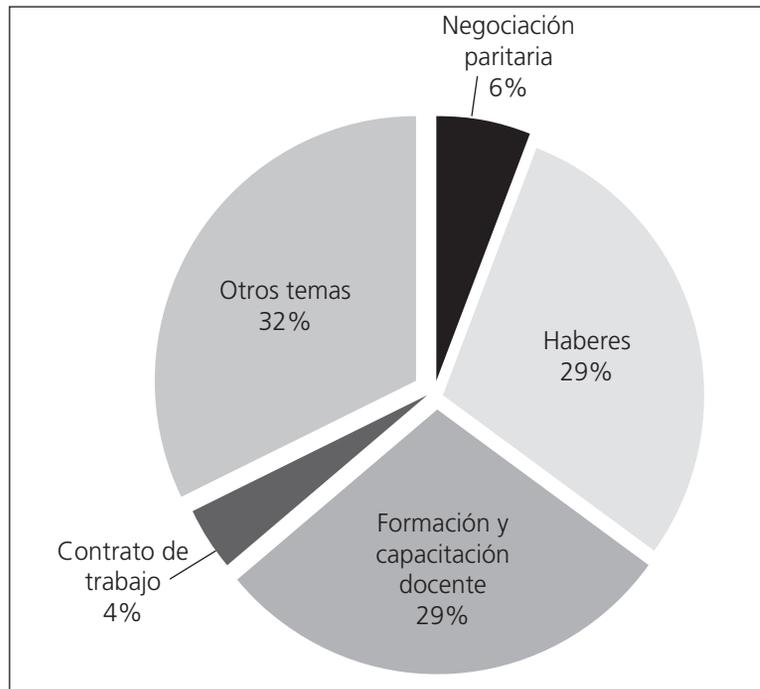
Cuadro 2. El proceso de negociación paritaria en la UNMDP comparado en dos períodos

Período	1998-2003	2004-2014
Actas paritarias	32	99
Puntos tratados	104	181

Elaboracion propia.

En el período neoliberal, de 32 actas de reuniones de la paritaria particular surgió que fueron tratados como parte de su temario 104 puntos que comprendían las siguientes cuestiones: la formación y capacitación docente, 30 veces (28,8%); haberes, en 30 (28,8%) oportunidades; la regulación del contrato de trabajo, 4 (3,9%) veces; cuestiones de organización de la instancia paritaria, 6 (5,8%) veces; y otros temas, en 34 (32,7%) puntos (ver gráfico 3).

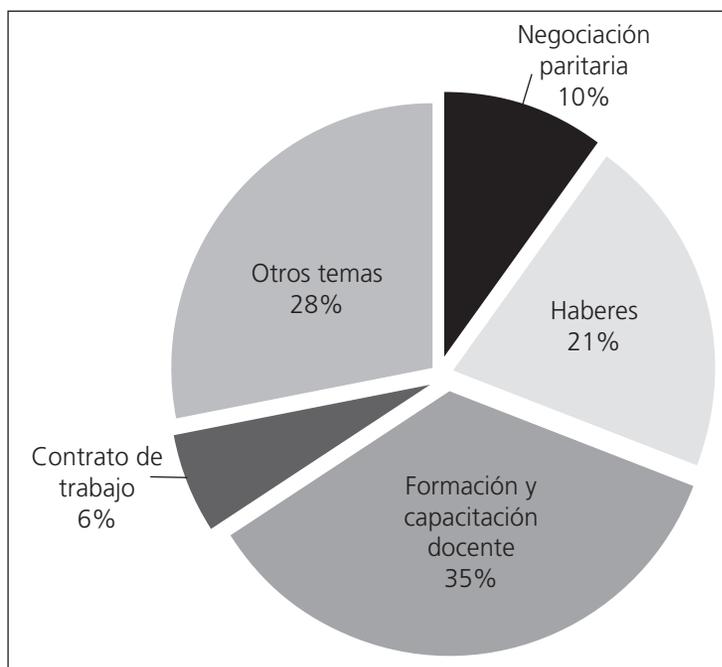
Gráfico 3. 104 puntos de 32 actas



Elaboracion propia.

En el período pos-neoliberal, de 99 actas tratadas surgieron 181 puntos –temarios– que han sido objeto de tratamiento, distribuidos de la siguiente manera: formación, en 64 veces (35,3%); haberes, en 38 (21%) oportunidades; regulación del contrato de trabajo, en 11 veces (6,1%); otros temas, en 51 oportunidades (28,2%); cuestiones específicas de la instancia paritaria, en 17 (9,4%) veces (ver gráfico 4).

Gráfico 4. 181 puntos de 99 actas



Elaboración propia.

Desagregando los contenidos de la aplicación de este dispositivo a nivel local, surgió, en primer lugar, que en los temas de *formación y capacitación* se ha tratado: la creación y puesta en marcha del programa de capacitación; asignación de presupuesto de la universidad y de fondos del Ministerio; el requerimiento de fondos; la fijación de criterios de distribución; de presentación (formal, de presupuesto); de procedimiento de evaluación; aprobación y rendición (y de normalización de problemas emergentes en trámites particulares); y aprobación de propuestas específicas.

En segundo lugar, los puntos referentes a *materia salarial*: en el ámbito paritario, se trataron cuestiones vinculadas con la gestión de normalización de deudas, en las gestiones de pago de Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) y respecto al mismo rubro en casos específicos en discusión, estableciendo criterios de interpretación (jardines maternos), en la implementación de cambios en el sistema de pago de haberes –bancarización–. En el mismo tema, se trató la restitución de haberes descontados (13%), las propuestas de respuesta (*tickets*, bonos) a dichos requerimientos y el tratamiento de casos específicos –becarios, laboratorio de idiomas–, en aplicación de topes salariales, de complementos salariales y en reclamos vinculados con la percepción de incentivos.

En tercer lugar, en cuanto al tratamiento del *contrato de trabajo docente* y de aquellas regulaciones que hacen a su desarrollo, en particular, surgieron los temas y tra-

tamientos respecto a docentes en condición de jubilación de cuyo de tratamiento resultaron las Ordenanzas de Consejo Superior (OCS) 747 y 748. También estuvo planteado en este ámbito el reclamo por participaciones docentes en temas que hacen al contrato de trabajo: incompatibilidades y modificaciones de condiciones laborales.

En cuarto lugar, en los puntos referentes a *temas particulares* que fueron llevados al ámbito paritario como en instancia de resolución de reclamos y/o controversias, surgió el tratamiento a una diversidad de situaciones: reclamos por designaciones interinas (regularizaciones, fijación de cronogramas de normalización) y licencias de docentes; de liquidaciones de haberes y antigüedades docentes; por el uso anómalo de figuras contractuales (pasantías) en sustitución de funciones docentes; por la cobertura del sistema de riesgos del trabajo y de pautas de medidas de prevención de riesgos en sectores específicos. También se dio tratamiento a cuestiones particulares de interés institucional e incidencia en el campo laboral, como la ley de presupuesto, la política científico-tecnológica, los problemas en la implementación el SIU sobre el arancelamiento de ciertas actividades. De modo semejante a la paritaria nacional, en diversas oportunidades se planteó la necesidad de resolver cuestiones de información que resultaron ser una condición necesaria para el abordaje de temas laborales a definir y analizar en el ámbito paritario.

Por último, en cuanto a los puntos que hacen al tema del funcionamiento del ámbito de la *negociación* y de la *actuación sindical*, los mismos referían a gestiones de información para el tratamiento de la agenda de negociación, la realización de descuentos de cuotas sindicales, y las licencias gremiales.

De esta forma, de los ajustes en la implementación de este dispositivo, que en términos de Hall 1993 correspondería a un cambio de primer nivel, se pudo observar en el período neoliberal un desarrollo de la negociación paritaria en el que se limitó esa tendencia negociadora descentralizada que predominó en las relaciones laborales de dicho período. En el mismo sentido, se consolidó una dinámica de negociación articulada, donde la instancia centralizada se focalizó en el tratamiento de la implementación de criterios de configuración salarial que no segmentaban el conjunto docente, sino que lo pensaban desde un principio integrador. Asimismo se amplió el debate y definiciones acerca del contrato de trabajo docente, aunque el tema, más allá del hito del Decreto 1470/98, no logró avances posteriores en cuanto a la regulación del contrato de trabajo.

A nivel de las materias tratadas, se avanzó en el despliegue de medidas de fortalecimiento de la profesión académica a través de la institucionalización de acciones de formación y fortalecimiento docente. En este tema de la formación se construyó una respuesta que actuó gradualmente en un sentido desmercantilizador contrario al desarrollo del mercado del posgrado donde el docente, al cual se le instaló la exigencia de formación, devino en uno de los clientes-consumidores de ese mercado. En este sentido, pudo observarse que de una de las políticas del período en análisis surgió

un tratamiento de la necesidad de formación que actuó en un sentido contrario a la lógica mercantilizadora que otras políticas del mismo período habían contribuido a desarrollar.

En cuanto al debate sobre el convenio colectivo de trabajo que se inició en esa época pero sin lograr definiciones que se alcanzarán recién en 2014, pudo plantearse que este lento y discontinuo proceso explica una particularidad dada por ciertas complejidades y tensiones. Por un lado, la negociación colectiva de trabajo en el ámbito público –que comprende las universidades– se despegó de la mano no solo de una idea de democratización de las relaciones laborales, sino de asimilar las relaciones de empleo público –donde prima la estabilidad– al derecho laboral del contrato de trabajo privado, con las desprotecciones –estabilidad relativa– que se pueden jugar en este sector. Por otro lado, cuando la instancia paritaria pretende avanzar en el sistema universitario en la creación de un marco regulatorio del contrato de trabajo académico, ello implica una puesta en revisión de la institucionalidad existente –con las particularidades del co-gobierno y la autonomía–, lo cual explica la lentitud y tiempos variables que se juegan en el proceso conducente a la aprobación de un convenio colectivo de trabajo.

Conclusiones

Las transformaciones estructurales o cambios de tercer nivel (Hall 1993) producidos durante el período neoliberal perduran hasta la actualidad con algunas variantes en algunos casos, así como las tendencias mercantilizantes acentuadas durante este período. Estas reconfiguraciones del sistema de educación superior en Argentina, sustentadas en la creación de diversos instrumentos que alteraron la dinámica de las universidades en tanto actores, la definición de sus agendas y el modo de hacerlo, en su mayor parte han sido producto de transferencias provenientes de organismos internacionales como el BM. Pese a la deslegitimación del paradigma neoliberal sobre el que se sustentaron las reformas institucionales producidas durante la década de 1990, estas se han mostrado difíciles de desarticular por diversas razones. Previamente a enumerar algunas, es preciso aclarar que en el seno de los distintos dispositivos instaurados durante este primer período es posible detectar cambios de primer nivel que han contribuido a modificar distintas características mercantilizantes que lo conformaron.

En primer lugar, la explosión de IES y carreras de posgrado, como consecuencia de las tendencias que incentivaron la mercantilización del sistema, han terminado por legitimar los dispositivos de evaluación y acreditación universitarias como forma de garantizar su calidad, lo cual había sido fuertemente resistido en sus orígenes por la mayor parte de los actores universitarios. Al mismo tiempo, la mercantilización del posgrado que encontró posibilidades de expansión en un escenario de demandas de

credenciales, implicó una apertura en la agenda de las condiciones laborales docentes que incorporó el derecho a la formación a su temario, actuando las respuestas acordadas en la instancia paritaria como principio de una acción desmercantilizadora del posgrado.

En segundo lugar, los dispositivos y medidas que se traducen en un plus salarial, como el programa de incentivos docentes o el dictado de cursos de posgrado, pese a la recomposición de los ingresos producida en el período pos-neoliberal, siguen vigentes como mecanismos compensatorios, aunque tomando mayor importancia en tanto factor de distinción al interior del cuerpo académico y no ya tanto en términos de deshomologación salarial. Esto obedece a la existencia de determinados rendimientos crecientes por parte de las inversiones realizadas –en especial medidas en tiempo de dedicación– por parte de los actores universitarios, que generan una suerte de resistencia a la producción de cambios que afecten estas “inversiones”.

En tercer lugar, existe un último cambio de primer nivel (Hall 1993) en los dispositivos de la negociación paritaria de las relaciones laborales docentes con cierto diferencial en su desarrollo. Las acciones planteadas en el seno de los dispositivos de negociación paritaria dan cuenta de una instancia institucional que se ha consolidado ampliando su agenda, ámbitos de acción y las posibilidades de incidencia en la vida universitaria, y lo ha hecho plateando un cambio a nivel regulatorio sustentado en principios protectorios no siempre propuestos en los debates universitarios. Esto lleva a legitimar en mayor medida este dispositivo, reconvirtiendo los principios que durante la etapa neoliberal le habían dado sustento. Finalmente, se comienza a consolidar el tratamiento de las cuestiones laborales y el fortalecimiento de la idea de carrera académica, por un lado, en la construcción de un derecho colectivo del trabajo académico en desmedro de la individualización del contrato de trabajo que tendían a fortalecer las políticas de la década de 1990; y por otro lado, en la conformación de la carrera académica desde un concepto en el que ocupan cierta centralidad las condiciones del contrato de trabajo docente y el piso de dignidad que las mismas configuran (ya no pensados como recursos humanos), y que relacionados con el acceso a la formación que se tiende a garantizar, se constituyen en factores de la calidad académica.

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián, Daniela Atairo y Antonio Camou. 2015. *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*. Buenos Aires: CLACSO.
- Chiroleu, Adriana. 2000. “La educación superior en los países del MERCOSUR. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional”. *Revista de la Educación Superior* XXIX (115). ANUIES.

- De Sousa Santos, Boaventura. 2007. *La universidad en el siglo XXI*. La Paz: CIDES / UMSA / ASDI.
- Dolowitz, David P. y David Marsh. 1996. "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature". *Political Studies (Oxford - Cambridge)* 44, 343-357.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics (New York)* XXV (3), 275-296.
- IEC-CONADU. *Negociación colectiva*. Acceso en julio de 2014.
<http://iec-conadu.org.ar/negociacion>
- Jobert, Bruno, dir. 1994. *Le Tournant Néolibéral en Europe*. París: L'Harmattan.
- Krotsch, Pedro, Antonio Camou y Marcelo Prati, coords. 2007. *Evaluando la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès, dirs. 2004. *Gouverner par les Instruments*. París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Linch, Kathleen. 2011. "International League Tables and Rankings in Higher Education: An Appraisal", dirigido por Imelda Elliott, Michael Murphy, Alain Payeur, Raymond Duval, 19-44. *Mutations de l'Enseignement Supérieur et Internationalisation. Change in Higher Education and Globalisation*. Bruselas: De Boeck.
- Marginson, Simon y Marijk van der Wende. 2007. "To Rank or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education". *Journal of Studies in International Education* 11 (3-4), 306-329. Fall / Winter.
- Marquina, Mónica. 2006. *La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior*. Buenos Aires: CONEAU / Ministerio de Educación / Ciencia y Tecnología.
- Pérez, Pedro. 2011. "Los 20 abriles de la negociación colectiva en la universidad argentina. Balances y reflexiones". Buenos Aires: Instituto de Estudios y Capacitación / CONADU.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45 (4), 595-628. Washington: Johns Hopkins University Press.
- Sanllorenti, Pedro, Perla Medina y Nadina Mallo. 2006. *Programa de formación y capacitación docente de la UNMDP, 1999-2006*. Mar del Plata: Adum / UNMDP, julio.
- _____. 2011. *Programa de Formación y capacitación docente de la UNMDP, 10 años. desarrollo 2006-2010. Comparativo 1999-2010*. Mar del Plata: Adum / UNMDP.
- Solanas, Facundo. 2009. "La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública". *Revista de la Educación Superior* XXXVIII (1) n.º 149, 155-170. México: ANUIES.

- Solanas, Facundo. 2012. "El Estado acreditador: del caso argentino al MERCOSUR", coordinado por Denise Leite, María Herz Genro, Facundo Solanas, Vivian Fiori y Raúl Álvarez Ortega. *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*. Buenos Aires: CLACSO / IIGG. Acceso en septiembre de 2014. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/posgrados/20120914120239/PoliticasdeEvaluacionUniversitaria.pdf>
- _____. 2014. "Intercambio cooperativo versus mercantilización competitiva: las políticas de movilidad académica en el MERCOSUR y la Unión Europea". *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)* 12, 3-22. México: UNAM / IISUE / Universia. Acceso en febrero de 2014. <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/440>
- Suasnábar, Claudio. 2005. "Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de política: las políticas universitarias en el Gobierno de Kirchner". *Revista Temas y Debates* 10, 83-93. Rosario: UNR Editora.
- Suasnábar, Claudio y Laura Rovelli. 2011. "Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda". *Innovación Educativa* 11 (57), 21-30. México DF / Instituto Politécnico Nacional.
- UNESCO. 1974. *Recomendación relativa a la situación de los investigadores científicos*. Conferencia General, 18 Reunión. París: Actas, 17 de octubre-23 de noviembre.
- _____. 1997. *Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior*. 26 Sesión Plenaria. París.

Documentos

- Agremiación Docente Universitaria Marplatense, Universidad Nacional de Mar del Plata. *Actas paritarias* de fechas: 13-10-1999; 12-07-2000; 16-08-2000; 10-11-2000; 30-11-2000; 19-02-2001; 30-04-2001; 04-06-2001; 21-06-2001; 11-07-2001; 26-09-2001; 12-11-2001; 28-2-2002; 07-03-2002; 22-3-2002; 04-7-2002; 10-04-2002; 20-09-2002; 25-09-2002; 25-9-2002; 26-11-02; 11-12-2002; 02-01-2003; 03-03-2003; 17-03-2003; 23-06-2003; 30-06-2003; 11-8-03; 22-09-2003; 08-10-2003; 28-11-2003; 16-12-2003.
- CONADU. *Actas paritarias* de fechas: 30-12-1996; 30-07-1998; 10-09-1998; 21-05-2001; 11-06-2001; 11-04-2002; 15-04-2003; 14-07-2003; 04-08-2003; 08-08-2003; 06-10-2003.
- Universidad Nacional de Mar del Plata. *Ordenanzas de Consejo Superior* 1546/99; 1932/99; 747/01; 1162/02.

El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción

The Model of Open Government in Latin America. Parallelism of Public Policies for Transparency and Corruption

O modelo de Governo Aberto na América Latina. Paralelismo das políticas públicas de transparência e a corrupção

Martín Cutberto Vera Martínez, David Rocha Romero
y María Concepción Martínez Rodríguez

Fecha de recepción: enero de 2015
Fecha de aceptación: agosto de 2015

Resumen

En el siguiente artículo se analizan de las políticas públicas de reforma administrativa y de institucionalización del acceso a la información pública en México, Guatemala y Honduras, como factores clave para la evaluación de su vinculación con la modernización y mejora de la administración pública y el combate a la corrupción.

Descriptor: transparencia gubernamental; corrupción pública; acceso a la información pública; leyes de transparencia; América Latina; políticas públicas.

Abstract

The following article analyzes public policies of administrative reform and related to the institutionalization of access to public information in Mexico, Guatemala and Honduras. It analyzes these policies in relation with the modernization and improvement of public administration and the fight against corruption.

Keywords: government transparency; public corruption; access to public information; transparency laws; Latin America; public policies.

Martín Vera Martínez. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, España; profesor investigador en la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana.

✉ martin.vera@uabc.edu.mx

David Rocha Romero. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana.

✉ drocha@uabc.edu.mx

Concepción Martínez Rodríguez. Doctora en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México; profesora investigadora del Instituto Politécnico Nacional.

✉ mcmartinezr@ipn.mx

Resumo

No seguinte artigo analisam-se as políticas públicas de reforma administrativa e de institucionalización do acceso à información pública no México, Guatemala e Honduras, como factores-chave para a avaliación do seu vínculo con a modernización e melhora da administración pública e o combate à corrupción.

Descritores: transparencia governamental; corrupción pública; acceso à información pública; leis de transparencia; América Latina; políticas públicas.

Las políticas públicas para la transparencia en la gestión pública y para el acceso a la información por parte de la ciudadanía, generadas a partir de notables reformas legislativas en Latinoamérica en los últimos años, constituyen factores clave para consolidar la gobernabilidad democrática y la modernización de la administración pública. En este contexto, subyace en diferentes países de América Latina una relación, aparentemente simétrica, entre el acceso a la información pública y la disminución de la corrupción estatal. Sin embargo, no existe evidencia aún sobre si dicha relación ha tenido en consideración datos objetivos respecto al impacto en la disminución de índices de corrupción del Estado, merced del mayor acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Por ello, este artículo presenta un estudio comparativo de tres países latinoamericanos (México, Guatemala y Honduras) en donde los cambios normativos relacionados con la facilitación del acceso a dicha información no parecerían, en principio, condición suficiente para disminuir los índices de corrupción y, por ende, generar una mejora administrativa. La idea preliminar que se pretende desarrollar sostiene que, si bien el acceso a la información pública se ha institucionalizado y consolidado como un instrumento democrático, de transparencia y control de las instituciones públicas por parte de la ciudadanía y usuarios en los países de la región, eso no implica que ello refleje un impacto positivo en la disminución de la corrupción a escala regional.

El modelo de Gobierno Abierto en Latinoamérica: transparencia y acceso a la información pública

En el transcurso de los últimos años, América Latina y el Caribe se han visto envueltos en el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado, así como sobre la importancia de mejorar la gestión pública y las instituciones para conducir y atender los asuntos de interés ciudadano (Cázares 2013). En este contexto, pueden identificarse diferentes iniciativas de Gobierno Abierto (GA) en varios países de la región. Calderón y Lorenzo definen el GA como aquella forma de gobierno por parte del Estado que

entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toman decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presenta y que comunica todo lo que decide y hace forma abierta y transparente (Calderón 2012).

Así, el GA ha iniciado un proceso para cambiar el sistema tradicional de gobernar a partir de tres dimensiones o pilares fundamentales: i) la transparencia en la acción, procesos y datos del gobierno; ii) la colaboración al interior del gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales; y iii) la participación que busca implicar de forma activa y real a la ciudadanía en la formulación y ejecución de políticas (Naser 2014).

En resumen, un GA promueve la idea de transparencia absoluta de las actividades gubernamentales poniendo a disposición de la sociedad toda la información y datos públicos con el propósito de que la ciudadanía pueda ejercer realmente su derecho de acceso a la información pública, prevenir y luchar contra la corrupción al realizar el control y vigilancia a la gestión y resultados de los organismos de gobierno (Calderón 2012).

La transparencia de los actos de gobierno

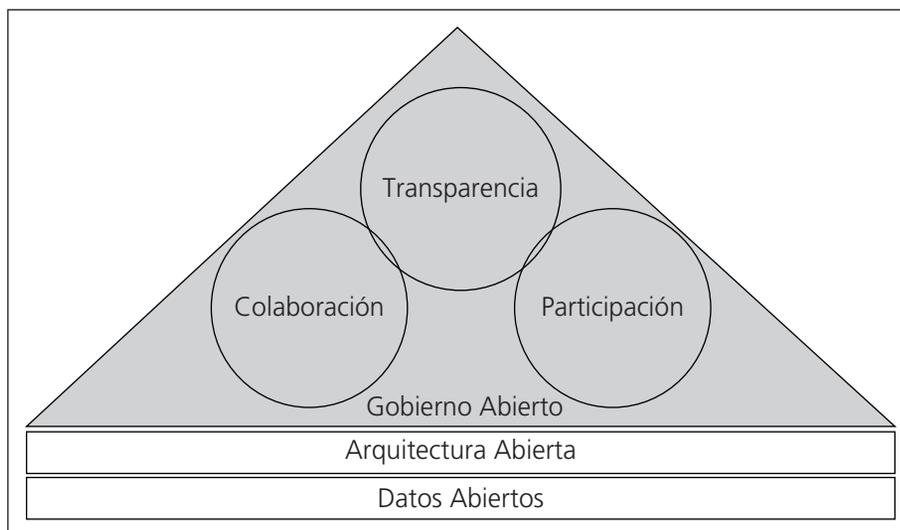
La transparencia es central en el modelo de GA y como política pública es una forma en la cual la ciudadanía se relaciona con sus autoridades como mecanismo para el debido ejercicio del acceso a la información pública. Tal como lo señala la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2013:

El derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano en cuanto al funcionamiento del Estado y la gestión pública, en especial para el control de la corrupción; también para la participación ciudadana en asuntos públicos por medio del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho (CIDH, 15-16).

Por ello, el derecho a exigir transparencia implica mejorar la calidad de vida de las personas al darles la posibilidad de utilizar las leyes de acceso y transparencia como herramienta para nutrir de mejores contenidos la toma cotidiana de decisiones que realizan día con día las instituciones públicas (Madero 2003). Tomando como referencia lo señalado por Hilda Nassens 2010, la transparencia “es un atributo o cuali-

dad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación”. Conforme lo indicado, podemos definir transparencia como la demanda de la ciudadanía hacia los mercados y a los gobiernos de sostener instituciones confiables tanto por sus políticas como por sus resultados. La referencia a la calidad de la confiabilidad es destacada por Florini 1999, quien aporta que la transparencia permite la divulgación de información sobre las instituciones que son relevantes para la evaluación de los organismos en donde es urgente transparentar la gestión pública, lo que implica favorecer la rendición de cuentas a la ciudadanía (Ontiveros 2004), ejerciendo su derecho ciudadano a demandar información precisa, confiable y comprobable de su gobierno. La siguiente gráfica reseñan los elementos necesarios del modelo de GA:

Gráfico 1. Relación Gobierno Abierto (GA) y datos abiertos



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
Acceso en enero de 2015. <http://repositorio.cepal.org>

En ese sentido, un desarrollo importante en los procesos democráticos en las últimas dos décadas ha sido el renacimiento de la democracia deliberativa en la que la publicidad es un concepto central y en donde se considera que la apertura del debate público tiene un efecto civilizador sobre la política-comportamiento (Elster 1998). La auditoría permanente de la gestión pública de los gobernantes se plasma mediante el libre acceso que debe tener la ciudadanía a la información sobre la gestión pública del Estado, en la que cada ciudadano y ciudadana puede observarse como propietario de una cuota del patrimonio público (Fuenmayor 2004). Así, el derecho a la información tiene por objetivo garantizar a la ciudadanía que lo requiera, todo tipo

de información que sea de su interés y que sea susceptible de ser comunicada, con las salvedades y límites de dicho ejercicio.

El derecho de acceso a la información puede definirse como una prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad (Escudero Morales & Galindo Rodríguez 2007).¹ La doctrina señala a la transparencia y acceso a la información como una herramienta fundamental para la prevención y control de la corrupción (Baena & Vieyra 2011) debido a su incidencia en la generación de canales de participación y en la identificación de deficiencias de los sectores públicos que pueden ser oportunidades para eliminar prácticas corruptas.²

Evolución del sistema de acceso a la información pública en Latinoamérica. Análisis del caso mexicano, hondureño y guatemalteco

Luego de precisar los conceptos anteriores de transparencia, acceso a la información y su importancia para enfrentar la corrupción, se retoma la idea de Ernesto Villanueva 2003 en el sentido de que el derecho de acceso a la información pública se ha convertido en parte de la agenda de la reforma del Estado en varias partes de América Latina. México, Guatemala y Honduras han logrado destacar tal derecho como un tema importante en materia pública. Precisamente la práctica del derecho de acceso a la información hizo notoria una serie de obstáculos administrativos anteriores a la normativa que volvían nugatorio el derecho de la ciudadanía a obtener información pública, ya sea por la demanda de requisitos burocráticos, la inexistencia de un organismo garante ante el cual pudiera acudir la ciudadanía, la falta de funciones suficientes para hacer efectivo este derecho,³ o bien en algunos casos no existía un organismo específico al que se pudiera acudir y, finalmente, en el caso que lo hubiera, no contaba con las funciones suficientes para hacer efectivo este derecho, por lo que la presentación de inconformidades (recursos de revisión) era competencia de otras

1 Según lo señalado, la información debe ser de dominio público a menos que existan razones para su reserva, como comprometer la seguridad nacional o pública, la estabilidad económica o la integridad de la población.

2 Dentro de las políticas de transparencia existen dos categorías: las políticas de primera generación y segunda generación. El tipo de control y rendición de cuentas que proponen las políticas de transparencia de primera generación es básicamente vertical. Si tiene acceso a la información pública, la ciudadanía cuenta con las herramientas fundamentales para controlar mejor lo que hacen los gobiernos (Rose-Ackerman 1999). Para estas políticas de transparencia, la participación de la ciudadanía en la gestión gubernamental es, además, un valor fundamental en las democracias modernas. Por su parte, las políticas de acceso a la información de segunda generación o transparencia focalizada son aquellas que apuntan a divulgar una información específica, generalmente por parte de empresas o de organizaciones privadas, y que cumplen un propósito también específico, por ejemplo, apalancar una política pública en particular o reducir algún riesgo que afecta la calidad de algún servicio público, como la educación, la salud, entre otros.

3 A modo de ejemplo, la normativa previa de los países tenía grandes causales de reserva y falta de especificación en caso de incumplimiento, que era imposible obtener información que, de hecho, era pública. Las leyes de acceso a la información eran consideradas “leyes de máxima reserva” de la información.

instancias, mayormente del poder judicial, o bien de la propia dependencia que tendría la solicitud. Los países de estudio –México, Honduras y Guatemala– poseen una estructura que permite a la ciudadanía un medio para ejercer su derecho de acceso, y también lo definen por un objetivo explícito de control de la corrupción.

a. El sistema de acceso a la información en México

El derecho a la información se incluyó por primera vez en la Constitución mexicana de 1997 en donde se modificó el artículo 6 constitucional para añadir el texto que reza: “El derecho a la información será garantizado por el Estado” (Constitución mexicana),⁴ un precepto complementario del artículo 8 que ya reconocía el derecho de petición.⁵ Sin embargo, tal garantía individual careció de soporte en la legislación secundaria hasta la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002. Además, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como un órgano de la Administración Pública Federal⁶ con el objetivo de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

A la ley le siguieron otras leyes equivalentes en las entidades federativas. Para finales de 2007, todos los estados de la república contaban con una ley en la materia, aunque los criterios y normas de esas leyes variaban notablemente. De igual forma, en este marco histórico se enunciaron los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, reiterada por el Plan Nacional vigente, que plantea que toda la ciudadanía cuente con acceso permanente a la información gubernamental. Para ilustrar la velocidad de establecimiento de la legislación tal en materia de acceso a la información pública, se incorpora el gráfico 2.

4 México. 2014. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Acceso el 3 de diciembre. <http://www.diputados.gob.mx>

5 Si bien es cierto que durante muchos años existió el derecho de petición reconocido por el artículo 8 de la Constitución, este solo obligaba a la autoridad a emitir acuerdo por escrito con respecto a una solicitud, también presentada por escrito, por un particular. Para mayor información, consultar: Cámara de Diputados, LV Legislatura. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México: Porrúa, 372.

6 El 5 de julio de 2010 se publicó en el DOF un decreto por el que se reformaron los artículos 3 (fracciones II y VII) y 33 de la LFTAIPG, lo que implicó la modificación de la denominación del “Instituto Federal de Acceso a la Información” por la de “Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos”.

Gráfico 2. Año de publicación de las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia en México



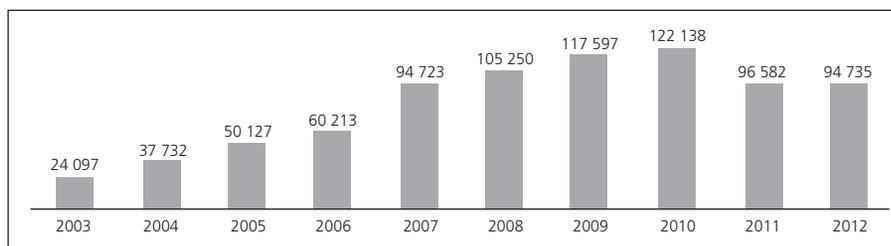
Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos 2012.

Por último, en febrero de 2014⁷ se proveyó de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), constituyéndose en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, estableciendo el inicio de una nueva etapa en el sistema a de evolución de acceso a la información en el país. Con el

⁷ Asimismo el reglamento para el IFAI como organismo autónomo fue publicado el 20 de febrero de 2014. Ver: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5333316&fecha=20/02/2014

paso del tiempo, se ha consolidado el amplio volumen de solicitantes de información (gráfico 3).

Gráfico 3. Número de solicitudes de información presentadas por año según dependencia o entidad de la Administración Pública Federal



Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.⁸ Elaboración propia.

No obstante los avances enumerados y como conclusión preliminar con relación a los demás países de análisis, Ricardo Cortés Ontiveros 2004 subraya que el reto más importante que tiene México en materia de transparencia consiste en hacer que, mediante su ejercicio cívico y responsable, se implante verdaderamente una responsable cultura ciudadana de transparencia. Si bien la rendición de cuentas ha generado gran cantidad de datos y se considera un factor indispensable para la democracia, todavía no se han hallado los medios para cristalizar su efectividad.

b. El sistema de acceso a la información en Honduras

En Honduras, el artículo 80 de su texto constitucional de 1982 rezaba que “toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal”.⁹ Desde 2006, Honduras cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁰ (LTAIP) regulada a través del Decreto Legislativo 1702006,¹¹ la cual¹² ha sido reglamentada, a su vez, por el Acuerdo IAPI-0001-2008 publicado en el Diario Oficial el 6 de marzo de 2008 y posteriormente el Acuerdo IAPI-0008-2008 que

8 Acceso en enero de 2015.
http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/ifai.aspx

9 Washington. 2011. Constitución Política de la República de Honduras. Acceso en diciembre de 2014.
www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf

10 Esta Ley ha sido una de las más debatidas en los últimos tiempos y su aprobación fue producto de cuatro años de demanda ciudadana por el reconocimiento del derecho a la información en Honduras.

11 Publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* el 30 de diciembre de 2006, fecha en la que entró en vigencia.

12 La Ley tuvo una reforma por medio del Decreto Legislativo 64-2007, publicado en el Diario Oficial el 17 de julio de 2007.

introduce sanciones específicas, fortaleciendo el ejercicio del acceso a la información.¹³ Las instituciones obligadas a dar información son los poderes del Estado (legislativo, judicial y ejecutivo), con todas sus dependencias e instituciones autónomas, entre otras, municipalidades, organizaciones no gubernamentales, las organizaciones privadas de desarrollo y todas las que reciban y administren fondos públicos, nacionales o extranjeros, por sí mismas o a nombre del Estado. Esto incluye a las organizaciones gremiales que reciben ingresos, aunque estén exentas del pago de impuestos.

De la LTAIP surge la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP). Este Instituto es un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública, garantizar el derecho de las personas a acceder a la información pública que de ellos tiene la administración pública y los diferentes organismos que la componen, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública.¹⁴ Por último, en el año 2011 por medio del Decreto Ejecutivo PCM-052-2011, aprobado por el Presidente el 26 de julio de 2011 en Consejo de Ministros, publicado el 1 de septiembre en el Diario Oficial *La Gaceta*, se presentó el Plan de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PTLCC),¹⁵ el cual tuvo como fin definir objetivos, acciones, responsables y tiempos para atender las principales debilidades y vulnerabilidades que tiene la administración pública en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y combate a la corrupción.

c. El sistema de acceso a la información en Guatemala

En Guatemala el derecho a la información está consagrado en la Constitución Política de Guatemala del año 1985, en donde su artículo 30 establece que “todos los actos de la administración son públicos (...) salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”.¹⁶ Sin embargo, no fue hasta la promulgación de la Ley de

13 En 2014, se introdujeron nuevas sanciones y modificaciones del IAIP, aprobadas mediante Acta SE-007-2014, sancionada el 5 de febrero de 2014 y publicada el 12 de marzo de 2014 y el Acuerdo SE-014-2014 publicado el 31 de marzo de 2014. Este último acuerdo asegura que ciudadanía y funcionarios cuenten con una fuente que concentre las sanciones relacionadas con el acceso a la información.

14 El IAIP está integrado por tres comisionados, los cuales son electos por el Congreso Nacional, por las dos terceras partes de votos de los 128 diputados y diputadas que integran el poder legislativo.

15 Plan de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. 2011, junio. Ver: http://sdp.gob.hn/sitio/images/stories/descargas/Plan_de_Transparencia_y_Lucha_Contra_la_Corrupcion_2011-2014.pdf

16 Washington. 2012. Constitución Política de la República de Guatemala. Acceso el 3 de diciembre de 2014. https://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

Acceso a la Información Pública (LAIP) en 2008, creada por Decreto 57-2008, que el país obtuvo un instrumento legal específico sobre el derecho de acceso y obtención de información, donde su artículo 46¹⁷ reconoce a tal acceso como derecho humano fundamental, mismo que se encuentra protegido por el Procurador de los Derechos Humanos, en los términos de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto Número 54-86 del Congreso de la República. Como en el caso de México, puede observarse que la tendencia de uso de la información por parte del público ha sido también creciente (cuadro 1).

Cuadro 1. Comparativo del comportamiento de solicitudes de acceso a la información durante los años de vigencia de la LAIP

Datos relevantes	2009	2010	2011	2012	2013
Total de solicitudes atendidas	11 289	16 908	19 961	21 944	30 055
Total de solicitudes positivas	9 752	14 968	17 628	19 308	26 915
Total de solicitudes negativas	698	1074	1207	1472	1628
Tiempo promedio de respuesta	5 días	7 días	7 días	5 días	3 días
Recursos de revisión	67	58	107	117	126

Fuente: Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala.¹⁸

En el mismo año se estableció un mecanismo de seguimiento con el Indicador de Cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública en el organismo ejecutivo, y como herramienta para la ciudadanía se desarrolló el portal web para la solicitud de información pública en línea, así como también se formuló la propuesta de Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y la propuesta de Guía de Indicadores, y se presentó ante las mesas técnicas de GA para su discusión y validación. En 2011, Guatemala adoptó la Declaración de Gobierno Abierto dentro del marco de la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto. Posteriormente, en su Plan de Acción 2012, se previó la creación de la Secretaría de Control y Transparencia.¹⁹ En ese mismo año, se creó el Programa de Inducción y Capacitación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico con enfoque en la Transparencia y Lucha contra la Corrupción, en el marco de un convenio entre el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Secretaría de Control y Transparencia de la

17 “Artículo 46. Autoridad reguladora. El acceso a la información pública como derecho humano fundamental previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala y los tratados o convenios internacionales en esta materia ratificados por el Estado de Guatemala, estará protegido por el Procurador de los Derechos Humanos en los términos de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos”. Decreto Número 54-86 del Congreso de la República.

18 Acceso en enero de 2015.

<http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/Informes%20Especiales/informeai2013.pdf>

19 La Corte de Constitucionalidad decidió suspender su vigencia debido a que su creación fue por medio de un Decreto Legislativo (37-2012). Con el cierre de la SECYT, se trasladó el mecanismo a la COPRET y continúa hasta la fecha.

Presidencia de la República (SECYT). El programa es de aplicación para todos los funcionarios y servidores públicos de la República de Guatemala. También, en 2012, el Congreso de la República emitió el Decreto 31-2012 denominado Ley Contra la Corrupción,²⁰ la cual reforma el Código Penal regulando delitos como el del uso indebido de información. Finalmente en el año 2013 se creó, para un período de seis años, la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico, que forma parte del organismo ejecutivo, misma que tiene por finalidad apoyar las acciones de los ministerios e instituciones del organismo ejecutivo, para implementar las medidas que derivan de los convenios internacionales en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto.²¹

Cuadro 2. Comparativo de la normativa y características relevantes de los sistemas de transparencia y acceso a la información pública de México, Honduras y Guatemala

	México	Honduras	Guatemala
Reconocimiento acceso normativa constitucional	Artículo 8: Derecho a la información y derecho de petición	Artículo 80: Derecho de petición	Artículo 30: Derecho a la información y máxima publicidad
Ley de acceso a la información pública	Ley federal de transparencia acceso a la información pública gubernamental	Ley de transparencia y acceso a la información pública	Ley de acceso a la información pública (2008)
Año	2002	2006	2008
Instituto garante	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública + órganos estatales	Instituto de Acceso a la Información Pública	Procurador de los Derechos Humanos
Presupuesto asignado	sí	sí	sí
Vía de impugnación	Recurso de revisión y amparo constitucional	Revisión ante el Instituto y recurso de amparo	Recurso de revisión y amparo constitucional
Solicitudes de información	Escrita, telefónica o medios electrónicos	Escrita o medios electrónicos	Verbal, escrita o electrónica
Gratuidad	sí	sí	sí
Convención Interamericana Contra la Corrupción	sí	sí	sí
Año	1997	1998	2001
Portal de transparencia	www.portaltransparencia.gob.mx	http://transparencia.se.gob.hn/	http://www.transparencia.gob.gt/

Fuente: órganos garantes de México, Honduras y Guatemala.²² Elaboración propia.

20 La Ley contra la Corrupción emitida por el Congreso de la República a través del Decreto 31-2012, mediante la cual se agregan nuevos tipos penales y se modifica el Código Penal (Decreto 17-73 del Congreso de la República) y la Ley contra la Delincuencia Organizada (Decreto 21-2006 del Congreso de la República).

21 El mismo tendrá como objetivo apoyar las acciones de los ministerios e instituciones de ese organismo en la coordinación y aplicación de las medidas que se derivan de las convenciones internacionales en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y Gobierno Abierto.

22 Acceso en enero de 2015. Disponible en: www.portaltransparencia.gob.mx

El cuadro 2 refleja que las variables de análisis coinciden en los tres países; asimismo, a modo de síntesis de los sistemas de acceso a la información en los países de estudio de la región y de acuerdo con sus legislaciones, en todo o en parte, se aprecia que la normativa refleja los principios compartidos de: 1. Principio de máxima publicidad. Todas las leyes reconocen el principio de máxima publicidad o apertura de la información; de igual manera, contienen un capítulo de información de acceso restringido; 2. Ausencia de acreditación de interés jurídico. Ninguna legislación establece la obligación de acreditar interés jurídico; 3. Procedimientos expeditos y órganos garantizados especializados; 4. Autonomía: ya sea total o parcial; y 5. Archivos y publicación de gestión. Además, podemos destacar que si bien en los tres países el acceso a la información pública se encuentra orientada a la transparencia y a la participación ciudadana, dichos fines no implican necesariamente el diseño de sistemas y procesos para transformar el comportamiento de la administración pública dada la persistencia de los indicadores de corrupción en los tres países y dado que los mismos necesitan de otras acciones para poder obtener los resultados esperados. Sobre la persistencia de la corrupción, que nos permite afirmar lo anterior, se centran los siguientes párrafos.

Medir la corrupción no es erradicarla

Tal como se ha señalado, la transparencia como política pública facilita el acto comunicativo y una relación más comprensiva entre los seres humanos al tiempo que permite ejercer vigilancia. Sin embargo, las políticas de transparencia no necesariamente evitan o disminuyen el fenómeno de la corrupción.

Latinoamérica, en este sentido, es un ejemplo regional de sendas experiencias relacionadas con sucesos de corrupción política. Por ello, para ayudar a los gobiernos, sectores privados y por sobre todo a otros interesados en la sociedad civil, se ha creado un organismo no gubernamental llamado Transparency International²³ (TI) para combatir la corrupción a través de una red de capítulos en más de 90 países. Dicha entidad ha estado publicando el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) con creciente precisión y cobertura.²⁴ Dicho indicador es una “encuesta de encuestas” basadas en información de diversas encuestas de opiniones públicas (como el Banco Mundial, la Universidad de Columbia o el Foro Económico Mundial) sobre la mag-

<http://transparencia.se.gob.hn>

<http://www.transparencia.gob.gt/>

23 Al nivel internacional, el movimiento TI tiene como objetivo principal infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas. Para mayor información, consultar: <http://www.transparency.org/>

24 Además TI ha instaurado capítulos nacionales que desarrollan diversas actividades de monitoreo, evaluación de políticas nacionales y procesos gubernamentales. Otros índices que miden la corrupción son el Barómetro Mundial de la Corrupción, el Índice Fuentes de Soborno, el Índice de Opacidad, el Índice de Libertad de Prensa y encuestas nacionales de corrupción y buen gobierno.

nitud de la corrupción en 120 países, lo que refleja las percepciones de empresarios, analistas de riesgo, especialistas financieros y otros, de la situación de la corrupción en cada país. De esta manera, el desarrollo de instrumentos de medición en el campo de la corrupción resulta idóneo para conocer el estado de la cuestión en los países objeto de análisis, así como también observar tendencias y generar un diagnóstico sobre los países afectados, facilitando el diseño de estrategias efectivas en la lucha contra la corrupción, su seguimiento y evaluación de resultados.

Análisis de resultados regionales: IPC de México, Honduras y Guatemala

Conforme lo referido, en los últimos años la situación en México, Guatemala y Honduras no ha sido muy satisfactoria en términos de resultados de abuso de poder, acuerdos clandestinos y sobornos. Los informes de percepción internacional de corrupción de Transparencia Internacional señalan a los tres países muy por debajo del estándar óptimo de ausencia de corrupción (donde el valor 100 es la ausencia total), como se puede observar en el cuadro 3.

Cuadro 3. Índice de percepción de corrupción

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
México	37	36	36	36	35	33	35	36	33	31	30	34	34	35
Honduras	27	27	23	23	26	25	25	26	25	24	26	28	26	29
Guatemala	29	25	24	22	25	26	28	31	34	32	27	33	29	32

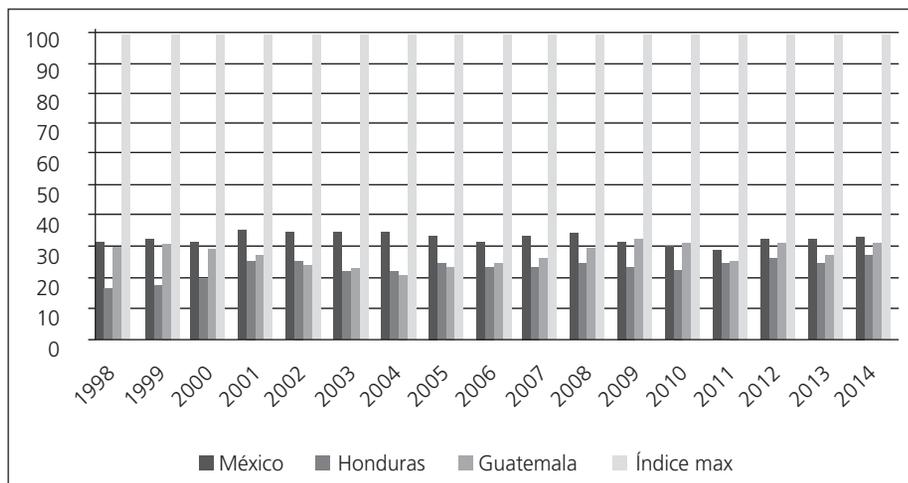
Fuente: *Transparency International*.²⁵ Elaboración propia.

Los tres países aparecen sistemáticamente, durante más de una década, con niveles que indican una alta proliferación de prácticas corruptas y la población mayoritaria señala que las acciones emprendidas por los gobernantes en contra de la corrupción son “pocas” o “regulares” (Arellano Trejo 2012), lo que refleja una tendencia persistente que puede llevar a interpretar causas estructurales que no resuelven los sistemas formales de transparencia y de acceso a la información pública.

25 Acceso en enero de 2015.

<https://www.transparency.org/whatwedo/nis/>

Gráfico 4. Posición de México, Honduras, Guatemala en percepción internacional de la corrupción



Fuente: *Transparency International*.²⁶ Elaboración propia.

Varias encuestas internacionales y nacionales coinciden en señalar que los ciudadanos y ciudadanas de los tres países registran los niveles más altos de percepción sobre corrupción y de tolerancia hacia prácticas corruptas. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la corrupción absorbe alrededor del 9% del Producto Interno Bruto (PIB), cifra superior al total del gasto educativo del país. Los estudios disponibles indican que la tolerancia hacia estas prácticas alienta su extensión a otros campos y acarrea consecuencias aún más dañinas; contribuye a crear atmósferas de inseguridad en los negocios (pues la certeza comprada con un soborno es inestable); y genera grupos de interés con una gran capacidad para oponerse a las reformas que el Estado debe realizar para combatir la corrupción. Según encuestas realizadas por organismos internacionales y nacionales existe una alta permisividad entre la población hacia prácticas corruptas y deshonestas. Entonces, si la rendición de cuentas constituye una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática (Schedler 2008) y que la misma abarca, previene y corrige abusos de poder involucrando el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios, recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder, ¿por qué en los casos de estudio que han llevado adelante políticas de transparencia tendientes a brindar a la ciudadanía la posibilidad de controlar actos corruptos no se ven reflejados en los índices de transparencia? ¿Han impactado las políticas de GA en la disminución de los casos de corrupción? ¿El acceso a la información pública se ha convertido en un sistema administrativo más?

²⁶ Acceso en enero de 2015.
<http://www.transparency.org/cpi2014>

Como se ha señalado, a pesar de la preocupación por transparencia en las investigaciones relacionadas con la corrupción, pocos estudios han tratado de demostrar sus efectos empíricamente. Los resultados del presente trabajo muestran resultados perceptibles respecto a la falta de simetría entre políticas de transparencia y los índices de corrupción (Scholoss 2013), evidenciando estos últimos muy pocos avances en el combate a la corrupción (salvo una mayor concientización sobre el tema), no obstante el número creciente de convenciones, convenios internacionales, aprobación de nuevas legislaciones en diversos países, entre otros. Los resultados arrojados por los diferentes índices que miden el fenómeno de la corrupción en los países señalados no reflejan tal correspondencia y, por lo tanto, es posible inferir que existan otros factores que deban ser tomados en cuenta para poder cumplir con los resultados esperados.

Si bien los mecanismos de acceso a la información son una condición necesaria, no son suficientes para producir gobiernos eficaces y que rindan cuentas; resulta necesario construir o fortalecer instituciones de rendición de cuentas que obliguen a los gobernantes a someterse al veredicto y control de otros poderes de gobierno y al veredicto de la ciudadanía, más allá de la celebración de elecciones. México, Honduras y Guatemala han concluido con relativo éxito su proceso de transición a la democracia, pero lo que se le exige ahora a sus gobiernos democráticos es que presenten resultados por medio del afianzamiento de instituciones de rendición de cuentas sujetas a evaluación, tanto en el ámbito federal como en los gobiernos estatales y municipales.²⁷ De otra forma, las democracias latinoamericanas pueden convertirse en un concepto vacío al no producir gobiernos eficaces y honestos (Ugalde 2000). En los tres países, y tal como ha sido presentado, existen sistemas de pesos y contrapesos, aunque todavía subsisten causas, defectos e incentivos que pueden propiciar infracciones a las normas. En palabras de Aguilar y Bustelo 2010,

la insuficiencia gubernamental para definir y sobre todo realizar los futuros preferidos de sociedad hace que los gobiernos requieran y valores las capacidades de la sociedad económica y civil, particularmente en los asuntos de crecimiento económico y bienestar o seguridad social universal.²⁸

27 Los estudios de Latinobarómetro son contundentes en este sentido. Ver: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

28 Para un desarrollo analítico sobre la gobernanza, ver: Aguilar (2006) y Natera (2004).

Conclusión

Si bien se ha demostrado en este trabajo la importancia de la transparencia como alternativa en la lucha contra la corrupción, ha tenido como fin contribuir a la reflexión respecto a que este vínculo no necesariamente genera una disminución en tales actos ilícitos y que dicha relación asincrónica puede interpretarse como un fenómeno regional. En materia de transparencia, el escenario actual en México, Honduras y Guatemala presenta mecanismos favorables para el acceso a la información; sin embargo, la transparencia de información pública y el conocimiento de determinados datos no ha resultado efectivo para la disminución de la clasificación de los países como favorable a perpetrar actos corruptos por parte de sus funcionarios, y tal escenario comparte características comunes que reflejan una tendencia regional.

El estatus de la debilidad de tales instituciones para disminuir sensiblemente la corrupción se puede sintetizar en cuatro grandes disyuntivas a superar, a saber: a. La cultura del secreto versus la cultura de la rendición de cuentas: lo cual implica involucramiento y reclamos por parte de los destinatarios interesados con el fin de lograr el efecto buscado. b. Cultura de la votación versus cultura de la participación: es decir, superar la visión según la cual la participación en la democracia por parte de la ciudadanía equivale solamente a la votación en las elecciones y la percepción de la ciudadanía que estima la existencia de una baja probabilidad de que su participación en la vida cívica produzca un cambio de comportamiento en el sector administrativo. c. Cultura de la ignorancia de la cosa pública versus cultura del conocimiento: lo que indica que si las necesidades desean verse traducidas en demandas y puedan tener la debida satisfacción, el actor debe estar en conocimiento de una serie de procedimientos, modalidades de acción y rituales propios de la acción político-institucional y lograr apropiarlos. d. Cultura individual versus cultura colectiva: según la Encuesta Mundial de Valores organizada por la Universidad de Michigan,²⁹ la confianza interpersonal está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo, es decir que la buena administración no es nada concedido por la gracia de los gobernantes, sino un derecho que va conquistándose por la ciudadanía activa y organizada.

Según la tesis del presente artículo, toda política de desarrollo que promueva reformas institucionales centradas únicamente en el aumento de la normatividad y las instituciones de la transparencia resulta insuficiente –y se evidencia ya como fenómeno regional– para el fin que se predispone a combatir. Desde una visión integradora y sistémica, la misma debe ir acompañada de medidas para fortalecer la capacidad de los pueblos a actuar sobre la información disponible. Si deseamos que la transparencia funcione al servicio de la lucha contra la corrupción, la mera detección de los abusos no es suficiente en las políticas públicas contemporáneas.

29 Para un análisis amplio, ver:
<http://home.isr.umich.edu/research/project-list/>

Bibliografía

- Aguilar, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis y María Bustelo. 2010. “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. Gestión y análisis de políticas públicas”. *Instituto Nacional de Administración Pública* 4, 3-10. Acceso en enero de 2015.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521696002>
- Arellano Gault, David. 2000. *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Porrúa.
- Arellano Trejo Efrén. (s/f). *Impacto de la corrupción en la desconfianza política. La cultura de la corrupción en México*. Acceso en enero de 2015.
www3.diputados.gob.mx/.../PB4004%20Impacto%20de%20la%20corrupcion
- Baena y Vieyra. 2011. “Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada”. *Banco Interamericano Desarrollo*, 15-21. Acceso en enero de 2015.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36547352>
- Caballero, José Antonio. 2012. “El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales”. *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM* 7, 1-37. Acceso en enero de 2015.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3196/2.pdf>
- Calderón, César. 2012. “El desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la igualdad”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 11-12. Acceso en enero de 2015.
<http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/w465.pdf>
- Cázares, Alejandra y Guillermo Cejudo. 2013. “El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos”. *Revista de Gestión Pública* 2 (2), 35-38. Acceso en enero de 2015.
http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/RiosCejudo.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*.
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/ Humanos>.
Acceso en enero de 2015.
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>
- Concha, Gastón y Alejandra Naser. 2012. *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. Serie Gestión Pública 74, 13-14. Santiago: CEPAL. Acceso en febrero de 2015.
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7331/S1200084_es.pdf?sequence=1.

- Elster, Jon. 1998. "Deliberation and Constitution Making". *Deliberative Democracy*, 97-122. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escudero Morales, Pablo y José Galindo Rodríguez. 2007. "Transparencia y rendición de cuentas en la CNDH, así como su función transversal de control en la administración pública". *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, 13-14. Acceso en enero de 2015.
http://www.cdhezac.org.mx/pdfbiblio/Transparencia_y_Rendicion_de_Cuentas_en_la_CNDH.pdf
- Florini, Ann. 1999. "Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove? The Politics of Transparency". *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 28-30. Acceso en febrero de 2015.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTW-BIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20800998-isCURL:Y-menu-PK:1977057~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>
- Fuenmayor, Alejandro. 2004. "El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública". *Oficina de la UNESCO para Centroamérica*, 11-25. Acceso en febrero de 2015.
http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc-27198565184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+-DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf
- García Lopez, Genaro Luis. 2007. "El acceso a la información de la administración pública en los Estados Unidos Mexicanos: la regulación del principio de libre información". *Scielo* 21 (43), 112-120. Acceso en enero de 2015.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187358X2007000200005&lng=es&nrm=iso. ISSN 0187-358X
- Guerra Ford, Óscar M. 2001. *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. 2012. *Estudio comparativo de leyes de transparencia y acceso a la información pública*. México: IFAI.
- Lindstedt, Catharina y Daniel Naurin. 2010. "Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption". *International Political Science Review* 31 (3), 301-322.
- Madero, Francisco. 2003. "Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública". *Instituto Federal Electoral*, 21-29. Acceso en enero de 2015.
http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf
- Morris, Stephen D. 1991. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Naser, Alejandra. 2014. "El rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". *Comisión Económica*

- para América Latina y el Caribe*, 22-25. Acceso en enero de 2015.
<http://www.cepal.org/es/publicaciones/rol-de-las-tic-en-la-gestion-publica-y-en-la-planificacion-para-un-desarrollo>
- Nassens, Hilda. 2010. “Ética pública y transparencia. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades”. *Universidad Autónoma del Estado de México*, 2113-2129. Acceso en enero de 2015.
http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/PDF/AT15_Naessens.pdf
- Natera, Antonio. 2004. *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Documentos de trabajo. Política y gestión 2. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Ontiveros, Ricardo. 2004. “La transparencia en México: razón, origen y consecuencias”. *Revista de la Facultad de Derecho de México* 244, 13-30.
- Prats Català, Joan. 2007. “La lucha contra la corrupción como parte integrante del derecho, el deber y las políticas de buena administración”. *Cuadernos de Derecho Público* (31), 1-47. Acceso en febrero de 2015.
<http://bci.inap.es/material-la-lucha-contr-la-corrupci%C3%B3n-como-parte-integrante-del-derecho-el-deber-y-las-pol%C3%ADticas-de>
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas. 2008. “¿Qué es la rendición de cuentas?” *Cuadernos de Transparencia IFAI* 3. Acceso en enero de 2015.
www.redalyc.org/pdf/599/59918310.pdf
- Scholoss, Miguel H. 2013. “Experiencias internacionales para fortalecer la gobernabilidad”. *Revista Gobierno y Gestión Pública*, 8-10. Acceso en enero de 2015.
http://gobiernoygestionpublica.edu.pe/revista_digital/pdf/1_2.pdf
- Ugalde, Luis Carlos. 2000. “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”. *Auditoría Superior de la Federación* 4, 42-45. Acceso en enero de 2015.
www.asf.gob.mx/uploads/63_serie_de_rendicion_de_cuentas/rc4.pdf
- Vieyra, Juan Cruz. 2009. “Negociación y consulta de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica. Los roles de la oposición y la sociedad civil. Un análisis comparativo de México y Perú”. Tesis para Maestría en Relaciones Internacionales. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella.
- Villanueva, Ernesto. 2003. “Derecho de acceso a la información en el poder judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada”. *Revista Mexicana de Justicia* 2, 207-212.



Serie Atrio

Fragilidad financiera endógena en economías abiertas y dolarización

Sebastián Carvajal Mantilla

FLACSO Ecuador, 2015

95 páginas

La crisis financiera mundial que se desató en 2008 ha sido la más severa desde la Gran Depresión de 1929. En la oscuridad de ideas que suelen generar la crisis, John Maynard Keynes siempre aparece como una luz adonde voltear la mirada.

Esta vez, y de su mano, emerge también la de Hyman Minsky (1919-1996). Su trabajo se fundamenta mucho en Keynes; al igual que él, explora con detenimiento el funcionamiento de los sistemas financieros y cómo el comportamiento a su alrededor puede ser caldo de cultivo de dichas crisis.

Este libro presenta justamente las ideas de este célebre economista poskeynesiano para explicar cómo se gestan las crisis financieras y por qué las economías modernas son tan propensas a sufrirlas.

Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*

Ideas, Interests and Institutions in Brazilian Rural Territorial Development Policy: A Study of Território Meio Oeste Contestado

Ideias, interesses e instituições na política de desenvolvimento territorial brasileira: um estudo no Território Meio Oeste Contestado (SC)

Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella

Fecha de recepción: enero de 2015

Fecha de aceptación: julio de 2015

Resumen

En este artículo se analizan las configuraciones y dinámicas de los actores del *Território Meio Oeste Contestado* ubicado en el estado de Santa Catarina, Brasil. Este territorio fue constituido a partir de 2003, después de la implementación de la política de desarrollo territorial por el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Se investiga cómo las relaciones sociales y políticas fueron establecidas y administradas en el *Território*; qué actores e intereses estaban en disputa y cómo fueron contemplados; qué ideas e interpretaciones estaban en juego; y qué reglas y normas fueron construidas territorialmente para la negociación y concertación social de los actores. De manera general, se observó que las ideas que los actores territoriales poseen en relación con la política pública de desarrollo territorial difieren de aquellas idealizadas por el Gobierno federal; el principal interés de los actores que participan del *Território* es recolectar recursos financieros para las organizaciones y municipios que representan; y las frágiles institucionalidades territoriales construidas.

Descriptor: política pública; desarrollo territorial; ideas; intereses; instituciones.

Andréia Tecchio. Doctoranda del Programa de Posgrado de Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad, en la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, Brasil.

✉ deiatecchio@yahoo.com.br

Catia Grisa. Profesora de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

✉ catiagrisa@yahoo.com.br

Luiza Zitzke Oliveira. Magíster en Agroecosistemas, analista de agro-negocios en el Sistema de Cooperativas de Crédito de Brasil.

✉ luiza.zitzke@gmail.com

Ademir Antonio Cazella. Profesor de la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil.

✉ ademir.cazella@cca.ufsc.br

Abstract

The territory *Meio Oeste Contestado*, located in Santa Catarina, Brazil, was created in 2003, after the implementation of the rural territorial development policy of the government of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). This article analyzes how social and political relations were established and administered in the territory; how the disputes between different actors and interests were dealt with; the ideas and interpretations that were at stake; and what territorial rules and regulations were established for the negotiation and conciliation between the different social actors. In general, we observe that the ideas that the territorial actors have about public policies for rural territorial development differ from those of the federal government. The main interest of the different actors in the territory is to raise more financial resources for the local organizations and municipalities in the territory due to the fragile nature of the different territorial institutions.

Keywords: public policies; territorial development; ideas; interests; institutions.

Resumo

Este artigo analisa as configurações e as dinâmicas dos atores do Território Meio Oeste Contestado, localizado no estado de Santa Catarina, Brasil. Este Território foi constituído a partir de 2003, após a implementação da política de desenvolvimento territorial, pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Neste artigo investiga-se como as relações sociais e políticas foram estabelecidas e administradas no Território; quais atores e interesses estavam em disputa e como estes foram contemplados; quais ideias e interpretações estavam em jogo; e quais regras e normas foram construídas territorialmente para a negociação e concertação social dos atores. De maneira geral, observou-se que as ideias que os atores territoriais possuem em relação à política pública de desenvolvimento territorial diferem daquelas idealizadas pelo governo federal; o principal interesse dos atores que participam do Território é angariar recursos financeiros para as organizações e municípios que representam; e, as frágeis institucionalidades territoriais construídas.

Descritores: política pública; desenvolvimento territorial; idéias; interesses; instituições.

Las políticas brasileñas de desarrollo rural pasaron por importantes innovaciones a partir del año 2003 con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) para la Presidencia de la República. Una de ellas consiste en la introducción de la dimensión territorial del desarrollo, manifestada en la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT), vinculada con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), y en la institucionalización del Programa Territorios Rurales de Identidad (PTRI). Actualmente Brasil cuenta con 239 territorios rurales localizados en todas las regiones, constituidos por la incorporación de municipios con características rurales y con fuerte presencia de agricultores familiares, asentados de la reforma agraria y comunidades de pueblos tradicionales. El PTRI tiene como principal instrumento para la aplicación de recursos financieros el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (PRONAT), que apoya la implementación de proyectos de infraestructuras, concebidos y ejecutados por los actores de los territorios.

En 2008, el Gobierno federal fortaleció las políticas territoriales con la creación del Programa Territorios de la Ciudadanía (PTC), vinculado con el MDA, bajo la coordinación de la Casa Civil (institucionalidad central de la estructura política brasileña). Organizado actualmente en 120 territorios (sobrepuestos a los territorios rurales que presentan mayor vulnerabilidad social), el PTC pretende la universalización de los programas básicos de ciudadanía y la generación de trabajo y renta, potenciados a partir de la articulación de políticas públicas de varios ministerios en los contextos locales.

Además de las repercusiones en los ámbitos político e institucional nacional, estas políticas públicas generaron también “efervescencia” en los territorios, involucrando articulaciones y movilización de los actores, y alteraciones políticas e institucionales locales. Descentralización, territorio, intersectorialidad y participación pasaron a ser nociones presentes en la agenda pública y reivindicadas por actores gubernamentales y de la sociedad civil locales. Aspectos centrales en juego son el acceso a los recursos públicos, la construcción de nuevas relaciones de poder local e interpretaciones sobre el modelo de desarrollo de los territorios, especialmente en términos de sectores y de actores privilegiados por las políticas públicas. El territorio se convirtió en un nuevo espacio para la articulación, negociación y disputas entre los actores sociales.

Partiendo de estas nuevas configuraciones de y en los territorios, interesa investigar cómo las relaciones sociales y políticas fueron establecidas y administradas en los territorios. ¿Qué actores e intereses estaban en disputa y cómo estos fueron contemplados? ¿Qué ideas e interpretaciones estaban en juego para el desarrollo del territorio? ¿Qué reglas y normas fueron construidas territorialmente para la negociación y concertación social de los actores?

Este artículo busca avanzar en estas cuestiones a partir de un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado*, ubicado en el oeste del estado de Santa Catarina, Brasil. La formación socio-espacial de esta región tiene como principal característica la lucha por el control y uso de la tierra iniciada en el siglo XVII con la llegada de los colonizadores portugueses y españoles, intensificada en el inicio del siglo XX con el evento de la *Guerra do Contestado* (1912-1916)¹ y de la colonización por los descendientes de inmigrantes europeos (italianos y alemanes). En el curso de la historia, estos conflictos pusieron de lados opuestos diferentes categorías de agricultores familiares (Renk 2006), donde la mayoría de los descendientes de inmigrantes estaba mínimamente integrada a las principales cadenas productivas, mientras que las tierras de los indígenas y los agricultores mestizos fueron expropiadas. Actualmente la población indígena vive en reservas creadas por el Gobierno federal, muchas en condiciones sociales precarias. Ya una parte de los mestizos pasó a servir de mano de obra barata en las haciendas y

1 La *Guerra do Contestado* consistió en un conflicto armado entre tropas federales y mestizos, históricamente existentes en la región, que pasaron a ser desalojados debido a la colonización realizada por agricultores de origen europea, reclutados por empresas colonizadoras privadas.

en las unidades agrícolas familiares de los descendientes de europeos, sin embargo, la mayoría migró hacia las ciudades donde ocupa puestos de trabajo menos cualificados y con baja remuneración.

Tan pronto la perspectiva territorial ingresó en las acciones del Gobierno de Lula, las movilizaciones sociales y políticas comenzaron en este territorio. En esta trayectoria de aproximadamente 10 años, la conformación del *Território*, el acceso a los recursos políticos y financieros, y diferentes perspectivas referentes al desarrollo territorial se encontraban en disputa. Considerando esta dinámica y las cuestiones anteriormente mencionadas, el análisis del *Território Meio Oeste* se apoyará en el abordaje de la ciencia política denominada “tres i” (Palier y Surel 2005), que contempla las ideas, los intereses y las instituciones en juego en las políticas públicas y en las demás acciones del Estado, y que busca dialogar con las tres vertientes del neoinstitucionalismo (sociológico, histórico y de la elección racional) formuladas por Hall y Taylor (2003). Además, las ideas, intereses e instituciones también corresponden a las tres mayores tradiciones del análisis de las políticas públicas, respondiendo, de un modo general, a los abordajes cognitivos, de elección racional e institucionalista (Hall 1997). A diferencia de enfocarse apenas en uno de estos elementos (ideas, intereses e instituciones), lo que podría limitar el estudio de la dinámica y de la configuración de la política territorial, este artículo busca ofrecer un análisis del conjunto y de las interacciones entre ellos. Con eso se pretende comprender cómo la confluencia, las disidencias y las negociaciones entre ideas, intereses e instituciones influyen la dinámica seguida por las políticas territoriales en el *Território*. Se busca así evidenciar las influencias de estos tres elementos, la relación entre ellos y el modo en que esta relación ocurre a lo largo del tiempo, considerando que, en un determinado momento, uno de estos aspectos puede prevalecer sobre los otros. Es decir, la influencia entre ellos no es, necesariamente, homogénea a través del tiempo (Palier y Surel 2005).

Por ideas se comprende “un conjunto de representaciones, cuadros de análisis y de esquemas de interpretación diversos que tienen sentido a través de su encarnación en comunidades de actores específicos”, siendo que las representaciones orientan la construcción de las políticas públicas (Fouilleux 2000, 278). De forma simplificada, analizar las políticas públicas a partir de las ideas significa poner la atención en las creencias y representaciones sociales, y cómo estas interpretaciones interfieren en las políticas públicas (Muller 2008). Creencias, conocimientos compartidos e interpretaciones sobre el mundo son la base cognitiva a partir de la cual los problemas sociales y políticos son aprendidos y las soluciones son diseñadas (Muller 2008; Fouilleux 2000; Sabatier y Jenkins-Smith 1999 y 1993; Hall 1993).

Analizar las políticas públicas a partir de los intereses significa identificar los actores concernidos, las lógicas de la acción colectiva, los cálculos y estrategias desarrollados por los actores en función de los costos y beneficios esperados de la acción, así como las consecuencias de las anticipaciones realizadas por individuos o por las

organizaciones involucradas en la acción pública (Ostrom 2005; Alston et al. 2005; Hall y Taylor 2003). Los intereses influyen, junto con los demás elementos, las estrategias y las formas de la acción colectiva. Eso no significa afirmar que los actores operan con el objetivo de maximizar sus resultados, no obstante, interesa comprender los intereses que llevan a los grupos sociales a actuar y participar de las políticas públicas.

A su vez, una lectura de las políticas públicas a partir de la óptica de las instituciones radica en interrogarse sobre la influencia de las reglas y normas formales o informales en el comportamiento de los actores públicos y privados (Pierson 2004; Mahoney 2001; Thelen 1999). Las instituciones cumplen una serie de funciones: 1) ellas crean posiciones e intereses; 2) instituyen cómo los participantes adquieren o dejan sus posiciones; 3) establecen el abanico de acciones requeridas, permitidas o prohibidas; y 4) enumeran los resultados requeridos, permitidos o prohibidos (Flexor 2010). De esta forma, se busca analizar las instituciones construidas en el *Território Meio Oeste Contestado* para la gobernanza de los actores y de las organizaciones presentes, las mudanzas ocurridas en estas a lo largo del tiempo y el modo en que ciertas instituciones bloquean o limitan la expresión del desarrollo territorial.

Partiendo de estos tres elementos y perspectivas, se comprende que la política territorial del *Meio Oeste Contestado* es definida por las representaciones sociales, valores y creencias de un grupo de actores; es influenciada por las elecciones y cálculos de los actores territoriales, los cuales desarrollan estrategias para atender a sus intereses; y es restringida y/o favorecida por los cambios institucionales que ocurrieron internamente en la política pública o en el ambiente externo a ella (Palier y Surel 2005; Fouillex 2000). El análisis aquí presentado involucró la investigación de documentos oficiales, actas y listas de presencia de las reuniones del colegiado territorial en el período entre los años 2004 y 2012. Además, se realizaron entrevistas con actores gubernamentales y representantes de la sociedad civil² que participaron de las instancias colegiadas de las políticas territoriales en el período 2011 a 2014.

El artículo está estructurado en cuatro secciones. La primera discute las negociaciones de intereses, mediadas por instituciones e ideas, que llevan la delimitación político-administrativa del *Território Meio Oeste Contestado*. La sección siguiente presenta y analiza las institucionalidades construidas por los actores locales para la gobernanza y la gestión de la política territorial. La tercera sección evidencia los actores locales presentes y ausentes de la política territorial y los intereses que lleva a los mismos a

2 Los entrevistados de la sociedad civil representan organizaciones en el *Colegiado do Território*, como movimientos sociales, sindicatos de agricultores familiares y productores rurales; indígenas y cooperativas de crédito y de producción. Los entrevistados de la esfera gubernamental representan diferentes instancias municipales. Cabe resaltar que dos representantes de la sociedad civil ya ejercieron funciones en la esfera gubernamental y un representante del sector público ocupó cargo de liderazgo en el MST. Eso señala la permeabilidad del Estado (Marques 2000) e indica que la frontera entre sociedad civil y Gobierno es delicada y que delegados considerados representantes de organizaciones públicas tienen proximidades con organizaciones de la sociedad civil.

participar de las institucionalidades establecidas. A continuación, se analiza de forma integrada los actores, los intereses y las ideas que actúan en el *Território*, así como los desafíos institucionales que limitan la ejecución de la política pública de desarrollo territorial. Por último, se presentan algunas consideraciones sobre las principales limitaciones en el proceso e implementación de la política de desarrollo territorial, con base en el modelo de análisis de las “tres i”.

Ideas, intereses e instituciones en la delimitación del *Território Meio Oeste Contestado*

En 2003, cuando la SDT inició la implementación de la política de desarrollo territorial en Santa Catarina, se tenía como meta la creación de cuatro territorios rurales. Ese debate fue conducido por la SDT, en colaboración con la Secretaría de Agricultura de ese estado, cuya principal instancia de toma de decisión asociada a esa política fue el Consejo Estadual del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).³

Esta discusión enfrentó conflictos institucionales, una vez que el gobierno estadual defendía la adopción de la división geográfica recién trazada para delimitar las Secretarías de Desarrollo Regional (SDR).⁴ Siguiendo las nuevas normas establecidas y buscando potenciar sus institucionalidades, el gobierno estadual argumentaba por la inclusión de todos los municipios y SDR en el ámbito de la nueva política federal de desarrollo territorial. Además, estratégicamente se esperaba con eso garantizar más recursos del Gobierno federal. Sin embargo, por limitaciones presupuestarias y por no atender las ideas y representaciones sobre lo que es el territorio, manifestadas en los objetivos y criterios de la política territorial nacional, esa proposición no fue acatada por el MDA. En lo que se refiere al territorio objeto de este estudio, la propuesta de la SDT era que sus límites coincidiesen con los de una institucionalidad ya existente (el Consorcio Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSAD))⁵

3 El PRONAF fue creado en 1995 y en su estructura institucional previó la constitución de consejos estaduais y municipales de desarrollo rural. Este Programa se organizaba en líneas de apoyo al financiamiento de la producción agrícola y ganadería y a proyectos de infraestructura colectiva (PRONAF Infraestructura y Servicios Municipales). A comienzos de los años 2000, después de varias evaluaciones críticas de este instrumento y estimulados por el debate sobre el desarrollo territorial, el Gobierno federal eliminó esta línea del PRONAF y en su lugar, creó el PRONAT, financiando proyectos de infraestructura en una perspectiva territorial.

4 En enero de 2003, la reforma administrativa del gobierno estadual creó una nueva estructura de gobierno del poder ejecutivo de Santa Catarina: las SDR y respectivos Colegiados de Desarrollo Regional, más allá del Colegiado Estadual de Desarrollo. En la actualidad existen 36 SDR, que tienen como objetivo principal la descentralización administrativa del Estado.

5 La política de los CONSAD fue implementada por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) poco antes de la política de desarrollo territorial. En la región, la constitución de un consorcio de esta naturaleza se explica por la presencia destacada de indígenas, agricultores familiares y asentados de la reforma agraria, que se encuentran abajo de la línea de pobreza.

– *Alto Irani*) instituida el año 2004. En comparación con otras regiones del estado, los municipios de alcance de este Consorcio poseen importante concentración de público beneficiario de las políticas del MDA: agricultores asentados por la política de reforma agraria, agricultores familiares y pueblos indígenas. Es importante enfatizar que casi todos los municipios integrantes del CONSAD *Alto Irani* pertenecen a la SDR de *Xanxerê*, pero el recorte territorial no es exactamente idéntico. No obstante, existe una identidad construida a lo largo del tiempo entre los actores rurales de estos municipios, principalmente por medio de luchas sindicales.

Las discusiones en relación con el recorte de los territorios rurales de identidad perduraron por más de un año. Durante este período, ocurrieron diversas reuniones involucrando a los asesores de la SDT responsables por la implementación de la política de desarrollo territorial en el estado (que querían iniciar inmediatamente la operacionalización de la política, una vez que ya estaba en curso en la mayoría de los estados brasileños), el Delegado del MDA de Santa Catarina y gestores públicos del gobierno estadual. En el transcurso de estas discusiones, el gobierno estadual no puso trabas a la reivindicación de implementar la política territorial en todo el estado de acuerdo con las delimitaciones de las SDR, pero por presión política e intereses de políticos regionales junto al gobierno de Santa Catarina. Además, la SDR de *Joaçaba* fue integrada al *Território Meio Oeste Contestado*, contrariando la interpretación de la SDT, que ponderaba sobre la excesiva extensión geográfica del *Território* y una posible fragilidad de la cohesión social identitaria. Fruto de esta negociación entre ideas, intereses e instituciones, inicialmente el *Território* comprendió 27 municipios que formaban las SDR de *Xanxerê* y de *Joaçaba*, reuniendo a representantes de la sociedad civil y actores gobernantes ligados al tema de la agricultura familiar.

Sin embargo, durante los talleres de construcción del Plan Territorial de Desarrollo Rural Sostenible (PTDRS)⁶ realizados a lo largo del año 2006, quedó en evidencia que determinados municipios estaban dislocados de sus articulaciones sociales, culturales y económicas. Las referencias a la necesidad de dividir el territorio, debido a su alcance geográfico y cierta fragilidad identitaria, pasaron a ser recurrentes. No obstante, los primeros ajustes consistieron en agregar tres nuevos municipios integrantes de la base regional de la Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar (FETRAF). Con esta acción, la FETRAF buscó contemplar sus intereses de mantener la cohesión y articulación política de su base regional y obtener recursos financieros para proyectos de grupos de agricultores familiares por ellos asesorados. Además, un municipio fue transferido hacia otro territorio. De esta

6 Elaborados por los colegiados territoriales, los PTDRS son los principales instrumentos de apoyo a la gestión social del desarrollo territorial. Ellos expresan “un conjunto organizado de directrices, estrategias y compromisos relativos a las acciones que serán realizadas en el futuro, objetivando el desarrollo sostenible en los territorios, resultante de consensos compartidos de los actores sociales con el apoyo del Estado, en las decisiones tomadas en el proceso dinámico de planeamiento participativo” (Adib 2005, 4). Para la SDT, el PTDRS debe constituirse como la manifestación de la realidad del territorio, con un diagnóstico, una visión de futuro, ejes de desarrollo, programas y proyectos.

forma, el *Território Meio Oeste Contestado* quedó compuesto por 29 municipios y conformado por municipios de tres SDR del gobierno estadual: SDR de *Xanxerê* contemplada integralmente; SDR de *Joaçaba*, de la cual un municipio no hace parte del *Território*; y SDR de *São Lourenço do Oeste*, con cuatro municipios excluidos del recorte territorial federal.

Haciendo más complejo este recorte geográfico, integran además el *Território* diferentes Asociaciones de Municipios (AM), que son estructuras políticas de articulación intermunicipal constituidas en la década de 1960. Actualmente los municipios del estado se organizan en 21 AM que, a su vez, integran la *Federación Catarinense* de las AM (FECAM), fundada en 1980. Las representaciones municipales en estas AM se restringen al poder ejecutivo, sin la participación de la sociedad civil. Aunque la FECAM no esté posicionada públicamente en relación con la construcción de los territorios rurales de identidad, no se puede subestimar su importancia en este análisis, una vez que sus áreas de alcance acabaron influenciando las configuraciones de los territorios. Municipios de tres AM hacen parte del *Meio Oeste Contestado* y participan de sus institucionalidades. La AM del *Alto Irani* (AMAI) integra el territorio en su totalidad. En los casos de las AM del *Meio Oeste Catarinense* (AMMOC) y del *Noroeste Catarinense* (AMNoroeste),⁷ no todos sus municipios fueron incluidos en el recorte geográfico del *Território*, quedando afuera un municipio de la primera y tres de la segunda, respetando los límites de las SDR.

El tamaño del *Território* es contantemente cuestionado por diversos actores locales. Algunos representantes de la sociedad civil de municipios donde el poder público no participa de este *Colegiado* afirman tener dificultades de dislocarse hacia los locales de las reuniones, una vez que la política no prevé recursos para el resarcimiento de gastos de transporte. Este hecho, aliado con la distancia de los municipios limítrofes del *Território* hacia los municipios centrales donde se realizan las reuniones, sirve de argumento para que algunos delegados representantes de la AMAI manifiesten su interés de dividir el *Território*.

Sin embargo, se observó que existen motivos más relevantes en la intención de constituir dos territorios, entre ellos, el hecho de que la región de la AMAI concentra un expresivo contingente de poblaciones prioritarias del MDA, lo que aseguraría para esa región la participación en el Programa Territorio de la Ciudadanía. A su vez, los representantes de la AMMOC son contrarios a la subdivisión, pues eso representaría el riesgo de dejar de integrar el PTC, quedando restringido a la política de los Territorios Rurales de Identidad del MDA, lo que implica la no prioridad al acceso a recursos de determinadas políticas públicas. Aunque la mayoría de los proyectos

7 En este estudio, los municipios del *Território* que integran la AMNoroeste serán considerados como pertenecientes a la microrregión del *Alto Irani*, debido a la proximidad geográfica y semejanzas socio-económicas con los municipios de la AMAI. Además, la mayoría de los delegados del Colegiado Territorial entrevistados hizo mención a la existencia de dos polos microrregionales, en lugar de tres conforme sugiere el número de AM y de SDR contempladas por el *Território*.

aprobados en el ámbito del PRONAT sea de otra microrregión⁸ recurrente de la mayor organización de la sociedad civil, el hecho de pertenecer al PTC facilita el acceso a los recursos en el Gobierno federal para infraestructura de la asistencia social, salud y educación.

Otro factor que contribuye para que la subdivisión del *Território* no gane proporciones políticas mayores es la existencia de una organización del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), que integra municipios de las dos regiones, no siendo del interés de este movimiento la creación de dos territorios distintos.

Expresando las negociaciones entre ideas, intereses y distintas instituciones presentes en el *Território*, esas diversas delimitaciones geográficas (Territorios Rurales, SDR y AM) generaron mucha polémica entre los actores del sector público que se ven obligados a participar de diferentes foros regionales, a veces, con finalidades semejantes. A su vez, para los actores de la sociedad civil que no poseen mucha familiaridad con estas instituciones, se vuelve difícil comprender la función de cada una.

La elección del nombre *Território* también fue objeto de discusión y disputas entre los actores locales porque la denominación *Xapecozinho*, inicialmente propuesta por la SDT debido a la existencia de una tierra indígena y de un río con los mismos nombres ubicados en la microrregión, fue rebatida por los actores de la SDR de *Joaçaba* que no se sintieron representados con este nombre y reivindicaron la denominación *Meio Oeste Contestado*, en referencia a la *Guerra do Constatado* ocurrida en la región. Los conflictos por demarcaciones de tierras indígenas son recurrentes en la región y afectan los intereses de propietarios de tierras, incluso al universo de la agricultura familiar. De este modo, muchos se manifestaron contra la denominación sugerida por la SDT debido a su vínculo con la cuestión indígena. Por otro lado, el término “*Contestado*” abarca un número mayor de municipios y se refiere, no sin controversias históricas, a la población étnicamente descendiente de inmigrantes italianos y alemanes predominante en el *Território*, la cual tiene mayor poder político y económico. Asimismo, como observa el neoinstitucionalismo sociológico formulado por Hall y Taylor (2003), se puede mencionar que las representaciones sociales y la identidad de ese colectivo más amplio no encontraron correspondencia con la denominación preliminar sugerida por la SDT. Igualmente, siguiendo el abordaje cognitivo de Muller (2008, 2005), se observa que la elaboración e implementación de una política pública es, al mismo tiempo, un proceso de construcción de una nueva forma de acción pública y un proceso en que el actor colectivo (o individual) trabaja sobre sus representaciones sociales, sus valores y su identidad social.

8 Hasta el final del año 2012, el *Território Meio Oeste Contestado* fue contemplado con 64 proyectos por medio del PRONAT. De estos, cerca de 47% fueron ejecutados en municipios de la AMAI. Ya la AMMOC y la AMNoroeste, cada una fue beneficiada con 26,5% de las acciones (Oliveira 2014).

La construcción de las institucionalidades y su influencia en el *Território Meio Oeste Contestado*

De acuerdo con el neoinstitucionalismo histórico e igualmente a Delgado y Leite (2011), se comprende por institucionalidades el conjunto de instituciones (reglas y normas formales e informales) creadas por el Gobierno federal y por los actores locales para conducir la gestión social, la gobernanza y la elección de los proyectos estratégicos y de las acciones públicas relevantes en el ámbito de la política territorial. Estas institucionalidades, al mismo tiempo que se orientan y posibilitan las acciones de los actores en los territorios, constriñen e influyen su actuación futura, en un proceso del tipo “dependencia de camino/trayectoria” (*path dependency*) (Thelen 1999; Mahoney 2001).

Las institucionalidades establecidas en el *Território Meio Oeste Contestado* siguieron las orientaciones dadas por la SDT para todas las aéreas. El Colegiado de Desarrollo Territorial⁹ constituye el espacio superior de discusión y deliberación en los territorios, incluyendo las atribuciones de negociación y acuerdos entre las partes involucradas en la implementación de iniciativas y políticas para el desarrollo de los mismos (MDA 2010). Su composición debe representar a los principales actores sociales, políticos y económicos de la zona (esta cuestión será tomada en la próxima sección).

En el *Meio Oeste Contestado*, las reuniones del Colegiado Territorial ocurren cada dos o tres meses, pero si hay demandas específicas, como por ejemplo de disponibilidad de recursos financieros del PRONAT, pueden ocurrir mensualmente. Dependiendo de los asuntos en agenda y de las cuestiones en juego, puede ocurrir la presencia de actores territoriales que no son delegados, pero que tienen interés en algún tema vinculado con la política territorial.

Entre la realización de reuniones del Colegiado Territorial se llevan a cabo las reuniones del Núcleo Dirigente, cuya principal función consiste en hacer el pre-análisis de los proyectos que las organizaciones de los agricultores familiares someten para ser evaluados y, si son aprobados, apoyados por el PRONAT. En esta etapa, el Núcleo evalúa si el proyecto contempla todas las informaciones necesarias y, después del análisis, los proyectos vuelven a las respectivas organizaciones proponentes para reformulaciones o son redireccionados hacia el Grupo Técnico para evaluar la viabilidad económica, ambiental, social y organizacional, y emitir un parecer que será leído y debatido en el Colegiado.

Corresponde aún al Núcleo Dirigente, analizar y discutir otras políticas del Gobierno federal (la mayoría prevista en la Matriz de Acciones del PTC) y repasar las

9 De acuerdo con las Resoluciones 48 y 52 del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, vinculado al MDA, el Colegiado Territorial debe estructurarse mínimamente a partir de las siguientes instancias: plenario, núcleo dirigente o directivo y núcleo técnico, pudiendo, “para ampliar el proceso de acción y participación, constituir también Cámaras Temáticas o Técnicas, así como Comités Sectoriales, Temáticos o Técnicos” (Brasil MDA SDT 2010, 17).

informaciones para los demás delegados en las reuniones del Colegiado. La Matriz de Acciones reúne el conjunto de propuestas o de acciones de distintos órganos y ministerios del Gobierno federal para los *Territórios da Cidadania* con informaciones descriptivas y metas físicas y financieras territorializadas. Sin embargo, ese papel no está siendo ejecutado en su plenitud, restringiéndose apenas a algunas orientaciones relativas al PRONAF, a los mercados institucionales, acciones de enfrentamiento a la pobreza y demás programas volcados al fomento de la producción agropecuaria. Esa debilidad se debe a varios factores, entre ellos, al hecho de que la mayoría de los integrantes son profesionales de las ciencias agrarias que no poseen tradición de desarrollar trabajos intersectoriales, en sociedad con otros segmentos socio-profesionales (salud, educación, asistencia social, entre otras). La sobrecarga de trabajo de estos profesionales también fue mencionada durante la investigación como un factor limitante para dedicar más tiempo a las demandas del *Território*, una vez que es “una actividad más”. Más allá de eso, el Núcleo no dispone de servicios de apoyo de funcionarios que podrían sistematizar informaciones de otras áreas de actuación previstas en la Matriz de Acciones. El fracaso relacionado con el apoyo financiero, técnico y administrativo de los territorios ya fue observado por Delgado y Leite (2011) en estudios realizados en los *Território da Borborema*, del *Baixo Amazonas* y del *Noroeste Colonial*.¹⁰

Con la implementación del PTC en 2008, aumentó la participación de delegados de los sectores de la salud, educación y asistencia social en el Colegiado Territorial, como recomiendan los normativos de la SDT (Brasil MDA SDT 2010).¹¹ Sin embargo, en el Núcleo Dirigente y en el Grupo Técnico prevalece la presencia de organizaciones vinculadas con el sector agropecuario y representantes de la agricultura familiar, reproduciendo cierta “dependencia de camino” de su programa antecesor, el PRONAF Infraestructura (Delgado y Grisa 2013; Favareto 2010; Mahoney 2001). Por su composición de prácticas y normas informales de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los integrantes del Núcleo Dirigente y del Grupo Técnico generalmente no discuten acciones del PTC con profesionales de otras áreas, reproduciendo el sesgo sectorial en sus actuaciones. De esto se desprende que, aunque los delegados de los sectores de la salud, educación y servicio social también participen del Colegiado con el interés de recolectar más recursos públicos para sus áreas de actuación, de manera general, encuentran algunas limitaciones principalmente en las discusiones sobre el uso de los recursos del PRONAT. De este modo, siguiendo la trayectoria institucional del PRONAT Infraestructura, los proyectos financiados generalmente se limitan a temas productivos de carácter esencialmente agrícola.

10 Estos *Territórios* se ubican respectivamente en los estados de Paraíba, Pará y Rio Grande do Sul.

11 La SDT recomienda que los colegiados incluyan en sus institucionalidades la participación de “representaciones de actividades rurales no agrícolas (producción de artesanías, ropas, bordados, joyas indígenas, acuicultura, maricultura, prestadores de servicios etc.), de emprendimientos de Economía Solidaria, de actividades diversas del medio urbano, de prestación de servicios sociales, ambientales y económicos” (Brasil MDA SDT 2010, 15).

La forma predominante de elección de los proyectos a ser contemplados por el PRONAT busca atender a los intereses de los grupos representados del Colegiado Territorial (mayoritariamente del sector agrícola), siguiendo estrategias y normas informales basadas en la reciprocidad. Esas negociaciones y acuerdos definen compromisos de los actores interesados en la aprobación del proyecto para retribuir en otra oportunidad el apoyo recibido en el proceso de aprobación. O sea, la argumentación favorable a un proyecto dado por parte de representantes de organizaciones asociadas o afines en el plano político representa un crédito en forma de apoyo recíproco a proyectos a ser presentados por estas organizaciones que, en ese momento, prestan apoyo. Asimismo, cuando el MST propone proyectos a FETRAF, los apoya para luego recibir el apoyo recíproco. No se trata de un comportamiento oportunista, racional, dotado de todas las informaciones para la mejor elección, como podrán argumentar algunos adeptos de la elección racional. Pero se trata de cálculos, de estrategias y de las normas informales adoptadas por los grupos de actores para el acceso a los recursos públicos, inmersos en relaciones sociales y políticas, y mediados por la reciprocidad. Después de los trámites en el Colegiado y siguiendo estas reglas informales e intereses, los proyectos aprobados son enviados para el análisis del Consejo Estadual del PRONAF.

Los normativos de la SDT recomiendan también la creación de Cámaras Temáticas o Sectoriales y el establecimiento de un regimiento sobre el funcionamiento de los diversos órganos del territorio. Cuando el *Território Meio Oeste Contestado* pasó a integrar también el Programa Territorio de la Ciudadanía en 2008, fueron creadas las cámaras temáticas de salud, educación, agricultura y social. A lo largo de 2008, los diferentes sectores se reunieron y los asuntos más importantes eran llevados para discusión en la plenaria del Colegiado del *Território*. No obstante, posteriormente los actores integrantes de estas cámaras se desmovilizaron y no tuvieron ningún incentivo por parte de quien coordinaba el *Território* para que siguiesen actuando. Por ser constituidas bajo la finalidad de debatir algún problema o tema específico de importancia/interés para el *Território*, o aún con el objetivo de fortalecer la articulación de los segmentos sociales históricamente vulnerables o grupos sociales diversos (jóvenes, mujeres, indígenas, *quilombolas*,¹² extractivitas, etc.), las cámaras temáticas o sectoriales podrían desempeñar un importante rol de apoyo al Colegiado, principalmente en el tratamiento de los segmentos y cuestiones tradicionalmente excluidos de las acciones políticas de desarrollo rural y agrícola.

El hecho de que el *Território* no posea un regimiento interno dificulta la formalización y orientación acerca de qué organizaciones deberían componer el Colegiado Territorial y demás instancias, además de las reglas que definen su funcionamiento.¹³

12 *Quilombola* es la denominación común a los esclavos o a sus descendientes que huyeron de las haciendas o espacios de esclavitud para refugiarse en pequeños pueblos, llamados de *quilombos*.

13 Por ejemplo, la elección de los delegados, tanto de la sociedad civil como del gobierno, fue realizada, en algunos municipios, en reuniones públicas por iniciativa de consultores de la SDT e instituciones socias. Sin embargo, en algunos casos, las indicaciones de los delegados se dieron en el ámbito de las administraciones municipales, sin consulta pública.

La elección de los delegados en los municipios, los criterios para selección de los proyectos y el plan de acción del Colegiado son cuestiones regidas por las reglas informales del *Território Meio Oeste Contestado*. Una de las consecuencias de esta ausencia de reglas formalizadas es la elevada rotación de ciertos delegados y/o presencia únicamente en reuniones que sean de interés específico del municipio de origen o de organización representada. No existe, por ejemplo, sanciones para las organizaciones ausentes en varias secciones del Colegiado, que aparecen en los momentos más convenientes, como cuando está en debate la discusión de proyectos a ser financiados por el PRONAT.

El régimen interno, al definir la composición del Colegiado, también puede tener influencia importante sobre la promoción de la intersectorialidad, la representatividad de los principales actores del *Território* y la participación de segmentos en situaciones de vulnerabilidad en la política territorial. Aunque ese sea un instrumento normativo que simplemente garantiza la presencia de determinados actores en el Colegiado –sin intervenir sobre la “cualidad” de su participación–, su ausencia puede tener implicaciones negativas para la incorporación de la intersectorialidad en la política territorial y para su capacidad de contribuir para el enfrentamiento de la pobreza rural (Delgado y Grisa 2013).

Actores, intereses e ideas presentes y actuantes en el *Território*

Como se mencionó anteriormente, el Colegiado es una de las principales institucionalidades del *Território*, y de él deben hacer parte delegados representantes de la sociedad civil y de las tres escalas del gobierno (municipal, estadual y nacional), contemplando la diversidad de organizaciones y segmentos sociales y productivos existentes en cada territorio. Tal como lo enuncia la literatura sobre desarrollo territorial, la multidimensionalidad y la intersectorialidad deberían constituirse en componentes fundamentales para la gestión social de los territorios. Sin embargo, como ha sido observado en otros contextos sociales (Cavalcanti, Wanderley y Niederle 2014; Leite 2013), esta no parece ser la realidad en el *Território Meio Oeste Contestado*. Los actores representantes de la categoría de los agricultores familiares se encuentran más organizados desde el punto de vista político y sindical, y son los más activos junto a las instancias administrativas y la política territorial. Estos son representados principalmente por el MST, que es el actor social más actuante desde la constitución del *Território*, seguido de los sindicatos vinculados con la FETRAF.

Aunque presentes en el *Território* y viviendo en condiciones de importante vulnerabilidad social (y por lo mismo público prioritario del PTC), los indígenas tienen representación por medio de un único delegado, lo que deja claro que no poseen la misma visibilidad que los agricultores familiares e integrantes del MST, confor-

me constata Favareto (2010).¹⁴ La inexpresiva participación de este grupo social está asociada especialmente con la falta de tradición de acciones conjuntas entre las organizaciones de la agricultura familiar y los indígenas. Persiste una gran dificultad en construir u obtener apoyo para la elaboración de proyectos que atiendan sus especificidades (proyectos productivos de naturaleza colectiva y no pautados por resultados únicamente económicos) y articular acuerdos de reciprocidad con otros actores o segmentos sociales. Las escasas preocupaciones constatadas en relación con la necesidad de inclusión de estas poblaciones fueron observadas en algunas intervenciones del Articulador Estadual de la SDT/MDA, alertando la importancia del Colegiado y de la propia política de desarrollo territorial para encontrar mecanismos para la inclusión de los indígenas en sus iniciativas. Igualmente los *caboclos*¹⁵ raramente integran las principales organizaciones profesionales agrícolas representadas en el consejo territorial, con excepción del MST, que movilizó a parte de estos agricultores en el proceso de ocupación de tierras y de lucha por la reforma agraria.

En relación con el sector productivo agropecuario, ninguna organización vinculada a las grandes agroindustrias presentes en el territorio y las demás empresas prestadoras de servicios al sector primario está representada en el Colegiado. No obstante, esta no es una especificidad de este *Território*. A partir de una investigación en otros contextos, Bonnal, Delgado y Cazella (2011) observaron que, en muchas situaciones, los representantes del mercado no tienen interés en participar de las institucionalidades territoriales debido a la relativa fragilidad política y la escasez de recursos financieros de la política de desarrollo territorial.

De la misma forma, las universidades y las organizaciones sociales, como por ejemplo las asociaciones de barrios, iglesias, entre otras, no componen ese foro territorial, prevaleciendo, de este modo, las discusiones alrededor de políticas, proyectos y actividades vinculados con el sector agropecuario y, en el interior de ese sector productivo, con agricultores familiares que integran las redes socio-técnicas y políticas de las principales organizaciones profesionales agrícolas.

En lo que se refiere a la participación por género, la representación masculina en el Colegiado era largamente predominante en el período que entró en vigencia la política de Territorios Rurales de Identidad (de 2004 a 2008). Con el PTC y la participación de otros segmentos de los servicios públicos y de la sociedad civil en las institucionalidades territoriales como la salud, educación y asistencia social, el número de mujeres aumentó, aunque aún sea mayoritaria la participación masculina.

Con la implementación del PTC, el MDA pasó a recomendar la paridad entre representantes de la sociedad civil y del gobierno en el Colegiado Territorial. Según la SDT, "(...) se debe buscar el equilibrio entre estas dos fuerzas comprendiendo que,

14 Los órganos públicos con quienes los indígenas más se relacionan, como la *Fundação Nacional do Índio* (Funai) y la *Fundação Nacional da Saúde* (Funasa), no participan del Colegiado Territorial.

15 En Brasil, se utiliza el término *caboclo* para designar el mestizaje entre personas blancas e indias.

desde esta perspectiva, una no substituye a la otra. El criterio de la paridad es pensado como equilibrio de fuerzas y posibilidades, y no simplemente como una igualdad numérica (Brasil MDA SDT 2010). Sin embargo, los delegados del *Território Meio Oeste Contestado* optaron por mantener la representatividad anterior de dos tercios de integrantes de la sociedad civil y un tercio del poder público. Esta decisión se debe, en gran parte, al hecho de que la sociedad civil es muy activa en el territorio, cuya acción fue capaz de modificar orientaciones nacionales y reafirmar instituciones de su interés.

Más allá de la diferencia entre el número de delegados de la sociedad civil y del Estado, se perciben algunos intereses distintos que rigen la participación en el Colegiado. Los representantes de la sociedad civil fueron motivados a insertarse en la política territorial y en las institucionalidades creadas por esa política, en función de la posibilidad de recolectar recursos financieros para sus bases sociales, generalmente agricultores familiares mínimamente estructurados desde los puntos de vista político y económico. La posibilidad de acceder a recursos del PRONAT fortalece las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil porque instiga a los agricultores familiares y asentados a que se organicen. Además, para estos delegados, obtener más conocimiento respecto de las políticas públicas es una forma de empoderamiento político y económico.

Los representantes de órganos gubernamentales también tienen interés en obtener más conocimientos respecto a las políticas públicas puestas a disposición por el Gobierno federal para implementarlas en los municipios que representan, viabilizando el acceso a recursos públicos y de igual manera incrementando su capital político. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que uno de los factores que llevó a estos delegados a que integraran el Colegiado fue la obligatoriedad del poder público en participar del PTC (Abramovay 2001). En efecto, Delgado y Leite (2011) destacan que hubo resistencia en muchos territorios y oposición de representantes de alcaldías y de Consejos Municipales de Desarrollo Rural a la política territorial, teniendo en cuenta que esas estructuras administrativas perdieron poder y capacidad de intervención con la extinción del PRONAF e Infraestructura y Servicios Municipales.

A pesar de estas diferencias, tanto para los representantes de la sociedad civil como para los representantes del poder público, el interés mayor de participar está relacionado con garantizar más recursos financieros para los municipios u organizaciones que representan. Ese hecho es comprobado por la mayor participación de delegados en las reuniones en que se analizan y seleccionan los proyectos a ser financiados por el PRONAT en el *Território*. La intencionalidad humana en la determinación de las situaciones políticas, como observa la escuela de la elección racional, queda explicada en estas situaciones.

Es importante destacar que el interés en el acceso a los recursos públicos generalmente no está asociado a las preocupaciones con las poblaciones empobrecidas del *Território* (Tecchio 2012). Eso puede ser explicado por el hecho de que los representantes de la política territorial buscan viabilizar los proyectos que benefician al pú-

blico de las organizaciones que representan. Las poblaciones pobres no participan de organizaciones con capacidad y alcance político suficiente para integrar el Colegiado Territorial. El poder público, a su vez, muestra no poseer condiciones materiales, humanas y financieras, ni interés para defender posibles demandas de esas poblaciones u organizarlas para que participen en las políticas públicas de desarrollo territorial.

También cabe notar que las dos microrregiones que componen el *Território Meio Oeste Contestado* se hacen representar de forma diferente en el Colegiado Territorial. La mayoría de los delegados de la microrregión de la AMMOC pertenece a organizaciones del poder público, principalmente de las alcaldías, servicio de extensión rural y de la asociación de los municipios. En esta microrregión, los segmentos de la sociedad civil, como por ejemplo movimientos sociales y sindicatos de la agricultura familiar, tienen una capacidad de intervención política menos expresiva. Así, los delegados de la microrregión de la AMAI son mayoritariamente representantes de la sociedad civil –con énfasis para el MST–, de los sindicatos de la agricultura familiar vinculados a la FETRAF y de las cooperativas de producción y de crédito. Conforme se mencionó anteriormente, esa distinción se refleja también en la articulación de organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de obtener apoyo para los proyectos de sus intereses en el Colegiado Territorial, en el cual las propuestas de proyectos de la región de la AMAI, formuladas por el MST y por la FETRAF, son aprobadas en mayor número.

Otro aspecto relevante tiene que ver con las “ideas” que, de alguna forma, influyen en el proceso de operacionalización de la política de desarrollo territorial. La comprensión de la gran mayoría de los delegados del Colegiado sobre el desarrollo territorial no es igual a la de los ideólogos de la política en la esfera nacional. Para el Gobierno federal, el Programa Territorios Rurales de Identidad y el PTC deben promover el desarrollo territorial (áreas rurales y urbanas articuladas en una escala intermunicipal) y adoptar el territorio como eje motivador de sus intervenciones. No obstante, la gran mayoría de los proyectos del PRONAT son implementados por los actores locales en la escala municipal, atendiendo demandas localizadas, asemejándose –como se refirió Abramovay (2001, 134)– más a “una lista de compras que a un proyecto en desarrollo”. Las principales razones citadas para justificar la incorporación incipiente de la escala territorial en la elaboración de casi todos los proyectos del PRONAT estuvieron relacionadas con la innovación de esa política en lo que respecta a la participación social (y los desafíos de su efectucción); a las dificultades para apropiarse de la noción y de capacitarse para el desarrollo territorial en virtud del poco tiempo de su implementación; y a la reproducción de “estilos políticos” (Frey 2000) y de interpretaciones sobre el modo de hacerse política y política pública.

Brasil posee una fuerte tradición municipalista basada en la idea de federación (*União*, estados de la federación y municipios), que dificulta la consolidación de una práctica volcada hacia el desarrollo territorial (Delgado, Bonnal y Leite 2007). El análisis de las políticas territoriales del *Território Meio Oeste Contestado* muestra que

existe una tensión entre el *Território* y los municipios, principalmente por el hecho de que los recursos financieros destinados para el *Território* son obligatoriamente ejecutados por los municipios.¹⁶ Además, influye en la reproducción de este recorte el hecho que las alcaldías tienen que aportar contrapartidas financieras e, igualmente, el interés de las mismas en atender preferencialmente (o exclusivamente) su electorado y no el de un municipio vecino, cuyos liderazgos políticos pueden tener vínculos con partidos distintos y/u opositores (Oliveira 2014).

Así, se puede aludir que la política territorial implementada en Brasil enfrenta limitantes arraigados en la lógica y en la cultura de sus instituciones políticas, relacionadas tanto a la “fragilidad de los municipios frente a los recursos, como a la necesidad de la negociación de la cual los municipios son prisioneros, como también del grado de competencia que se establece entre ellos” (Medeiros y Dias 2011, 215). Esas raíces históricas reafirman el carácter limitado de las políticas de descentralización. Al igual que la adopción del abordaje del desarrollo territorial, según Medeiros y Dias 2011, aún prevalecen las institucionalidades que determinan las relaciones entre los poderes municipales, estatales y el Gobierno federal.

También se constató que las alcaldías se apropian del hecho de hacer parte de una política territorial (notablemente del PTC que acredita a los territorios/municipios que tienen prioridad en determinadas acciones públicas, lo que Delgado y Grisa 2013 denominaron de “sello PTC”) y donde se direccionan, hacia las esferas de los gobiernos federales y estatales, proyectos fuera del ámbito de la política territorial, de acuerdo con los intereses, pero sin discutirlos en el Colegiado del Territorio. Estratégicamente y racionalmente estos actores se apropian del “sello PTC”, sin embargo, sin la debida comprensión sobre las ideas, interpretaciones y principios que este Programa (tal como el PRONAT) establece para el desarrollo de los territorios. En parte fruto de estas dinámicas, las discusiones del Colegiado Territorial quedan más restringidas al PRONAT y al sector agrícola.

Consideraciones finales

La aplicación del término denominado “tres i” para analizar la política pública de desarrollo territorial implementada en el *Território Meio Oeste Contestado* permitió constatar que las instituciones creadas por la política presentan dificultades, principalmente en la concepción de reglas que posibiliten la participación de las poblacio-

16 Los colegiados territoriales son instancias que no se constituyen como personas jurídicas, lo que impone enormes desafíos y obstáculos a la propuesta de desarrollo territorial. La transferencia de recursos públicos a los territorios ocurre por medio de institucionalidades que regulan el traspaso de recursos a los gobiernos municipales y a las organizaciones privadas. Asimismo, como señalan Medeiros y Dias 2011, la descentralización administrativa promovida por la política territorial encuentra limitaciones dadas por la operacionalización de los términos contractuales de los convenios o contratos de traspaso para la ejecución de los recursos públicos.

nes más pobres. Los intereses que prevalecen son los de las organizaciones vinculadas con los agricultores familiares más estructurados desde el punto de vista de la integración a los mercados y que pertenecen a las redes socio-técnicas de movimientos sociales, sindicatos y cooperativas de producción y de crédito rural. A su vez, las ideas que los delegados representantes de estas organizaciones poseen respecto a las políticas en cuestión difieren de aquellas formuladas en la esfera nacional, considerando la configuración del territorio y el hecho de que la mayoría de los proyectos financiados por el PRONAT es de carácter municipal.

También se observó que el ideario de la política de desarrollo territorial se vuelca hacia el fortalecimiento productivo de segmentos de la agricultura familiar. La población rural empobrecida compone el universo de las políticas de carácter asistencial y no logra un mínimo de integración en las nuevas institucionalidades propiciadas por el enfoque de desarrollo territorial. Sobre ese asunto se percibe una clara dicotomía entre dos polos de políticas públicas –carácter productivo y de naturaleza asistencial–, lo que dificulta una mayor inserción socio-productiva de amplios segmentos de la agricultura familiar. Incluso las organizaciones territoriales desconocen, por limitaciones impuestas por su estructura organizacional pero también por la falta de interés político, las estrategias de reproducción social de esos segmentos sociales. Ese cuadro no se limita a la esfera institucional del Estado y se refiere a la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil que actúa en el tema del desarrollo rural.

El abordaje sectorial y la circunscripción municipal de los proyectos apoyados por la política territorial evidencian la grieta existente entre las ideas fundadoras del estilo de desarrollo territorial y el que de hecho ocurre en la operacionalización de la política. Lo rural sigue siendo pensado como el espacio privilegiado del desarrollo agrícola en que pese a las inúmeras evidencias, incluso en el interior del universo de la agricultura familiar, considerando la importancia socio-económica de otras actividades remuneradas por miembros de las familias de agricultores no necesariamente vinculados con el sector agropecuario. En lo que se refiere al alcance geográfico de los proyectos, la escala municipal prevalece sobre la dimensión intermunicipal, reflejando fragilidades de diversos órdenes que dificultan la concepción de proyectos de desarrollo por actores de zonas rurales carentes de servicios y recursos humanos capacitados en el arte de la planeación del desarrollo, pero también intereses políticos que hacen de la esfera municipal el espacio privilegiado de la acción de los actores vinculados al medio rural.

La política territorial en el *Meio Oeste Contestado* es definida por las representaciones sociales, valores y creencias de actores vinculados con la agricultura familiar, que influyen a través de sus elecciones y cálculos, como también a través de las organizaciones gubernamentales localizadas físicamente más al centro del *Território*, que a su vez desarrollan estrategias para atender a sus intereses. Por otra parte, la política territorial está limitada por instituciones que concurren en la delimitación del *Território* (SDR,

AM) y que reproducen tendencias de camino presentes en la institucionalidad brasileña (estructura de los entes federativos) y en programas anteriores (PRONAF Infraestructura), y por la ausencia de reglas formales (regimiento y cámaras temáticas) que garanticen la participación de las poblaciones más vulnerables del territorio.

Así, la experiencia de desarrollo territorial implementada en Brasil a partir del año 2003 representa un verdadero laboratorio que permite confrontar el esquema inicial de ideas, intereses e instituciones movilizado en la concepción de la política y aquel que resulta de su implementación. Es que, pese a los distanciamientos entre uno y otro esquema, nada permite afirmar que se trata de un fracaso del enfoque territorial. En la práctica, el caso aquí discutido revela que la formulación normativa del desarrollo territorial pasa por profundas reformulaciones y ajustes emprendidos por los actores territoriales que lograron éxito en participar e influenciar la materialización de la política.

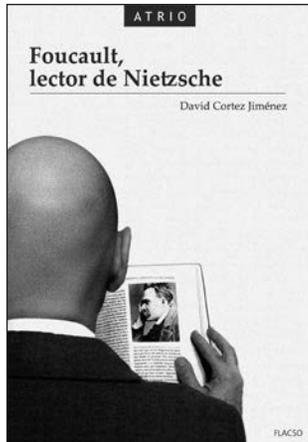
Bibliografía

- Abramovay, Ricardo. 2001. "Conselhos Além dos Limites". *Estudos Avançados* 43, 121-140.
- Adib, Alberto Renaut. 2005. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Guia para o Planejamento*. Brasília: SDT.
- Alston, Lee, Marcus Melo, Bernardo Muelle y Carlos Pereira. 2005. "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil". *Latin American Research Network Working Paper* 509. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. 2003. "Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável". Acceso en julio de 2015.
http://www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo_253.pdf
- _____. 2010. "Colegiados Territoriais: Guia para a Organização Social dos Territórios". *Documento de Apoio* 5. Brasília: SDT.
- Bonnal, Philippe, Nelson Delgado y Ademir Antonio Cazella. 2011. "Subsídios Metodológicos ao Estudo do Desenvolvimento Territorial Rural". *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*, organizado por Carlos Miranda e Breno Tiburcio, 35-60. Brasília: IICA.
- Cavalcanti, Josefa, María Wanderley y Paulo André Niederle. 2014. *Participação, Território e Cidadania: Um Olhar sobre a Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Recife: MDA.
- Delgado, Nelson y Catia Grisa. 2013. "Institucionalidades, Governança e Projetos Territoriais na Política de Desenvolvimento Rural no Brasil". *Políticas de Desen-*

- volvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*, compilado por Sergio Pereira Leite, 239-287. Brasília: IICA.
- Delgado, Nelson y Sérgio Pereira Leite. 2011. "Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores". *Revista de Ciências Sociais* 2, 431-473.
- Delgado, Nelson, Sérgio Pereira Leite y Philippe Bonnal. 2007. *Desenvolvimento Territorial: Articulação De Políticas Públicas e Atores Sociais*. Rio de Janeiro.
- Favareto, Arilson. 2010. "As Tentativas de Adoção da Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural - Lições para uma Nova Geração de Políticas Públicas". *Raízes* 1, 52-62.
- Federação Catarinense de Municípios. Fecam. Acceso en junio de 2011. <http://www.fecam.org.br/associacoes/index.php>.
- Flexor, Georges. 2010. "A Economia Política da Construção Institucional do Mercado de Biodiesel no Brasil". *Análise Comparada de Políticas Agrícolas: Uma Agenda em Transformação*, compilado por Philippe Bonnal y Sérgio Pereira Leite, 363-387. Rio de Janeiro: Mauad X.
- Fouilleux, Ève. 2000. "Entre Production et Institutionnalisation des Idées: La Réforme de la Politique Agricole Commune". *Revue Française de Science Politique* 2, 277-306.
- Frey, Klaus. 2000. "Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas* 21, 211-259.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State". *Comparative Politics* 25 (3), 229-259.
- _____. 1997. "The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations". *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, compilado por Mark Lichbach y Alan Zuckerman, 174-207. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter y Rosmary Taylor. 2003. "As Três Versões do Neo-institucionalismo". *Lua Nova* 58, 193-223.
- Leite, Sergio Pereira. 2013. "Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil". Brasília: IICA.
- Marques, Eduardo Cesar. 2000. "Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro". São Paulo: Revan.
- Mahoney, James. 2001. "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society* 2, 507-548.
- Medeiros, Leonilde Servolo y Marcelo Miná Dias. 2011. "Marco Jurídico-normativo para o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial". *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*, compilado por Carlos Miranda y Breno Tiburcio, 197-230. Brasília: IICA.

- Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2010. "Orientações Gerais para a Elaboração e Qualificação dos PTDRS". Brasília: MDA / SDT.
- Muller, Pierre. 2005. "Esquisse d'une Théorie du Changement dans l'Action Publique: Structures, Acteurs e Cadres Cognitifs". *Revue Française de Science Politique* 55, 155-187.
- _____. 2008. *Les Politiques Publiques*. París: PUF.
- Oliveira, Luiza Zitzke. 2014. "Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): o Caso do Território Meio Oeste Contestado (SC)". Tesis para Maestría en Agroecosistemas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Cambridge: Princeton University Press.
- Palier, Bruno e Yves Surel. 2005. "Les "Trois i" et l'Analyse de l'État en Action". *Revue Française de Science Politique* 1, 07-32.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Renk, Arlene. 2006. *A Luta da Erva: Um Ofício Étnico da Nação Brasileira no Oeste Catarinense*. Chapecó: Argos.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- _____. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment". *Theories of the Policy Process*, compilado por Paul A. Sabatier, 117-166. Boulder: Westview Press.
- Tecchio, Andréia. 2012. "Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e Superação da Pobreza no Meio Rural Brasileiro: Estudo de Caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)". Tesis para Maestría en Agroecosistemas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 2, 369-404.

Ediciones de FLACSO - Ecuador



Serie Atrio

Foucault, lector de Nietzsche

David Cortez

FLACSO Ecuador, 2015

258 páginas

En este libro, se analiza al filósofo e historiador francés Michel Foucault en su condición de lector de Friedrich Nietzsche. Para ello emprende un minucioso estudio de cómo Foucault recurre a las de Nietzsche. Cortez retoma la tesis del filósofo francés según la cual su propia obra se puede considerar como una "historia crítica del pensamiento" cuyo eje serían las relaciones entre subjetividad y verdad. Como estrategia metodológica, Cortez propone partir de los conceptos "arqueología", "genealogía" y "subjetivación" para explicar cómo Foucault fue construyendo su relación con Nietzsche. Para ello desarrolla una argumentación en la cual el Nietzsche de Foucault queda explicado en perspectiva histórica (arqueología y genealogía), filosófica (subjetividad) y crítica (racionalidad).

Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador

*The Transformation of Housing Policy. The System of
Incentives for Housing in the Construction of
Quasi-Markets in Ecuador*

*Transformação das políticas de habitação social.
O sistema de Incentivos para a Habitação na conformação
de quase-mercados no Equador*

Marco Antonio Córdova

Fecha de recepción: enero de 2015
Fecha de aceptación: junio de 2015

dossier

Resumen

Desde un enfoque de neoinstitucionalismo económico, este artículo busca explicar por qué los instrumentos de las políticas de vivienda han incidido en la conformación de modelos de cuasi-mercados en el sector. Para este propósito se plantea analizar –como estudio de caso– la experiencia de Ecuador a partir de la implementación del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) en 1998. Metodológicamente se contempla el análisis de las condiciones de funcionamiento de los cuasi-mercados (estructura de mercado, información, costos de transacción, motivación y selección adversa), así como de un conjunto de criterios de evaluación del modelo (eficiencia, sensibilidad, elección y equidad). Los resultados encontrados evidencian contradicciones entre las lógicas de competencia del modelo de cuasi-mercados de vivienda social y las restricciones de acceso generadas por las condiciones socio-económicas del país.

Descriptor: neoinstitucionalismo económico; instrumentos de políticas públicas; políticas de vivienda social; Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV); cuasi-mercados; Ecuador.

Abstract

Drawing upon a neo-institutionalist economic framework, this article attempts to explain how the public policy instruments for housing policy have shaped the development of quasi-markets in the housing sector in Ecuador. We analyze the case of Ecuador and the implementation of the System of Incentives for Housing (Sistema de Incentivos para la Vivienda-SIV) beginning in 1998. Methodologically the study analyzes the conditions underpinning the functioning of quasi-markets in housing (market structure, information, transaction of

Marco Antonio Córdova. Doctor (c) en Ciencias Sociales con mención en Estudios Andinos por FLACSO, sede Ecuador. Profesor investigador del Departamento de Asuntos Públicos, FLACSO sede Ecuador.
✉ mcordova@flacso.edu.ec

1

costs, motivation and adverse selection), as well as of the evaluation criteria of the model (efficiency, sensibility, choice and equity). The results illustrate contradictions between the logic of competition in the quasi-market model of social housing and the restrictions of access which are the result of the socio-economic conditions of the country.

Keywords: economic neo-institutionalism; public policy instruments; social housing policy; System of Incentives for Housing (SIV); quasi-markets; Ecuador.

Resumo

Desde uma abordagem do neoinstitucionalismo econômico, este artigo procura explicar por que os instrumentos das políticas de habitação incidiram na conformação de modelos de quase-mercados no setor. Para este propósito platea-se analisar –como estudo de caso– a experiência do Equador a partir da implementação do Sistema de Incentivos para a Habitação (SIV, sigla em espanhol) em 1998. Metodologicamente contempla-se a análise das condições de funcionamento dos quase-mercados (estrutura de mercado, informação, custos de transação; moticação e seleção adversa), assim como um conjunto de critérios de avaliação do modelo (eficiência, sensibilidade, eleição e equidade). Os resultados encontrados evidenciam contradições entre as lógicas de concorrência do modelo de quase-mercados de habitação social e as restrições de acesso geradas pelas condições sócio-econômicas do país.

Descritores: neoinstitucionalismo econômico; instrumentos de políticas públicas; políticas de habitação social; Sistema de Incentivos para a Habitação (SIV); quase-mercados; Equador.

En el contexto del paradigma neoliberal de las décadas de 1980 y 1990, muchas de las políticas sociales fueron orientadas hacia el mercado introduciendo elementos de competencia en la provisión, gestión y financiación de determinados bienes y servicios públicos. En ese propósito, se impulsó un conjunto de reformas tendientes a promover la libertad de elección de los usuarios, generar ambientes competitivos, separar la producción de la financiación de los servicios, descentralizar las funciones de gestión e implementar mecanismos de eficiencia.

Sin embargo, la implementación de estas reformas no necesariamente ha significado la disminución de la intervención del sector público que, por el contrario, ha seguido manteniendo un rol relevante en la prestación y regulación de servicios de bienestar en sectores tales como salud, educación, servicios sociales, vivienda de interés social, entre otros. En ese sentido, la introducción de dinámicas de competencia acompañadas de mecanismos de regulación estatal ha determinado la conformación de cuasi-mercados, es decir, formas de economía mixta en las que actores públicos y privados participan en la producción y distribución de servicios de bienestar (Villarroja 2000, 25).

En el caso del sector de la vivienda social, los cuasi-mercados han tenido un carácter residual respecto a la totalidad de la provisión del mercado inmobiliario con-

centrándose en ámbitos relacionados con: i) la inversión en nuevos planes sociales de vivienda; ii) la asignación de hogares a las vacantes de vivienda; y iii) la gestión de las reservas existentes de vivienda social (Bramley 1993). Las reformas introducidas en este sector han supuesto no solo el direccionamiento de subsidios hacia las familias de menores recursos, sino sobre todo la formación de un mercado competitivo en el que los gobiernos locales y estatales se han convertido en los compradores y las asociaciones de vivienda, cooperativas y particulares se han constituido en proveedores del servicio.

En América Latina, región en la cual los déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda han constituido históricamente una problemática estructural, la configuración de cuasi-mercados a partir de la década de 1990 está relacionada con la transformación del papel del Estado en la política habitacional, declinando su rol regulador para convertirse en un organismo facilitador y articulador del conjunto de acciones realizadas bajo su intervención.

Esto supuso la implementación de políticas de vivienda instrumentalizadas a través de sistemas de incentivos, de esquemas de financiamiento gestionados por fuera de los organismos nacionales y de una oferta anclada a promotores y empresarios privados. Este es un fenómeno ampliamente abordado en la literatura de las políticas urbanas (Gonzales 1999; CEPAL 2002; Schteingart y Patiño 2006; Bonduki 2009; Paquette y Yescas 2009; Siclari 2009; Cuervo y Jaramillo 2010; Calderón 2012; Flores 2012), no obstante, han sido poco exploradas las explicaciones sobre cómo se han configurado estos cuasi-mercados.

Por tanto, es pertinente preguntarse ¿por qué los instrumentos de las políticas de vivienda han incidido en la conformación de modelos de cuasi-mercados en el sector? Desde un enfoque de neoinstitucionalismo económico (North 1993), se esboza como hipótesis que las transformaciones de los instrumentos de políticas hacia formas de economía mixta estructuran incentivos y limitaciones en la dinámica de intercambio del área de la vivienda social. Para este propósito, el artículo analiza –como estudio de caso– la experiencia de Ecuador, en tanto la implementación del Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV) en 1998 se inscribe en la lógica de transformación de las políticas de vivienda social que la investigación busca indagar.

El documento desarrolla en una primera sección una discusión teórico-metodológica sobre la noción de cuasi-mercados que permita delimitar las categorías de análisis. En un segundo acápite, se esbozan los antecedentes de la política de vivienda en Ecuador. En la tercera parte, se desarrolla el análisis de las condiciones de funcionamiento de los cuasi-mercados, en términos de la estructura de mercado, información, costos de transacción, motivación y selección adversa. Finalmente, en la cuarta sección, se evalúa el modelo de cuasi-mercados en función de factores como eficiencia, sensibilidad, elección y equidad.

El concepto de cuasi-mercados

En su concepción ortodoxa, el concepto de economía hace referencia a “la manera en que las sociedades utilizan recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuir las entre los distintos individuos” (Samuelson 2010, 4). Esto implica que los bienes son limitados respecto al conjunto de deseos y necesidades, por lo que la utilización de recursos debe ser eficiente. De ahí la importancia de entender cómo funcionan las distintas formas de organización de la economía. Así por un lado, en una *economía de mercado*, las decisiones acerca de la producción y el consumo son tomadas por los individuos y empresas privadas a través de un intercambio voluntario mediado por un sistema de precios. Mientras que, por otro lado, en una *economía autoritaria*, el gobierno toma la mayoría de decisiones económicas importantes mediante su propiedad de recursos y su poder de coerción para imponerse. No obstante, la realidad de las sociedades contemporáneas no puede ser circunscrita de manera específica en una de estas dos categorías, por el contrario, empíricamente puede observarse que la vida económica de la mayoría de las sociedades articula elementos de las dos esferas, dentro de una lógica de *economía mixta*, en la cual si bien las decisiones son tomadas por el mercado, existe una intervención importante del gobierno direccionada a supervisar su funcionamiento (Samuelson 2010, 8-9).

Es precisamente esta última noción la que permite aproximarse al análisis de los cuasi-mercados, entendidos estos como aquellas formas de economía mixta que, hacia finales de la década de 1980, se implementaron en algunas áreas estratégicas del estado de bienestar en países como Gran Bretaña o Estados Unidos. Esto implicó la introducción de una serie de reformas que transformaron las lógicas de prestación de algunos servicios públicos a través de procesos de descentralización de la toma de decisiones y de la implementación de mecanismos de competencia en la provisión de bienes y servicios. Así, el Estado pasaba a ser solamente un comprador de servicios de bienestar, reemplazando sistemáticamente la provisión por un sistema de proveedores independientes que compiten entre sí dentro de un mercado interno o cuasi-mercado (Le Grand y Bartlett 1993).

Las formas de financiamiento también fueron transformadas, así en algunos casos, una agencia estatal centralizada continuaba actuando como el principal comprador, mientras que en otros casos, un presupuesto asignado —o *voucher*— podía ser entregado directamente a los potenciales usuarios o más comúnmente a agentes actuando en su favor, quienes asignarían el presupuesto como ellos decidieran entre varios proveedores en competencia. Estas formas de cuasi-mercados fueron impulsadas generalmente por gobiernos conservadores y se implementaron principalmente en áreas de servicios de salud, educación, vivienda social, transporte público, entre otras (Le Grand y Bartlett 1993).

Más allá de las controversias generadas por el carácter radical de estos cambios, es evidente el impacto que tuvieron durante las siguientes décadas, redefiniendo el sentido de la provisión de bienestar tanto de los gobiernos centrales como locales. Aunque los gobiernos siguen pagando por estas actividades, no necesariamente las proporcionan de manera directa, lo que implica que son reemplazados principalmente por una variedad de agencias semi-independientes que compiten por captar potenciales usuarios.

En ese orden de ideas, los cuasi-mercados se configuran como mercados en la medida que reemplazan a los proveedores estatales monopólicos con lógicas de competencia independiente, es decir, introducen una lógica de mercado sujeta a dinámicas de oferta y demanda. De una parte, en términos de oferta, al igual que en un mercado convencional, hay competencia entre empresas productoras o proveedores de servicios. De esta manera, se observa en los cuasi-mercados instituciones independientes (universidades, hospitales, asociaciones de vivienda social, entre otros) compitiendo por consumidores, pero a diferencia del mercado, no necesariamente están enfocadas en maximizar sus beneficios ni son propiedad privada, lo que en cierta manera dificulta identificar claramente sus objetivos. De otra parte, en lo que se refiere a la demanda, en un cuasi-mercado el poder adquisitivo del consumidor no se expresa en términos de dinero, sino en la capacidad de elección de los individuos a través de un mecanismo de *voucher* que el usuario canjea por un determinado bien o servicio dentro del sistema asignado (Le Grand y Bartlett 1993).

En definitiva, el rasgo característico de un modelo de cuasi-mercado es la coexistencia, por un lado, de una estructura de mercado sujeta a una lógica de competencia en la que consumidores y proveedores sean incapaces de influir por sí solos en los precios; y por otro lado, de ciertos mecanismos de intervención (presupuestos, contratos, estándares de calidad, etc.) del sector público, que le permiten al Estado mantener el control y poder de regulación de las relaciones entre proveedores y compradores de servicios de bienestar (Villarroya 2000, 26).

Desde esta perspectiva, para analizar los cuasi-mercados es necesario tener en cuenta un conjunto de elementos que permitan identificar tanto las condiciones de funcionamiento del modelo así como sus parámetros de evaluación, tal como se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Matriz analítica de los cuasi-mercados

Ámbito de análisis	Concepto	Descriptorios	Dimensión empírica
Condiciones de funcionamiento	Estructura de mercado	- Competencia en el mercado - Precios (oferta-demanda)	- Tipo de compradores y proveedores - Regulaciones, subsidios
	Información	- Costos y calidad de servicios	- Mecanismos de control de comportamiento
	Costos de transacción e incertidumbre	- Costos <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>	- Términos de negociación, cumplimiento de acuerdos
	Motivación	- Consideraciones económicas, bienestar de los usuarios - Principal-agente	- Rentabilidad del sector, tipo de servicios - Tipo de intermediación
	Selección adversa	- Discriminación de usuarios - Correspondencia necesidad-consumo	- Tipos de exclusión - Niveles de cobertura
Criterios de evaluación	Eficiencia	- Eficiencia relativa - Eficiencia productiva	- Minimización costos - Cumplimiento objetivos
	Sensibilidad	- Calidad de servicio al cliente	- Niveles de satisfacción de usuarios
	Elección	- Incremento de opciones para el consumidor	- Tipo de servicio y oferta
	Equidad	- Servicio determinado por la necesidad	- Niveles de acceso, recursos individuales

Fuente: elaboración propia con base en Bartlett y Le Grand 1993.

Las políticas de vivienda social en Ecuador

La problemática de la vivienda en Ecuador y en la región en general se ha configurado como un fenómeno de orden estructural relacionado con al menos cuatro dimensiones: i) una acelerada urbanización experimentada desde la segunda mitad del siglo XX; ii) una estructura social caracterizada por marcadas inequidades socio-económicas; iii) una escasa inversión social resultante de déficits presupuestarios acumulados; iv) una escasez de suelo, en tanto que por definición es un bien escaso no reproducible que deriva en una dinámica urbana de carácter especulativo. Sin embargo, pese a los aspectos estructurales señalados, las políticas de vivienda han sido diseñadas e implementadas a partir de una lectura reduccionista enfocada en el déficit cuantitativo habitacional (Carrión 1996).

Si bien las políticas de vivienda tienen su antecedente en la década de 1920, concretamente en algunos programas residenciales impulsados desde el ámbito municipal y de la seguridad social, no es sino hasta finales de la década de 1960 cuando se empieza a configurar una política en el estricto sentido. Así, en el contexto del paradigma keynesiano de corte desarrollista imperante en la región, donde la figura del Estado asumía todas las funciones en el desarrollo de políticas sociales, se impulsó

mediante decreto un modelo de mutualismo fundamentado en el ahorro y el crédito a largo plazo como plataforma para la construcción de proyectos de vivienda. Este esquema de política, denominado “llave en mano”, se profundizó en el gobierno de la dictadura militar durante la década de 1960 gracias a las rentas del emergente sector petrolero y, aunque la proyección de viviendas construidas estaba prevista en alrededor de 280 mil unidades, solo se llegaron a ejecutar cerca de 25 mil. En general, la política tuvo una baja cobertura, focalizada básicamente en la clase media, sector con posibilidades de acceder a crédito, por lo que su impacto frente a las elevadas tasas de crecimiento poblacional fue residual (Acosta 2009).

En definitiva, esta primera etapa de la política de vivienda en Ecuador se caracterizó, de un lado, por la implementación de un esquema financiero sustentado en la captación del ahorro interno mediante un sistema privado que promovía el cooperativismo y mutualismo, y de otro lado, por una acumulación de recursos del sector público mediante la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Esquema que permitió al Estado ejercer una intervención directa a través de la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), organismo creado en 1973 con el objetivo de centralizar la coordinación del proceso en su totalidad (Carrión 1996).

Durante la década de 1980, aplicando el mismo esquema de financiación, planificación y ejecución directa del Estado, se construyeron, en el Gobierno constitucional de Oswaldo Hurtado, 35 mil viviendas con el IESS y 9.600 a través de mutualistas; el BEV y la JNV entre 1980 y 1984 entregaron alrededor de 11 mil unidades; mientras que en la administración del Presidente Rodrigo Borja se impulsaron importantes programas habitacionales direccionados a la clase media y media-baja, que bordearon las 84 mil viviendas (Acosta 2009).

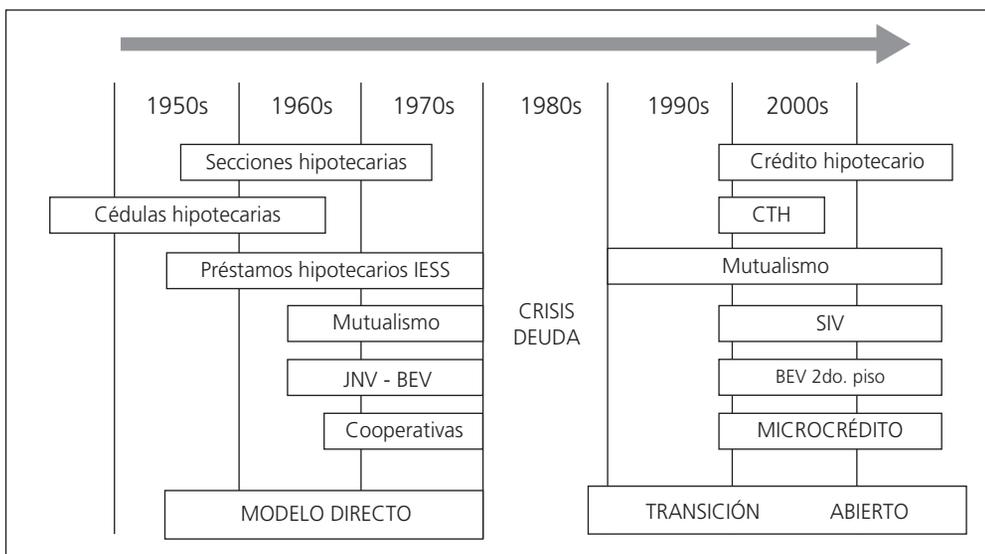
En la década 1990, dentro del contexto económico de corte neoliberal, las políticas de vivienda experimentaron importantes transformaciones expresadas no solo en la desregulación del sector, sino además en la incorporación de actores privados en la financiación, promoción y construcción de programas habitacionales de interés social. Se empezó a configurar un conjunto de políticas que redefinieron el enfoque centrado en la oferta hacia un esquema que se focalizó en la demanda.

En el caso de Ecuador, este cambio de paradigma en la política de vivienda se comenzó a instrumentalizar a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en 1993, instancia alrededor de la cual se reorganizó la institucionalidad vinculada con el sector bajo los preceptos de eficiencia y subsidiaridad promovidos por los organismos multilaterales dentro del contexto de la nueva gestión pública. En este contexto, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se implementó en 1998 el Sistema de Incentivos para la Vivienda (SIV),¹

1 En general, los objetivos del SIV están direccionados a: i) apoyar a las familias de menores ingresos para acceder a espacios habitacionales; ii) fomentar la construcción de conjuntos habitacionales densificados con acceso a espacios comunitarios

como el principal mecanismo de la política estatal de vivienda. En ese sentido, el nuevo modelo de política (figura 1) se inscribe en la transición de una economía direccionada desde el Estado hacia otra centrada en el mercado, en cuyo contexto opera un cambio de roles, tanto del Estado, que deja de ser constructor inmobiliario y prestamista final para convertirse en ente regulador, como del sector privado, que crea instancias integradas al mercado de capitales para captar ahorro y distribuir ingresos (Carrión 1996).

Figura 1. Modelos e instrumentos de políticas de vivienda en Ecuador



Fuente: Acosta 2009.

Este es precisamente el punto de inflexión para analizar a continuación en qué medida el SIV ha impulsado un modelo de cuasi-mercados en la prestación de vivienda social.

Condiciones de funcionamiento de los cuasi-mercados de vivienda

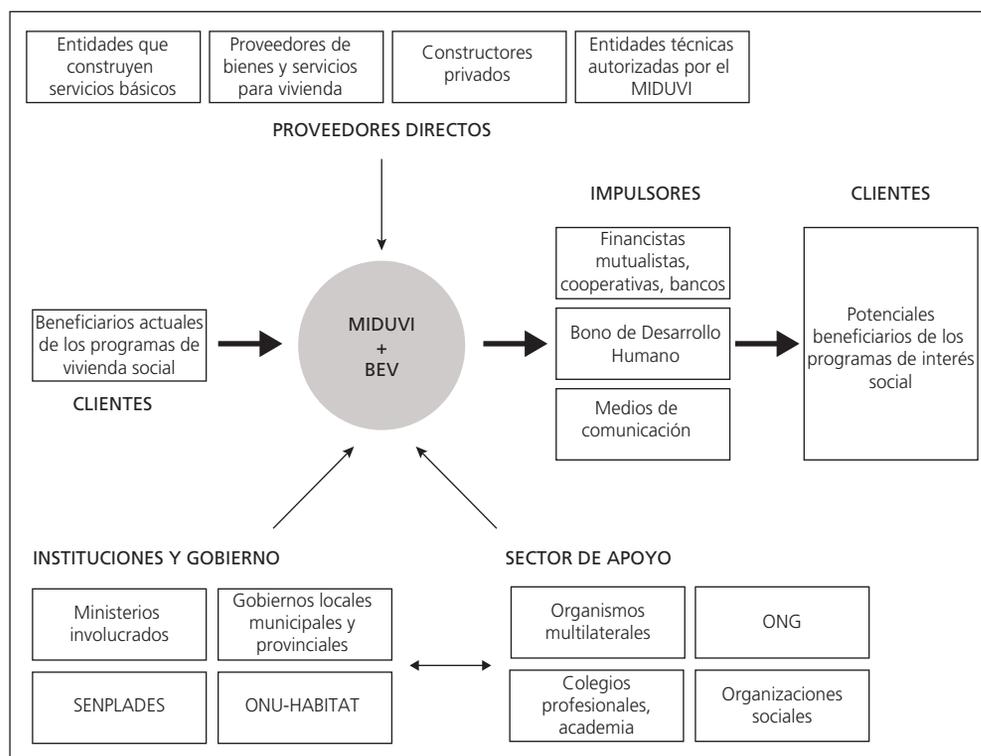
Estructura de mercado

La primera condición de un cuasi-mercado es que exista competencia, esto es, que en la prestación de un servicio concurren diversos proveedores y consumidores en cuya

y equipamientos; iii) contribuir a la producción de vivienda de interés social con calidad urbana. Entre sus principales estrategias se identifican: i) fortalecer el sistema de incentivos y fomentar el crédito a familias de bajos ingresos; ii) establecer prioridad de asignación de bonos a viviendas en conjuntos habitacionales densificados y con estándares de calidad urbana; iii) establecer líneas de crédito preferenciales para constructores; iv) establecer alianzas estratégicas entre el sector público, privado y la economía popular y solidaria para incrementar la oferta (MIDUVI 2011).

lógica la asignación del servicio se vuelve eficiente en tanto responde a las necesidades y deseos de los usuarios (Bartlett y Le Grand 1993, 19). En el caso de la política de vivienda de Ecuador, el esquema impulsado desde la década de 1990 ha determinado que la gestión y coordinación del servicio se mantenga a cargo del Estado, mientras que la provisión en términos de financiación y producción del mismo se encuentra operada por un conjunto de proveedores privados. En ese sentido, como se observa en la figura 2, se ha configurado un modelo de cuasi-mercados conformado por actores de diversos ámbitos articulados alrededor de la coordinación del MIDUVI.

Figura 2. Instituciones y procesos involucrados en el SIV



Fuente: Marcano 2010.

Un elemento importante en el modelo de cuasi-mercados se refiere a la necesidad de mecanismos idóneos de entrada y salida en el mercado, de tal forma que el ingreso de nuevos proveedores no sea costoso y las salidas puedan ser procesadas sin mayores dificultades. Proceso finalmente condicionado por la autoridad pública, lo que generalmente genera algunas dificultades (Villarroya 2000). El sistema en Ecuador se encuentra regulado por el MIDUVI a través de un mecanismo de calificación para oferente o proveedor, vinculado con el Registro Único de Proveedores (RUP). Pueden participar organizaciones jurídicamente reconocidas (ONG, consorcios, asocia-

ciones, profesionales independientes), así como personas naturales. Los proveedores están sujetos al cumplimiento de una serie de obligaciones de carácter administrativo, jurídico y técnico (MIDUVI 2012).

De otra parte, en un mercado convencional los precios juegan un papel fundamental en la lógica de intercambio voluntario y libre competencia, reflejando y condicionando la interacción entre la oferta y la demanda (Friedman y Friedman 1987). No obstante, en un modelo de cuasi-mercados los precios suelen estar determinados por formulas específicas administradas por la agencia compradora, a través de procesos de negociación contractual entre los compradores y proveedores (Villarroya 2000). En el caso del esquema ecuatoriano, el precio máximo de las viviendas y el valor del bono están determinados en función del poder adquisitivo de cada uno de los quintiles (cuadro 2).

Cuadro 2. Bono diferenciado para vivienda nueva 2010

Tipo de bono	Ingreso familiar máximo			Precio máximo de la vivienda		Valor del bono (USD)	Ahorro mínimo inicial	Aporte adicional máximo estimado (crédito)
	Q	Veces SBU	Total (USD) 2010	Veces SBU	Total (USD) 2010			
Adquisición de vivienda	Q1	1	240	50	12 200	7 000	1 200	3 800
	Q2	1,5	360	64	15 300	6 000	1 530	7 770
	Q3	2,25	540	86	20 700	4 000	2 898	13 802
	Q4	3,75	900	129	31 000	3 000	6 200	21 800
Construcción en terreno propio	Q1	1	240	40	5 000	5 000	960	3 640
	Q2	1,5	360	55	4 000	4 000	1 320	7 880
	Q3	2,25	540	67	3 000	3 000	2 240	10 760
	Q4	3,75	900	101	2 000	2 000	4 840	17 360

Fuente: Ruiz 2010.

Información

Una condición necesaria para que los cuasi-mercados operen con eficiencia es que tanto proveedores como compradores tengan acceso a información precisa y adecuada en relación con costos de operación y calidad de los servicios. Esto implica además que los consumidores puedan conocer con precisión el tipo de servicio ofertado (Bartlett y Le Grand 1993, 24). En el caso ecuatoriano, de una parte, el sector privado vinculado con el desarrollo de vivienda en calidad de proveedor ha encontrado dificultades de información relacionadas con aspectos tales como una excesiva complejidad y demora de trámites de aprobación, dispersión de las instituciones competentes, exageradas cargas tributarias gravadas a transferencia de dominio de

propiedad, un marco legal y tributario anacrónico (Urbana Consultores 1999). Factores que han coadyuvado no solo a un incremento de los costos de transacción, sino además a una falta de motivación para participar en el proceso. Y de otra parte, el Estado, en su condición de comprador, también ha tenido problemas de información relacionados con la calidad de las viviendas, incumplimiento de plazos de entrega, actos de corrupción, entre otros, consecuencia de la falta de mecanismos efectivos para monitorear y evaluar los distintos programas.

Un importante problema de información se presentó en 2002, cuando se implementó un sistema paralelo de subsidios a la oferta a través de un fideicomiso del BEV, direccionado a la compra de proyectos de un limitado grupo de promotores cercanos al gobierno. Este mecanismo no solo generó confusión entre los proveedores y usuarios en la medida en que se desplegaron un conjunto de procedimientos contradictorios, superponiendo la asignación de bonos con el financiamiento directo a los promotores, sino que, sobre todo, derivó en una politización del subsidio con prácticas poco transparentes y clientelares (De Guzmán 2006, 7).

Otro problema que puede presentarse en los cuasi-mercados es el compartimiento oportunista del proveedor para sacar ventaja de la información y reducir los costos a expensas de la calidad. Así, la mayoría de programas habitacionales desarrollados en el país, en su intención de reducir los costos unitarios de producción, se han implantado en lugares periféricos de las ciudades desprovistos de servicios básicos, equipamiento comunitario, transporte público, etc. Falta de información que, a largo plazo, ha generado como consecuencia que los costos de infraestructura y equipamiento tengan que ser cubiertos por el Estado a través de inversiones posteriores, así como también por los propios usuarios mediante los gastos en los que tienen que incurrir por concepto de transporte o abastecimiento informal de determinados servicios.

Costos de transacción e incertidumbre

Las políticas anteriores a la década de 1990 estuvieron enfocadas en resolver el déficit cuantitativo de unidades habitacionales a través de una agencia gubernamental que asumía todas las funciones del proceso. Este esquema demostró ser ineficaz, no solo porque el valor de construir nuevas viviendas terminaba siendo mayor que el del mercado, sino por los elevados costos administrativos implícitos en el esquema de subsidios indirectos entregados por el Estado. De otra parte, existía una alta incertidumbre en razón de que el flujo de inversiones hacia el sector de la vivienda estaba condicionado por la coyuntura de la economía nacional (Drosdoff s/f).

Las transacciones en la lógica de los cuasi-mercados son generalmente complejas y multidimensionales, en tanto implica la provisión de un conjunto de sofisticadas actividades de servicios. Estos costos pueden ser *ex ante* (negociación y establecimiento

de controles) y *ex post* (cumplimiento de los acuerdos y penalidades) del intercambio (Bartlett y Le Grand 1993, 27). En el caso ecuatoriano, el financiamiento habitacional se estructura alrededor de tres elementos: i) el Estado provee un subsidio directo a la demanda mediante un criterio de focalización de la pobreza, eliminando el anterior subsidio cruzado a la oferta; ii) el sector privado provee créditos a través de una banca comercial multipropósito; iii) el usuario aporta con ahorro propio. Este nuevo esquema implica una compleja operación articulada en distintas dimensiones, que si bien elimina los excesivos costos anteriormente recargados en las funciones del Estado, no es menos cierto que genera otro tipo de costos imputados tanto a proveedores como a usuarios.

En ese sentido, es importante tener en cuenta la lógica de generación de estos costos respecto a la dinámica de operación del SIV.² Así, puede observarse que a inicios de la década de 1990, la reforma generó un sistema de subsidios focalizados en familias de bajos ingresos, cuya operación implica costos para el Estado y para los usuarios. De igual forma, al incorporarse el sector privado en la construcción de la vivienda, en servicios de asesoramiento y en actividades bancarias, se generan costos de transacción para compradores, proveedores y usuarios. De otra parte, la reestructuración del BEV en una institución financiera de segundo piso y la consecuente conformación de un mercado hipotecario secundario, si bien hicieron sostenible su operación y generó liquidez en el sector, también conllevó costos de transacción para compradores y proveedores.

En los primeros años de implementado el SIV, se evidenciaba que las cargas por concepto de trámites e impuestos conexos a la provisión de vivienda social representaban costos excesivamente altos que afectaban no solo el precio de los programas habitacionales, sino además el grado de participación del sector privado debido a los riesgos implícitos en los procesos de aprobación y construcción. Así, se identificaban costos de hasta un 72% sobre el precio normal de la vivienda, derivado de gastos financieros (41%), impuestos y otros colaterales (24%), y trámites de aprobación y construcción exigidos por municipios y otras entidades (7%) (Urbana Consultores 1999).

En otro orden de ideas, los costos también pueden incrementarse por la incertidumbre y riesgo que subyace a las demandas futuras del servicio, limitando la capacidad de planificación de compradores y proveedores, así como la eficiencia de su operación. En el caso ecuatoriano, existen dos factores que han coadyuvado a neutralizar la incertidumbre. Por un lado, más allá de la postura ideológica de los distintos gobiernos, ha existido continuidad en la política, manteniendo vigente el esquema

2 El proyecto del SIV en su primera fase tenía un costo de USD 68,6 millones y fue financiado con un préstamo del BID por USD 62 millones otorgado en 1998. El primer desembolso fue de USD 30 millones, a un plazo de 25 años con tres años de gracia, con una tasa de interés variable. La segunda parte de USD 32 millones se otorgó a 40 años de plazo y 10 de gracia, con una tasa del 1% (los 10 primeros años) y del 2% (para el período restante).

De otra parte, la distribución del gasto se articuló alrededor de cuatro componentes: 1) la modernización institucional del mercado, con un presupuesto de USD 1,75 millones; 2) la profundización de la oferta crediticia hipotecaria, donde se asignaron USD 750 mil; 3) el fortalecimiento de la demanda habitacional, con una inversión total de USD 57 millones; 4) gastos administrativos, por un valor de USD 4 millones (Briones 2011).

del SIV hasta la actualidad. Por otro lado, la dolarización de la economía nacional en el año 2000 ha permitido una relativa estabilidad en el mercado hipotecario reduciendo y estabilizando las tasas de interés, que se ha visto a su vez reflejada en un sostenido desarrollo inmobiliario (Ospina 2010).

Motivación

Las motivaciones de los proveedores están relacionadas con aspectos de carácter financiero inherentes a la naturaleza de mercado del modelo, esto es, oportunidades de rentabilidad (Bartlett y Le Grand 1993, 30). Se observa en ese sentido que el modelo ecuatoriano si bien presenta avances importantes con la apertura del financiamiento, no necesariamente ha logrado atraer la participación del sector privado hacia un esquema de otorgamiento de créditos hipotecarios de bajo monto, lo que evidencia una falta de motivación de parte de los proveedores del mercado financiero. De hecho, a inicios de la década de 2000, solo el 20% del crédito colocado era de largo plazo, es decir, existía una escasa especialización crediticia y un desinterés para financiar programas de vivienda popular (Alzamora 2003).

Existen además problemas de motivación cuando los proveedores no necesariamente persiguen maximizar sus beneficios, es decir, no responden a los incentivos del mercado, y por lo tanto, se observa ambigüedad en sus objetivos. Este podría ser el caso de varias organizaciones no gubernamentales y fundaciones que operan en calidad de proveedores, como por ejemplo la Fundación Acción de Cristo, ECOSUR, entre otras, cuyas motivaciones se encuentran en el ámbito del servicio social sin fines de lucro, lo que puede limitar su acción efectiva dentro de una lógica de competencia.

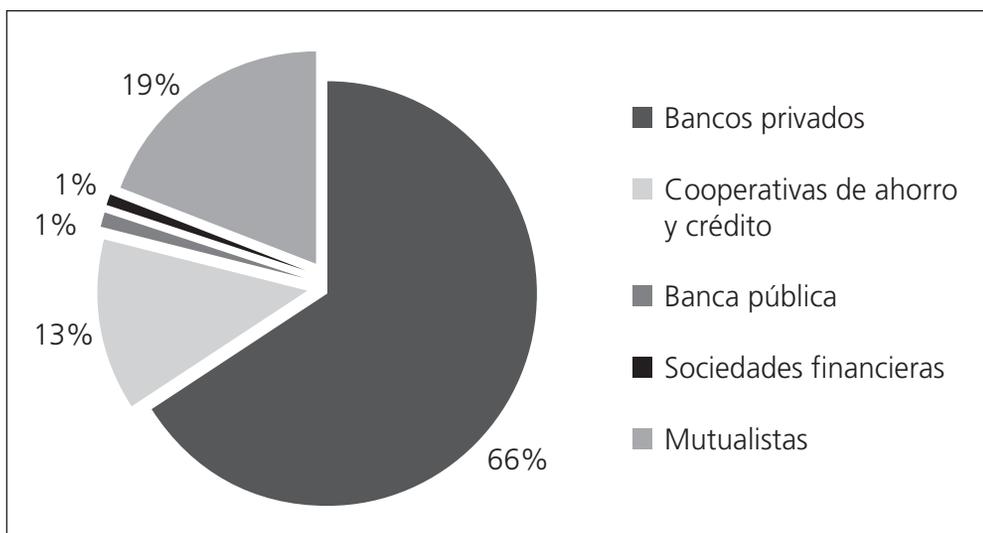
De otra parte, las motivaciones de los compradores están relacionadas con la búsqueda del bienestar de los usuarios. Surgen problemas cuando el comprador y el usuario del servicio son distintos, en razón de que dentro de una relación principal-agente se dificulta asegurar una actuación en interés del usuario. Esta situación se presenta inevitablemente en esquemas como el del SIV, donde el Estado, en calidad de comprador, actúa como intermediador entre los proveedores y los usuarios, lo que puede generar una brecha de implementación de la política.

Selección adversa

Esta condición se refiere a una forma de discriminación mediante la cual los proveedores o compradores podrían excluir a determinados usuarios del servicio para dar preferencia a aquellos cuya operación sea menos costosa. A diferencia de los mercados convencionales donde la recepción del servicio está condicionada por la capacidad

del usuario para pagarlo, en los cuasi-mercados el consumidor recibe el servicio de manera gratuita o por cargo, por lo que se establece una correspondencia entre necesidad y consumo (Bartlett y Le Grand 1993, 31). No obstante para el caso ecuatoriano, en la medida en que el modelo combina un subsidio directo a la demanda no reembolsable con un crédito hipotecario de largo plazo en condiciones de mercado y el ahorro previo del adquirente, el propio sistema genera una suerte de selección adversa estructural. Esto en razón de que las condiciones históricas de pobreza permiten el acceso a la vivienda solo a aquellos sectores con posibilidades de crédito y ahorro. Esto implica que en tanto la estructura del mercado hipotecario se concentra en la banca privada (gráfico 1), el sistema opera como en un mercado convencional, es decir, en función de la capacidad de pago del usuario.

Gráfico 1. Estructura del mercado hipotecario en Ecuador, 2004



Fuente: Acosta 2009.

En esta lógica, al no separar la porción de mercado de vivienda que carece de capacidad adquisitiva de aquella que puede insertarse en el mercado a través de intermediarios privados, el mecanismo de subsidio habitacional directo pierde su utilidad como palanca para transformar la demanda potencial en demanda efectiva. La selección adversa opera en términos de que, si bien el modelo otorga el subsidio directo, no necesariamente garantiza que las instituciones financieras privadas concedan el respectivo crédito hipotecario complementario a los sectores de menores ingresos, restando así la eficacia del instrumento ya que eleva el número de subsidios adjudicados que no se cobran (Gonzales 2005).

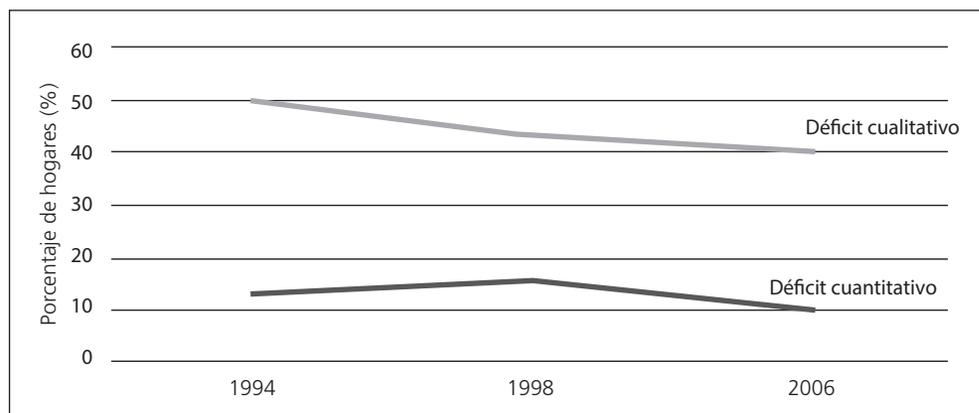
Criterios de evaluación de los cuasi-mercados de vivienda

Eficiencia

Criterio entendido, por un lado, en términos de que un servicio eficiente es aquel que minimiza el costo total del servicio entregado, y por otro lado, cuando las actividades de un proveedor están organizadas de tal forma que el costo de provisión de un servicio está minimizado (Bartlett y Le Grand 1993, 14). El análisis en Ecuador evidencia que no solamente se ha generado nuevos costos de transacción resultado de la diversificación de la operación y complejidad institucional, sino que no necesariamente se ha logrado minimizar el costo del servicio, lo que en última instancia puede asumirse como ineficiencia en la asignación y distribución de los recursos.

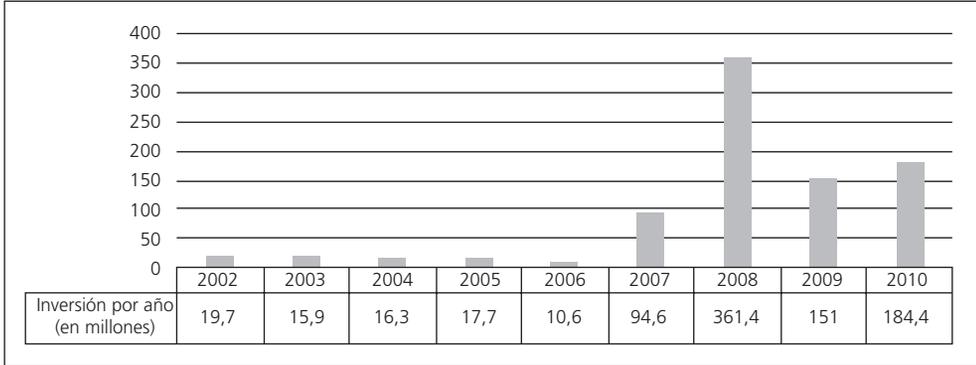
De otra parte, en lo referente a la eficiencia productiva, el esquema está orientado a generar la mayor inclusión posible de usuarios a la prestación, de ahí precisamente la idea de canalizar la oferta a través de mecanismos de mercado, complementados con subsidios focalizados en los sectores de menores recursos. Sin embargo, las condiciones económicas del país presentan problemas estructurales que repercuten en una escasa capacidad adquisitiva de grandes segmentos de la población, situación que impide que una potencial demanda de usuarios de vivienda se convierta en demanda efectiva, distorsionando la lógica del modelo de cuasi-mercados. De ahí que, pese al importante incremento del financiamiento hipotecario cercano al 30% desde el año 2000 (De Guzmán y Andino 2008), de la inversión en el sector de la vivienda experimentada al final de la década de 2000 (gráfico 2) y del avance en términos de disminución del déficit habitacional (gráfico 3), solamente se pueda hablar de una eficiencia productiva moderada, en tanto el acceso de grandes sectores de la población aún sigue siendo residual.

Gráfico 2. Déficit habitacional en Ecuador, 1994-2005



Fuente: Marcano 2010, 5.

Grafico 3. Inversión en vivienda 2003-2010



Fuente: Ruiz y Sánchez 2011.

En ese sentido, según datos de 2005 (cuadro 3), el desempeño del programa de vivienda social en términos de focalización evidencia, por una parte, que existe una subcobertura superior al 99% cualquiera sea el criterio seleccionado (quintiles, pobreza o salario mínimo), es decir, casi la totalidad de hogares elegibles o potenciales beneficiarios del programa (familias por debajo del umbral establecido por la norma) no reciben una solución de vivienda, lo que refleja lo pequeño que ha sido el programa respecto al tamaño del problema. Mientras que, por otra parte, existe una filtración que oscila entre el 19% y 67%, esto es, porcentajes importantes de beneficios entregados a hogares que no son elegibles para el programa (Marcano 2010, 16).

Cuadro 3. Subcobertura y filtración del SIV

	Subcobertura	Subcobertura (cero filtración)	Filtración
Según quintiles	99,5	99,4	19,2
Según pobreza	99,7	99,1	66,1
Según ingreso mínimo (tres salarios mínimos)	99,5	98,3	67,4

Fuente: Marcano 2010, 17.

Sensibilidad

Este criterio está concebido en función de la calidad del servicio al usuario. Precisamente una de las mayores críticas a la burocracia del anterior estado de bienestar era la poca atención prestada a las preocupaciones de la ciudadanía, por lo que muchas de las motivaciones de las reformas de los cuasi-mercados estuvieron direccionadas a mejorar la calidad del servicio articulándolo con un criterio más amplio de eficiencia

productiva (Bartlett y Le Grand 1993, 15). La experiencia ecuatoriana durante las últimas décadas evidencia una deficiente y desarticulada gestión de la institucionalidad del sector tanto en términos de una falta de complementariedad de las acciones ejecutadas por los distintos actores públicos, privados y comunitarios, así como de una insuficiente articulación de los niveles nacional, regional y local. Las respuestas, por lo tanto, han sido tradicionalmente aisladas, insuficientes y poco sustentables, reflejando que pese a que se constituye en una problemática sensible, no necesariamente han existido objetivos y acuerdos mínimos (Ruiz 2010). Estos argumentos expresan precisamente la falta de sensibilidad que ha caracterizado al sector de la vivienda, cuyas contradicciones se vuelven más visibles en contextos de competencia, donde las interacciones e interés adquieren mayor complejidad.

Es evidente que existen limitaciones de la política habitacional sustentada en el SIV respecto a la garantía del derecho a la ciudad (Gago 2009; Cedrés 2012; Pinto 2012), siendo iniciativas aisladas como la del Contrato Social por la Vivienda, las que han impregnado de un sentido social a las políticas del sector (Ruiz 2011; Ruiz y Sánchez 2011).

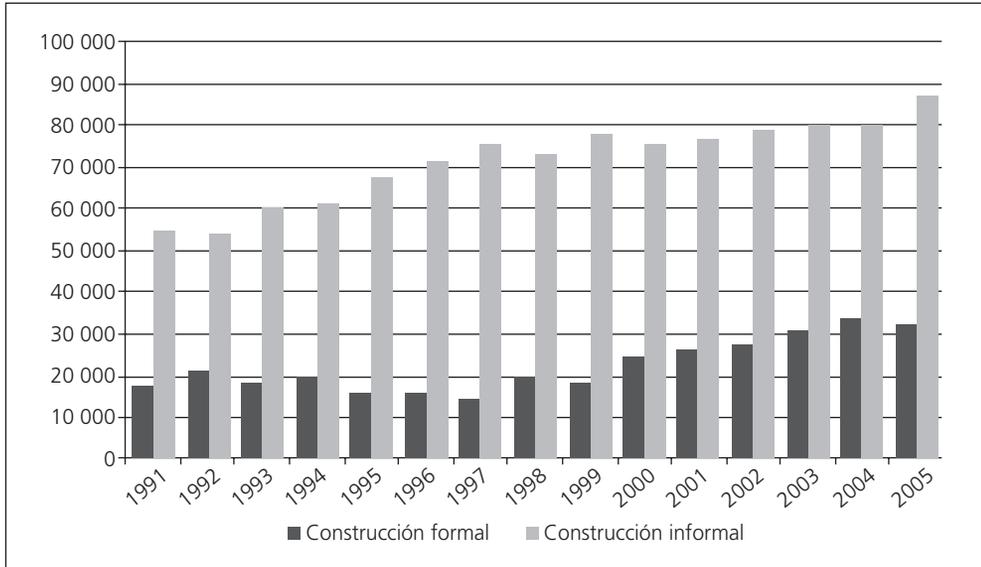
Elección

143

Criterio referido al incremento del rango de opciones para el consumidor más allá de aquellas ofertadas por el Estado (Bartlett y Le Grand 1993, 16), bajo la consideración que los cuasi-mercados de vivienda social proporcionan modestas ventajas de elección, tanto a nivel de las decisiones de inversión sobre el tipo de proceso y gestión ofertado por los proveedores, como a nivel del usuario individual (Bramley 1993, 178).

La evaluación del caso ecuatoriano evidencia que la poca participación del sector privado, tanto en la provisión de financiamiento como de construcción de viviendas, de alguna manera restringe la ampliación de opciones de elección. Así, en la medida en que el mercado de vivienda social se muestra poco rentable, existe un limitado número de proveedores, reduciendo por lo tanto las opciones de compra del Estado, no solo en términos de la cantidad de ofertantes sino además en cuanto a la calidad del servicio. De otra parte, conforme se observa en el gráfico 4, el sector de la construcción formal –en el que estaría incluida la provisión de vivienda social– pese al incremento que experimenta en la década de 2000, se mantiene muy por debajo de la construcción informal. Situación que da cuenta de que las opciones de elección de los usuarios se encuentran mayormente por fuera de la oferta circunscrita en la prestación formal del esquema de la política de vivienda. Este desfase de la oferta formal respecto al mercado informal se explica por la baja capacidad adquisitiva de grandes sectores de la población y su dificultad de acceso a los mecanismos formales de crédito.

Gráfico 4. Construcción formal e informal en Ecuador, 1991-2005



Fuente: De Guzmán s/f.

Equidad

Si bien este criterio no aparece de manera explícita en las reformas de los cuasi-mercados, es importante en la medida en que imputa la idea de un servicio equitativo determinado primordialmente por la necesidad y no por factores irrelevantes como ingreso, clase, género, etnia, entre otros (Bartlett y Le Grand 1993, 17). En el caso de análisis, conforme lo explicitan los lineamientos programáticos del MIDUVI, el objetivo básico de las políticas está enfocado en satisfacer la demanda de los sectores sociales de menores ingresos en materia de hábitat y vivienda a través de la participación del sector privado en la construcción de viviendas de interés social y de la promoción de una oferta de crédito hipotecario (MIDUVI 2012).

Detrás de una política de bienestar subyace por supuesto un sentido de equidad y redistribución que busca contrarrestar los desequilibrios estructurales de la sociedad. No obstante, es pertinente cuestionarse en qué medida los mecanismos de cuasi-mercados implementados en sociedades altamente desiguales no terminan reproduciendo las lógicas de exclusión, en términos de restricciones de acceso al crédito, en tanto por ejemplo conforme lo muestra la estructura de ingresos, la mayoría de hogares no estaría en capacidad de financiar su vivienda sin contar con algún tipo de subsidio del Estado (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Recursos potenciales de los hogares para financiar vivienda

Quintiles	Ingresos de los hogares urbanos				Crédito
	Ingreso promedio de los hogares (USD)	Ingresos en salarios	Porcentaje del gasto para vivienda	Disponibilidad para vivienda (cuota) (USD)	Crédito posible 14% 8 años (USD)
1	223,14	1,33	0,20	44,63	2569
2	392,90	2,34	0,25	98,23	5654
3	536,80	3,20	0,30	161,04	9270
4	748,79	4,46	0,30	224,64	12 931
5	1601,56	9,53	0,30	480,47	27 658

Fuente: De Guzmán s/f.

El éxito de Chile, considerada una de las experiencias paradigmáticas de la región en cuanto a políticas de vivienda, radica en el sostenido crecimiento económico del país en las últimas décadas, que ha permitido a los distintos gobiernos estructurar un proceso de largo plazo. Modelos de economía mixta como los cuasi-mercados son sostenibles no solo en función de una sólida institucionalidad, sino sobre todo de una oferta y demanda solvente. En el caso ecuatoriano, por el contrario, los elevados niveles de informalidad del mercado laboral constituyen un condicionante para estructurar una demanda de crédito calificada, lo que a su vez determina la constricción de la oferta hipotecaria hacia sectores de menor riesgo, generando un círculo vicioso de exclusión.

145

Conclusiones

Durante las últimas dos décadas se observa en Ecuador importantes transformaciones en el modelo de prestación de servicios de bienestar. En el ámbito específico de las políticas de vivienda de interés social, los cambios operaron en términos de la implementación de esquemas que combinan subsidios focalizados en la demanda con la incorporación de proveedores del sector privado. Lógica en la que subyace no solo una redefinición del rol del Estado hacia funciones de facilitador y regulador sino, sobre todo, la emergencia de nuevas formas de acción pública articuladas con una dinámica de mercado. En ese sentido, puede argumentarse que los instrumentos de las políticas de vivienda, concretamente el Sistema de Incentivos de Vivienda (SIV) implementado en 1998, ha inducido la conformación de modelos de cuasi-mercados en el sector, en tanto, si bien el Estado ha mantenido el control y coordinación del servicio, no obstante, se han generado lógicas de competencia en el nivel de la provisión.

Desde esta perspectiva, el análisis de las condiciones de funcionamiento del modelo de cuasi-mercados ha permitido identificar los avances y las contradicciones que

la política de vivienda social ha experimentado tras la implementación del SIV. De esta manera, se evidencia la conformación de una estructura de mercado en la que, si bien existe competencia en el sector privado, existen fallas y desequilibrios generados, de una parte, por problemas de información en el orden de una compleja y desarticulada institucionalidad por ejemplo, y de otra parte, producidos por los costos de transacción implícitos en el proceso de operación en todos los niveles (compradores, proveedores y usuarios). Es preciso anotar, sin embargo, en referencia a la incertidumbre, que el sistema ha logrado consolidar cierta estabilidad tanto en términos políticos, mediante el apoyo mantenido al proceso, como en términos económicos a través del impulso de la dolarización al crecimiento del sector inmobiliario.

No obstante, uno de los mayores problemas del esquema del SIV en relación con su estructura de mercado ha sido principalmente la escasa participación y consolidación de la oferta de financiamiento de parte del sector privado generada no solo por la falta de motivación en términos de la rentabilidad del sector, sino sobre todo por las restricciones estructurales de acceso a crédito de la mayoría de la población del país. Esto podría entenderse en última instancia como una selección adversa estructural inducida por los propios mecanismos del sistema, en razón de que la concreción del subsidio está condicionada al otorgamiento del crédito, restringiendo las posibilidades que la demanda potencial se convierta en demanda efectiva.

En ese sentido, la evaluación del cuasi-mercado configurado alrededor de la política de vivienda en Ecuador presenta un balance relativamente negativo. Así, en términos de su eficiencia, el esquema no solo que exhibe elevados costos en la prestación del servicio, sino que además evidencia importantes déficits en términos de cobertura y focalización de la población objetivo. Situación que refleja las limitaciones de la política respecto a la magnitud de la problemática de la vivienda en el país, así como una ausencia de compromisos de largo plazo que, más allá de las soluciones reduccionistas enfocadas en la disminución del déficit cuantitativo de unidades habitacionales, permita generar respuestas integrales sobre la problemática del hábitat.

Si bien el balance general de la política de vivienda muestra importantes avances en términos de inversión y disminución del déficit cuantitativo por ejemplo, no obstante, las ciudades se siguen desarrollando alrededor de estrategias de construcción informal, de manera marginal a la infraestructura y equipamiento urbano, reproduciendo así los patrones de segregación socio-espacial. Es pertinente cuestionarse en qué medida los modelos de cuasi-mercados no se vuelven contradictorios dentro de sociedades marcadas por inequidades sociales y económicas de carácter estructural, en tanto no existen las condiciones de igualdad que exige la lógica del mercado.

Bibliografía

- Acosta, María Elena. 2009. “Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70. Análisis, balance y aprendizajes”. Tesis para Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- Alzamora, Jacqueline. 2003. “Crédito hipotecario para vivienda en el Ecuador: la necesidad de un financiamiento a largo plazo”. *Apuntes de Economía* 34. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Bartlett, Will & Julian Le Grand. 1993. “The Theory of Quasi-Markets”. En *Quasi-Markets and Social Policy*, editado por Julian Le Grand & Will Bartlett, 68-92. Londres: MacMillan.
- Bonduki, Nabil. 2009. “Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el Gobierno de Lula”. En *Intersecciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, coordinado por Jaime Erazo, 95-135. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- Bramley, Glen. 1993. “Quasi-Markets and Social Housing”. En *Quasi-Markets and Social Policy*, editado por Julian Le Grand & Will Bartlett, 154-182. Londres: MacMillan.
- Briones, Francisco. 2011. “Sistema de Incentivos a la Vivienda, ¿funcionó?”. Documento electrónico. Acceso el 10 de mayo de 2015.
http://www.ecuadorlibre.com/index.php?option=com_content&view=article&id=734:ace-no-199-qsistema-de-incentivos-a-la-vivienda-ifuncionoq&catid=2:analisis-de-coyuntura-economica&Itemid=11
- Calderón, Julio. 2012. “Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990-2009)”. *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, coordinado por Jaime Erazo, 95-115. Quito: FLACSO Ecuador / FLACSO / Instituto de la Ciudad.
- Carrión, Fernando. 1996. “La penuria de la vivienda en el Ecuador”. *Fe y Justicia* 1: s/n.
- Cedrés, Laura. 2012. “La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad”. *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, coordinado por Teolinda Bolívar y Jaime Erazo, 187-207. Quito: FLACSO Ecuador / FLACSO / Instituto de la Ciudad.
- CEPAL. 2002. “El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina”. *Serie Financiamiento del Desarrollo* 122. Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas.
- Cuervo, Nicolás y Samuel Jaramillo. 2010. “Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado”. *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*, editado por Samuel Jaramillo, 249-292. Quito: OLACCHI.
- De Guzmán, Alberto. 2006, no publicado. *La vivienda en el Ecuador. Aportes para la discusión*. Documento de trabajo. Quito.

- De Guzmán, Alberto. s/f, no publicado. *Caracterización del sector vivienda. Documento de trabajo*. Quito.
- De Guzmán, Alberto y José Andino. 2008. *Elementos para la formación de un nuevo modelo de financiamiento de vivienda en el Ecuador. Documento de trabajo*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Financiamiento de Vivienda.
- Drosdoff, Daniel. s/f. *Movilizando recursos del sector privado para mejorar vivienda de familias de menores ingresos*. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Flores, Ana Raquel. 2012. "Paraguay: política laboral y habitacional, desde 1989 hasta hoy". *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, coordinado por Jaime Erazo, 145-167. Quito: FLACSO Ecuador / FLACSO / Instituto de la Ciudad.
- Friedman, Milton y Rose Friedman. 1987. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Barcelona: Editorial Grijalbo.
- Gago, Pablo. 2009. "Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador: una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad". *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*, coordinado por Jaime Erazo, 137-153. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- Gonzales, Gerardo. 2005. "El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina". *Revista de la CEPAL* 85, 115-129.
- Gonzales, Gerardo. 1999. "Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas". *Revista de la CEPAL* 69, 139-161.
- Le Grand, Julian & Will Bartlett. 1993. "Introduction". En *Quasi-Markets and Social Policy*, editado por Julian Le Grand & Will Bartlett, 1-12. Londres: MacMillan.
- Marcano, Luis. 2010. *La política de vivienda social y su impacto en el bienestar: el caso de Ecuador. Documento para discusión*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y de Vivienda (MIDUVI). 2011. Sistema de Incentivos para la Vivienda. Documento de difusión.
- _____. 2012. Página web oficial. Acceso el 10 mayo.
www.miduvi.gob.ec
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ospina, Óscar. 2010. *Dolarización y desarrollo urbano. Mercado de vivienda nueva en Quito*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya Yala.
- Paquette, Catherine y Mabel Yescas. 2009. "Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate". *Centro-h* 3, 15-26.
- Pinto, Vanessa. 2012. "Viviendas sin ciudad: análisis de la política habitacional ecuatoriana a partir del 2008 y su influencia en Quito". Tesis para Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

- Ruiz, Lucía. 2011. “Los actores sociales en la construcción de la política de vivienda: cinco años de acción del Contrato Social por la Vivienda en Ecuador 2005-2010”. Tesis para Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.
- Ruiz, Silvana. 2010. “Documento de política nacional de hábitat sustentable, asentamientos humanos y vivienda adecuada”. Consultoría MIDUVI.
- Ruiz, Silvana y Nancy Sánchez. 2011. *Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna. Una década de acción por la vivienda y el hábitat*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Samuelson, Paul. 2010. *Microeconomía con aplicaciones a Latinoamérica*. México: McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Schteingart, Martha y Luis Patiño. 2006. “El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales”. En *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, coordinado por René Coulomb y Martha Schteingart, 153-191. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Siclari, Paola. 2009. “Instrumentos de integración social en la nueva política habitacional y urbana en Chile”. *Centro-h 3*: 63-75.
- Urbana Consultores. 1999, no publicado. *Ecuador: removiendo obstáculos críticos para la provisión de vivienda de interés social. Estudio de casos en Quito, Guayaquil y Machala*. Quito: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Villarroya, Ana. 2000. “La financiación de los centros concertados”. España: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Ediciones de FLACSO - Ecuador



Serie Atrio

**Estado y colonialidad. Mujeres y familias
quichuas de la Sierra del Ecuador,
1925-1975.**

Mercedes Prieto

FLACSO Ecuador, 2015

272 páginas

En muchos estudios se considera que la formación de los Estados andinos ha sido un proceso fallido e inacabado. La autora de este libro propone una entrada novedosa y conclusiones distintas. Para ello, explora las relaciones entre el Estado y las mujeres quichuas de la Sierra ecuatoriana en comunidades alejadas de las ciudades, entre 1925 y 1975. Enlaza este período con la creación de mecanismos de protección social a la población indígena, marcados por relaciones coloniales de dominación. En la medida en que estudia varios escenarios (escritos de pensadores, juicios y peticiones, narrativas y campañas de integración así como prácticas de desarrollo comunitario), en los cuales las indígenas se dejan ver y oír, Mercedes Prieto discute el proceso de formación del Estado.

t
temas

Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África

Connecting 'Souths'. The Construction of Academic Networks between Latin America and Africa

Conectando sures. A construção de redes acadêmicas entre América Latina e África

Paola Adriana Bayle

Fecha de recepción: septiembre de 2014

Fecha de aceptación: junio de 2015

Resumen

En el presente trabajo se abordan las estrategias ejecutadas por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) diseñadas para fortalecer los vínculos académicos entre las periferias del Sistema Académico Mundial (SAM). Particularmente este artículo se centra en la prehistoria del actual Programa de Cooperación Académica Sur-Sur en el que CLACSO participa activamente junto con otras instituciones. Esta política –que comenzó desde los inicios de CLACSO (finales de la década de 1960 y principios de la de 1970)– estuvo orientada inicialmente a establecer lazos con instituciones académicas africanas. Creemos que CLACSO desarrolló esta política institucional a partir de evidenciar las asimetrías del SAM, construido históricamente erigiendo centros y periferias (norte y sur), en donde estas últimas se encuentran debilitadas en sus posibilidades de producción y circulación de saberes. Iniciativas de este tipo muestran cómo es posible limitar la dominación absoluta por parte de los centros.

Descriptor: CLACSO; cooperación sur-sur; América Latina; África; dependencia académica; periferias académicas; CODESRIA.

Abstract

This article analyzes the strategies implemented by the Latin America Council of Social Sciences (CLACSO) designed to strengthen academic linkages between the peripheries of the World Academic System. The analysis focuses on the history behind the emergence of the Program for South-South Academic Cooperation in which CLACSO actively participates together with other institutions in the South. This policy –which began from the beginnings of CLACSO (at the end of the 1960s and beginning of the 1970s)– was oriented initially to establish linkages with academic institutions in Africa. It is believed that CLACSO developed this institutional policy in order to point out the asymmetries in the World Academic System, constructed historically between academic centres and peripheries (North and South). In this system, global south academic actors

Paola Andrea Bayle. Licenciada en Sociología y Doctora en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo. Actualmente es investigadora asistente de CONICET, Coordinadora Académica de la Maestría en Estudios Latinoamericanos y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
✉ paolabayle@hotmail.com

are debilitated in their possibilities of production and circulation of knowledge. Initiatives of this type demonstrate that it is possible to limit the absolute domination of the academic centres over the peripheries.

Keywords: CLACSO; south-south cooperation; Latin America; Africa; academic dependency; academic periphery; CODESRIA.

Resumo

No presente trabalho, abordam-se estratégias executadas pelo Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (CLACSO) desenhadas para fortalecer os vínculos acadêmicos entre as periferias do Sistema Acadêmico Mundial (SAM). Particularmente este artigo centra-se na pré-história do atual Programa de Cooperação Acadêmica Sul-Sul, no qual a CLACSO participa ativamente junto com outras instituições. Esta política –que começou desde os inícios da CLACSO (final da década de 1960 e princípios da de 1970)– esteve orientada inicialmente a estabelecer laços com instituições acadêmicas africanas. Acreditamos que CLACSO desenvolveu esta política institucional a partir de evidenciar as assimetrias do SAM, construído historicamente fundando centros e periferias (norte e sul), aonde estas últimas encontram-se debilitadas nas suas possibilidades de produção e circulação de saberes. Iniciativas deste tipo mostram como é possível limitar a dominação absoluta por parte dos centros.

Descritores: CLACSO; cooperação sul-sul; América Latina; África; dependência acadêmica; periferias acadêmicas; CODESRIA.

El presente artículo se inscribe en una línea de trabajo colectiva¹ tendiente a analizar históricamente las estructuras de producción y circulación del conocimiento científico en América Latina en el marco del Sistema Académico Mundial (SAM). Este sistema, ya analizado por otros autores (Schott 1998; Altbach 2002; Alatas 2003; Beigel 2014a; Beigel y Sabea 2014), se erige a partir de la universalización de teorías y metodologías occidentales producidas en los países del norte y extendidas sobre el resto de los territorios, ocultando el carácter local de su origen (Bourdieu 1998). Estos “universales” se han legitimado a través de un sistema internacional de publicaciones que prioriza al inglés como lengua universal y, por consiguiente, a textos norteamericanos y europeos, en detrimento de la circulación de producciones en otras lenguas no anglosajonas (Ortiz 2009; Beigel 2014b; Heilbron 2008). El SAM establece y reproduce, asimismo, una jerarquización de instituciones académicas instaladas en los países del norte, sostenida por un *ranking* de universidades que no suele incluir a las academias de los países del sur (Beigel y Sabea 2014) y que genera una distribución despereja del prestigio académico. En este escenario de desigualdades e inequidades en la distribución entre centros y periferias (norte y sur, o más bien *nortes y sures*), sustentado en una disparidad de recursos materiales y

1 Se trata del Proyecto de Investigaciones sobre Dependencia Académica en América Latina (PIDAAL), dirigido por la doctora Fernanda Beigel y radicado en la Universidad Nacional de Cuyo y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Mendoza, Argentina.

financieros, se desalientan los contactos entre las periferias y la investigación colaborativa continúa teniendo al norte como principal protagonista.

Sin embargo, a partir de la evidencia empírica y considerando de manera particular las relaciones entre el campo científico-universitario y el campo del poder (Beigel et al. 2010, Beigel 2013), se ha demostrado que las comunidades académicas periféricas no son meras reproductoras del conocimiento producido en los centros dominantes. Por el contrario, existen momentos de expansión y contracción de la autonomía académica, producto de factores políticos, financieros y culturales. Entendida la dependencia académica en términos relacionales, es decir que se construye históricamente a partir del vínculo entre dos extremos en una relación cambiante, es posible afirmar que “a pesar de que el conocimiento social producido en América Latina ha tenido bajas tasas de circulación dentro del SAM y períodos de franco retroceso y des-institucionalización, esto no implica que la producción es –o haya sido siempre– el resultado de una importación masiva de conceptos foráneos” (Beigel 2012, 22).

Precisamente la década de 1960 cristalizó un dinámico proceso –que venía engendrándose desde la década de 1940– de modernización e institucionalización de las ciencias sociales en América Latina. Este período se caracterizó por la masificación de los estudios universitarios; por la creación de centros regionales, institutos y centros de investigación y de posgrado; por la canalización de fondos estatales y de organismos internacionales y filantrópicos destinados a la modernización de la educación superior, entre otros. En este contexto, Chile se erigió en un *centro periférico* (Beigel 2010), pues las ciencias económico-sociales ocuparon un papel relevante en la región donde los análisis cepalinos y dependencistas constituyeron una genuina producción latinoamericana orientada a explicar y transformar problemas concretos de la región, alejada de esquemas pretendidamente universales en torno al tópico *desarrollo*.

En términos globales, el período de la segunda posguerra se caracterizó por una constante preocupación por el desarrollo² y el progreso científico, tomados casi como evangelio. Grandes organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros, movilizaron recursos financieros y humanos en pos de la expansión de un modelo del quehacer científico en busca de la modernización. Países centrales, como Estados Unidos y Francia, libraron disputas por ejercer la hegemonía cultural en el espacio internacional, canalizando fondos bajo el concepto de *asistencia técnica*.

2 La construcción de la ideología del *desarrollo* tuvo varios hitos destacables. En América Latina, el trabajo de Raúl Prebisch *El desarrollo de América Latina y sus principales problemas*, de 1949, constituyó la base fundamental de los postulados cepalinos y promovió una serie de estudios y trabajos en torno al tópico del desarrollo con un cariz latinoamericano (Prebisch 1949). Asimismo, en el mundo anglosajón, el *Discurso sobre el Estado de la Unión*, realizado en enero de 1949 por el Presidente estadounidense Harry Truman, dio por inaugurada la denominada *era del desarrollo* (Rist 2002), a partir de la cual se trazaron objetivos, metas y mecanismos para alcanzar un modelo determinado de desarrollo de acuerdo con los patrones de los países centrales.

En este escenario de luchas culturales y simbólicas se produjo en la región, ya en la década de 1950, el proceso de institucionalización de las ciencias sociales en el que los científicos latinoamericanos no fueron meros receptores acrílicos de modelos, sino que participaron de estas disputas y crearon espacios institucionales donde ejercer y proclamar *autonomía intelectual*. Un emprendimiento que condensó estos esfuerzos fue la creación, en 1967, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que alentaba a la latinoamericanización de las nacientes ciencias sociales modernas.

En adelante se analizará lo que hemos denominado la prehistoria del actual *Programa de Colaboración Académica Sur-Sur*,³ puesto en marcha por CLACSO en colaboración con organizaciones africanas y asiáticas para abordar académicamente problemáticas sociales comunes de América Latina, Asia y África. Nos centraremos, de manera particular, en las estrategias pioneras ejecutadas por el Consejo latinoamericano, en sus primeros años de funcionamiento, orientadas a fortalecer los vínculos académicos entre América Latina y África, en el marco de una política más amplia de posicionamiento autónomo frente a los centros productores de conocimiento de los países centrales. Al reconocer las desigualdades del SAM, el Consejo intentó revertir los mecanismos de dominación norte-sur a partir de su política sur-sur. Si bien CLACSO no fue el único agente promotor de estos contactos, el análisis de sus actividades permitirá reconstruir una red más amplia de organizaciones afines.

Eduardo Devés Valdés ha realizado y dirigido numerosos trabajos en relación con la circulación de las ideas entre América Latina y África (Devés Valdés y Ross Orellana 2009; Devés Valdés 2012, entre otros). Para el autor,

las ideas económicas producidas en América Latina, entre 1950 y 1975, especialmente las escuelas cepalina y dependientista, llegaron a África en lo esencial por tres vías: los contactos entre autores latinoamericanos y africanos; la difusión realizada por científicos económico sociales del Primer Mundo que enseñaban en instituciones de sus propios países, a los que concurrían estudiantes desde África, o que realizaron labores académicas en este continente; y la difusión llevada a cabo por los caribeños anglófonos que, habiendo asimilado las ideas latinoamericanas, las utilizaron para interpretar fenómenos caribeños o africanos, siendo acogida por los científicos económico sociales en África (Devés Valdés 2009a, 18).

El trabajo empírico en los archivos⁴ del Consejo permitió evidenciar redes de contactos no abordadas por Devés Valdés que, creemos, contribuyen a complejizar y

3 El Programa Sur-Sur, en la actualidad, consiste en una plataforma académica que involucra a varias regiones e instituciones de América Latina, África, Asia. Trabaja en varias direcciones: organización de seminarios, talleres, foros, escuelas, entre otras. Este Programa postula profundizar la investigación comparativa y colaborativa desde una perspectiva crítica y en la búsqueda de reflexiones en torno a problemas comunes.

4 Nuestro trabajo en los archivos de CLACSO supuso el rastreo de documentación que nos permitiera reconstruir el itinerario inicial del Programa Sur-Sur, en particular, y los lineamientos de la política académica del Consejo, en general. Para ello accedimos a memorias de ejercicios anuales, *Boletín CLACSO*, circulares y memorándums, entre otra documentación institucional resguardada en la oficina de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO en Buenos Aires.

enriquecer el análisis propuesto por este autor. La reconstrucción de estas redes tampoco ha sido desarrollada en el trabajo de Magnus Blomström y Björn Hettne, quienes en su libro *La teoría del desarrollo económico en transición* abordaron el devenir de la escuela latinoamericana de la dependencia en contextos caribeños, africanos y asiáticos (Blomström y Hettne 1990). El texto, sin embargo, es una cita obligada que brinda importantes claves para entender la circulación y producción de las teorías de la dependencia.

El accionar de CLACSO en relación con la conexión con otros sures del conocimiento implicó un esfuerzo institucional y planificado, apoyado en vínculos previos, muchos de ellos ya analizados por los autores antes citados. Analizar esta faceta de CLACSO nos obliga a detenernos brevemente en sus objetivos fundacionales y principales lineamientos.

CLACSO y su política de fortalecimiento de las periferias del saber

CLACSO es una organización de carácter internacional, no gubernamental, que agrupa a institutos y centros de investigación y docencia en ciencias sociales con el fin de coordinar las actividades de los mismos. Su creación estuvo estrictamente ligada al proceso de expansión e internacionalización que experimentaron las ciencias sociales en América Latina. Se concretó a raíz de una variedad compleja de elementos regionales y extra-regionales y un conjunto de relaciones causales, tanto académicas como extra-académicas que hemos abordado en otros trabajos (Bayle 2008; Bayle 2010). Los Documentos Constitutivos del Consejo resaltan que sus objetivos principales son contribuir al desarrollo de las ciencias sociales en América Latina; fortalecer instituciones académicas; promover el intercambio de información entre sus miembros y la cooperación entre los centros; movilizar recursos, ayudando a la movilización intra-regional de los científicos sociales. Asimismo, se planteó entre sus funciones “vincular las ciencias sociales de América Latina con otras áreas y países y mantener relaciones con el Consejo Internacional de Ciencias Sociales y otras organizaciones similares a nivel nacional e internacional” (CLACSO 1974, 17).

El discurso fundante de CLACSO alentaba a una mayor autonomía de las ciencias sociales latinoamericanas. Pese a esto, no rechazaba ni el avance de las ciencias sociales de otros lugares del mundo ni el vínculo con los centros académicos de Europa y Estados Unidos. De hecho, la mayoría de los científicos sociales implicados en la creación del Consejo realizó sus estudios de posgrado en Estados Unidos o Europa, en un período en que los estudios de cuarto nivel en ciencias sociales no habían logrado extender su institucionalización en América Latina. Estos agentes, pese a ser un grupo político e ideológicamente heterogéneo, proponían cambiar el tipo de relación asimétrica entre las academias del centro y las academias de los países periféricos,

fomentando un eje autónomo y latinoamericano. El proyecto implicaba así un voto por la *latinoamericanización* de las ciencias sociales, lo que conllevaba al reclamo por autonomía para pensar los problemas propios de la región, para definir libremente una agenda de investigación y promover la formación de posgrado en la región.⁵

El fuerte discurso autonomista de CLACSO derivó en el desarrollo de estrategias para articular las acciones de las periferias académicas (Alatas 2003). Así, el Consejo promovió el estrechamiento de relaciones con instituciones del denominado tercer mundo, principalmente africanas en sus primeros años de funcionamiento. Como consecuencia de la reunión de directores de centros de investigación y entrenamientos sobre problemas del desarrollo, llevada a cabo en Canadá en 1970, se gestaron los primeros contactos. Este evento contó con el patrocinio informal del Consejo y la presencia de representantes del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS), establecido en la Universidad de Sussex. Dudley Seers, impulsor de este instituto y su director entre 1966-1971, fue uno de los principales “vehiculadores” (Devés Valdés 2009b) del pensamiento latinoamericano en África. Entabló vínculos académicos y personales con muchos de los referentes del pensamiento cepalino y con instituciones latinoamericanas dedicadas al quehacer científico, entre ellas CLACSO. En relación con este encuentro, Jorge Graciarena (presente por red CLACSO) señaló que fue a instancia del Secretario Ejecutivo de CLACSO, Enrique Oteiza,⁶ que logró efectuarse una reunión paralela entre científicos sociales latinoamericanos y africanos citados en Montebello, Canadá. Graciarena destacó que los académicos africanos mostraron especial interés en el tema de la *dependencia*, aunque admitieron no conocer las producciones teóricas latinoamericanas de entonces. Se reconocieron las barreras idiomáticas que lo hacían imposible, pues las elaboraciones sobre la dependencia latinoamericana circulaban en castellano y/o portugués. A raíz de esto, se propusieron dos líneas de acción: realizar periódicamente reuniones científicas conjuntas sobre aspectos teóricos y empíricos del subdesarrollo y establecer programas de docencia e investigación entre centros de investigación e instituciones académicas latinoamericanas y africanas que incluyeran publicaciones conjuntas en inglés o francés para limitar las diferencias idiomáticas (Graciarena 1970).

5 Es posible rastrear en los documentos constitutivos y de comunicación de CLACSO –analizados para este trabajo– el fuerte rechazo a la dependencia académica y financiera generada por los programas de becas de formación que implican el traslado del becario al país otorgante de las mismas. Fue así como CLACSO intentó fomentar la creación de programas de estudios de cuarto nivel en ciencias sociales a través del Programa Latinoamericano de Estudios de Posgrado en Ciencias Sociales, con la ayuda financiera de la UNESCO, del PNUD y del BID. En los documentos de este proyecto se resaltaba que “la formación de posgrado en ciencias sociales debe ser llevada a cabo en estrecha vinculación la práctica social de los investigadores en sus respectivos contextos culturales, y que la determinación de enfoques, problemas y metodologías, debe resultar del análisis de sus realidades nacionales y regionales, del cual habrán de surgir las preocupaciones centrales de la investigación social” (CLACSO 1973, 32).

6 El ingeniero Enrique Oteiza fue Secretario Ejecutivo de CLACSO entre 1969 y 1976. Estuvo fuertemente vinculado con el proceso de creación del Consejo y era portador de una importante red de contactos internacionales, tanto en la región como fuera de América Latina. Este capital social fue transferido a CLACSO, lo que posibilitó ampliar la agenda de contactos del Consejo.

Para dar continuidad y formalidad a estos primeros vínculos, CLACSO conformó una comisión ad hoc denominada Grupo de Enlace Académico con África integrada por Jorge Graciarena, Héctor Silva Michelena, Enrique Oteiza (Secretario Ejecutivo del Consejo en el período 1970-1976) y Rodolfo Stavenhagen. La Secretaría Ejecutiva del Consejo destacó que este accionar se enmarcaba en su política general de

romper los tradicionales vínculos de dependencia que limitaban sus relaciones académicas a conexiones encerradas dentro de un esquema triangular con Europa y Estados Unidos (...) (buscando) una vinculación sin intermediarios con otras áreas del mundo, en particular con aquellas del Tercer Mundo que han atravesado por experiencias de colonialismo y otras formas de dependencia y viven situaciones comparables a las de América Latina en lo que se refiere a su relación con los países industrialmente avanzados y su inserción en la política de bloque” (CLACSO 1972, 49).

Uno de los primeros pasos de esta comisión para la conexión entre los *sures* académicos estuvo a cargo de Stavenhagen, quien realizó dos viajes de consulta a África a inicios de la década de 1970.⁷ En su diagnóstico, destacó la enorme dependencia cultural e institucional de las por entonces nacientes ciencias sociales africanas, producto de la historia colonial y la dependencia económica poscolonial. En términos generales, los científicos sociales africanos habían realizado sus estudios en universidades de los países centrales o en universidades africanas pero con profesorado europeo. Stavenhagen realizó duras críticas al pensamiento africano por considerar que “reflejan todavía las orientaciones del africanismo tradicional de las universidades metropolitanas. O bien, caso contrario, la formación recibida (...) ha estado orientada de tal manera en función de los países en que se llevaron a cabo los estudios, que su relevancia para la problemática concreta de los países africanos es mínima” (Stavenhagen 1971, 4-5).

Asimismo, el autor de este informe destacó que muchos científicos sociales durante el período poscolonial se vieron afectados por el llamado proceso de *africanización* de la administración pública que consistió en el reemplazo de funcionarios europeos por africanos. Estos últimos debieron abandonar sus tareas de investigación para ingresar al campo del poder estatal. En relación con las limitaciones institucionales, destacó la debilidad financiera de las instituciones dedicadas a la investigación social. Según Staven-

7 Stavenhagen visitó, en la República Democrática del Congo, el *Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université de Lovanium*, la *Université Libre du Congo* y la *Office National de la Recherche et du Développement*. En Gabón, estuvo en el Centro ORSTOM de Libreville y el *Institut Pédagogique National, Ministère de l'Éducation Nationale et de la Culture*. En Camerún, la visita incluyó el *Institut Panafricain pour le Développement (DOUAL)*, el Département de Sociologie (Université Fédérale de Yaoundé), el Centro ORSTOM de Yaoundé, el *Service des Ressources Humaines, Ministère du Plan*, de la misma ciudad. En Dahomey (actualmente Benin), el *Institut de Recherches Appliquées du Dabomey*; en Togo, el Centro ORSTOM de Lomé y el *Institut National de la Recherche Scientifique* dependiente del Ministerio de Educación del país. En Costa de Marfil, el *Institut d'Éthno-Sociologie, Université d'Abidjan*. En Senegal, el *Institut Fondamental d'Afrique Noire, la Université de Dakar* y el *Institut Africain de Développement Economique et de Planification (IDEP)* en Dakar, dirigido por Samir Amin (*Boletín CLACSO* 11, abril-mayo-junio 1971).

hagen, “hasta ahora no parece haber surgido aún entre los científicos sociales africanos una corriente renovadora y crítica que desemboque en un nuevo “pensar lo africano”, tal como ha acontecido en los últimos años en América Latina” (Stavenhagen 1971, 6). Señaló que, ante la escasa comunicación entre los científicos sociales africanos, la UNESCO pretendía establecer un centro regional de ciencias sociales en África francófona. Finalmente, Stavenhagen propuso una lista de posibles vehículos para el intercambio: publicaciones conjuntas, visitas y pasantías de investigación, presencia de latinoamericanos en las universidades africanas donde era más fuerte la estadia y la permanencia de profesores franceses, belgas, canadienses, suizos y estadounidenses.

Una segunda reunión derivada de aquella primera cita en Canadá en 1970 fue la celebrada en Nairobi, Kenia, entre el 1 y el 4 de febrero de 1971. Esta convocatoria se desarrolló en dos ejes: por un lado, la creación de la Asociación de Centros de Investigación dedicados al estudio de problemas del desarrollo en África y, por otro lado, la discusión teórica en torno al *desarrollo* y la *independencia económica*.

En cuanto al primer eje, el Secretario Ejecutivo de CLACSO, Enrique Oteiza, compartió la experiencia de conformación del Consejo latinoamericano,⁸ su proceso de constitución y modus operandi, e instó a que las relaciones entre los científicos sociales latinoamericanos y africanos no se encuadraran en las tradicionales formas de relación académica entre el norte y el sur —las de *asistencia técnica*⁹ y *asesoramiento*—. En términos operativos, se conformó un comité organizativo bajo la presidencia de H. M. A. Onitiri, Director del National Institute of Social and Economic Research, de la Universidad de Ibadan (Nigeria), para la elaboración de un anteproyecto de estatutos y otros documentos. Este comité¹⁰ estuvo a cargo de la vinculación con CLACSO hasta el momento de constitución de la nueva asociación.

En relación con el segundo eje abordado en la reunión en Kenia, se discutieron los siguientes temas:

- “Conceptos y estrategias de la independencia económica en los países africanos”, por Dharam Ghai, Director de Investigaciones Económicas del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad De Nairobi;

8 En este eje, además de Oteiza se expusieron los siguientes trabajos: “Algunas reflexiones sobre investigación social aplicada y entrenamiento en universidades africanas”, por James Coleman, Director del Instituto de Estudio del Desarrollo, Universidad de Nairobi; “Inventario de investigación del desarrollo en institutos africanos”, por Robert L. West, de la Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University; “Estado del proyecto de asociación de institutos de investigación y enseñanza del Asia”, por Friederich Kahnert, Director de la División de Investigaciones del Centro de Desarrollo de la OECD.

9 Enrique Oteiza fue muy crítico respecto a las relaciones encuadradas bajo el tópico de “asistencia técnica para el tercer mundo”. En ese sentido, en el marco del Foro del Tercer Mundo de 1978, presentó el documento de trabajo *Technical Co-operation Among Third World*, en coautoría con Anisur Rahman, en el que destacó que este tipo de ayuda para el desarrollo suponía que las sociedades “subdesarrolladas” transitarían etapas tal como lo hicieron los países industrializados, es decir, se apoyaban en una combinación entre las teorías del crecimiento económico y la teoría de la modernización (Oteiza y Rahman 1978).

10 El Comité Organizativo tuvo varias funciones, entre ellas, editó el “Africa Development Research Annual” en francés e inglés sobre los institutos africanos de investigación dedicados al tópico del desarrollo.

- “Capitalismo transnacional, integración y desintegración nacional en América Latina”, por Osvaldo Sunkel, del Instituto de Estudios Internacionales y de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile (trabajo presentado por Oteiza);
- “Notas sobre aspectos internacionales de la independencia económica”, por H. M. A. Oniriti;
- “Desarrollo del sector estatal e independencia económica, el caso de África del este y del centro”, por Brian Van Arkadie, del Instituto de Estudios del Desarrollo de Sussex;
- “Independencia y cooperación económica en el contexto de África: un modelo de economía política y algunas implicaciones”, por Reginal Harbold Green, asesor de finanzas públicas, Tanzania;
- “Los aspectos políticos y la independencia económica,” por John Saul, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Dar es Salaam;
- “Independencia económica, perspectiva desde Zambia”, por Charles Harvey del Departamento de Economía de la Universidad de Zambia;
- “A la búsqueda de la independencia económica, estudio del caso de la República Árabe Unida”, por Ismail-Sabri Abdalla, Director del Instituto Nacional de Planificación. (*Boletín CLACSO* 10, enero-febrero 1971).

Para profundizar las relaciones, CLACSO invitó a su V Asamblea General (Buenos Aires, 1971) a H. M. A. Oniriti y a Samir Amín, Director del Instituto de Africano de Desarrollo y Planificación (IDEP, Dakar, Senegal)¹¹ en el período 1970-1980, finalmente representado por Cra-Kwani Amoa. Los invitados intercambiaron información con los representantes de los centros miembros de CLACSO sobre posibles líneas de cooperación (CLACSO 1972). Amín fue otro agente clave en relación con los vínculos entre el pensamiento latinoamericano y africano, pues estableció lazos con sus pares latinoamericanos no solo vía CLACSO, sino también con el circuito académico chileno, usina de los análisis en torno a la *dependencia* (Devés Valdés 2009c). Blomström y Hettne señalan que, hasta la llegada de Amín a la dirección del IDEP en 1970, este organismo no produjo un pensamiento crítico ligado a los problemas del desarrollo africano. Para estos autores, fue precisamente Samir Amín quien cambió el rumbo del instituto adoptando el enfoque de la dependencia en sus prácticas de investigación y docencia (Blomström y Hettne 1990).

Otro hito destacable en la construcción de redes de contactos entre académicos latinoamericanos y africanos fue la *Conferencia sobre estrategias de desarrollo en África y América Latina*, realizada en Dakar, Senegal, entre el 4 y 16 de setiembre de 1972, organizada por el IDEP, el IDS y el Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social (IEDES) de París, con el patrocinio de CLACSO.

¹¹ El IDEP fue creado en el espacio institucional de la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas y es la réplica africana del ILPES.

Este evento –convocado para analizar las características del proceso de desarrollo en ambos continentes, en sus varios aspectos– implicó discusiones en torno a los siguientes tópicos: desarrollo; conformación histórica de América Latina y de África; teorías de la marginalidad, superpoblación, ejército de reserva; modelos de desarrollo en estos continentes; desarrollo industrial y rural; integración de estos continentes en el sistema capitalista mundial, entre otros. Creemos que es necesario resaltar esta reunión por varios motivos. Por un lado, porque asistieron exponentes del pensamiento latinoamericano de las décadas de 1960 y 1970, con todas sus variantes, portadores de prestigio académico en distinto grado, en un momento sumamente fructífero en el área de los estudios *dependentistas*, de la *marginalidad* y del *desarrollo* –principales tópicos de las ciencias sociales latinoamericanas en esta etapa–.¹² Del mismo modo, involucró a los académicos africanos comprometidos con el desarrollo de las ciencias sociales modernas en África¹³ y teóricos del denominado primer mundo vinculados con la temática del desarrollo, con fuertes vínculos con el quehacer científico africano y latinoamericano.¹⁴

Por otro lado, permite esbozar una respuesta a algunos interrogantes planteados por Devés Valdés. El autor señala, por ejemplo, que Justinian Rweyemamu (Tanzania 1945-1982) fue “el cientista económico social tanzano de la época con mayor reconocimiento internacional y, simultáneamente, quien utilizó en mayor medida la producción intelectual latinoamericana” (Devés Valdés 2009d, 126). Devés Valdés analizó distintos textos producidos por el autor tanzano desde fines de la década de 1960 hasta su temprana muerte en 1982. Logró identificar la presencia de categorías producidas en América Latina en varios de los textos de Rweyemamu –países dependientes, periferia, relaciones con la metrópoli, satélites, entre otras– destacando que Tanzania fue el país africano donde tuvieron mayor impacto las ideas producidas en el Chile en la década de 1960. Sin embargo, en otra sección de su texto, Devés Valdés advierte que no parece haber sido a través de Dudley Seers o del IDS que el tanzano conoció a pensadores tales como Celso Furtado, Raúl Prebisch o André Gunder Frank. Dice Devés Valdés: “(...) para el conocimiento de estos autores y temas no

12 Nos referimos a André Gunder Frank (por Chile); Sergio Bagú (Argentina); Gerard Pierre-Charles (Haití); José Silva Michelena (Venezuela); Ruy Mauro Marini (por Chile); Alonso Aguilar (México); Armando Córdova (Venezuela); Óscar Braun (Argentina); L. Romero (Venezuela); Jorge Graciarena (Argentina); Rodolfo Stavenhagen (México); Fernando H. Cardoso (Brasil); Enrique Oteiza (Argentina). (*Conferencia sobre estrategias de desarrollo en África y América Latina*. Noticias de CLACSO, *Boletín CLACSO* 1972 abril-mayo-junio/ julio-agosto-septiembre, 1).

13 Asistieron a dicha Conferencia: S. Amín (Egipto); R. K. Amoa (Ghana); M. Dowidar (Egipto); S. Zahrane (Egipto); T. Founou (Camerún); N. Ahouansou (Dahomey); B. Baza (Zaire); C. Dikoume (Camerrún); B. Gakou (Mali); H. M. Oniriti (Nigeria); O. Obovade (Nigeria); J. Rweyemamu (Tanzania); A. R. Hassan (Sudán); F. Morsy (Egipto); I. S. Abdullah (Egipto); I. S. El Din (Egipto); M. A. El Motaal (Egipto), entre otros.

14 Particularmente nos referimos a D. Seers, aunque el listado de intelectuales provenientes de los países centrales se completó con la presencia de O. Kreye (Alemania); D. Senghaas (Alemania); D. Barkin (Estados Unidos); M. Mazoyer (Francia); R. Glasser (Inglaterra); Y. Goussault (Francia); M. Ikonikoff (Inglaterra); B. Van Arkadi (Inglaterra); O. Le Brun (Bélgica); J. Saúl (Canadá); H. R. Sonntag (Alemania)” (*Conferencia sobre estrategias de desarrollo en África y América Latina*. Noticias de CLACSO, *Boletín CLACSO* 1972 abril-mayo-junio/ julio-agosto-septiembre, 1).

hace referencia a Dudley Seers-IDS e, incluso, existen mínimas citaciones de los autores o publicaciones del IDS. De hecho, a juzgar por sus referencias, Rweyemamu recibió estas ideas por otras vías” (Devés Valdés 2009b, 54). Rastrear la red de contactos de CLACSO con la intelectualidad africana permite hipotetizar sobre cómo algunos pensadores africanos conocieron la producción latinoamericana de la década de 1960. Es posible que estos eventos, en los que CLACSO participó y/o animó con pares africanos, hayan sido no el único, pero sí un espacio fructífero de intercambio y debate sobre cuestiones comunes entre América Latina y África.

En tal sentido, el informe presentado por Gérard Pierre-Charles a CLACSO (por entonces investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México) subrayó el rico debate en torno a la *dominación-dependencia* de América Latina y de África, en donde

las aportaciones de la ciencia social latinoamericana pudieron ser confrontadas con la realidad de África. Por su parte, esta realidad, redefinida e interpretada por los especialistas africanos, permitió una mejor comprensión de la formación latinoamericana, que aun compartiendo con África rasgos esenciales de dependencia y subdesarrollo queda bastante diferenciada de ella (Pierre-Charles 1973, 6).

Es necesario destacar que los encuentros aquí reseñados, algunos de carácter formal y otros no tanto, estaban en la misma sintonía que estimuló a los científicos sociales *tercermundistas* a reunirse en la sede de la CEPAL (Chile), en abril de 1973, para intentar formar un foro de discusión de carácter permanente en torno a problemáticas comunes. De esa reunión surgió un documento denominado *Declaración de Santiago*¹⁵ que podría considerarse el documento fundante del Foro del Tercer Mundo, que no abordaremos en este trabajo.¹⁶

Ahora bien, la política de CLACSO en relación con el fortalecimiento de vínculos con colegas de otras periferias no estuvo librada de tensiones y críticas al interior del mismo Consejo. Por ejemplo, hacia finales de 1972, algunos miembros del Comité Directivo señalaron que “en este momento de la evolución de CLACSO era conveniente concentrar los esfuerzos en consolidar a la institución internamente y en la región” (Proyecto de Acta 1972). Ante esta situación, la Secretaría Ejecutiva resaltó que los fondos para promover vínculos con científicos africanos eran aportados por instituciones financiadoras que, estrictamente, orientaban la ayuda en ese sentido. Así, luego de un debate y en el marco de un contexto arduo para el desarrollo insti-

15 *Boletín CLACSO* 1973 julio-agosto-septiembre-octubre-noviembre-diciembre.

16 Alejandra Doria Maury (2008) sostiene que el Foro del Tercer Mundo pudo haber sido uno de los primeros contactos entre académicos involucrados en CLACSO, en el Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social de África (CODESRIA) y en la Asociación de Estudios Políticos y Asiáticos (APISA). Creemos, sin embargo, que estos lazos se gestaron con anterioridad, sobre todo en el caso latinoamericano y africano, y que dicho Foro representa un momento de cristalización o confluencia más que un punto de inicio.

tucional de las ciencias sociales en la región latinoamericana, el Comité Directivo, en su XIV Período de Sesiones, resolvió:

a) que es conveniente que CLACSO y los científicos sociales latinoamericanos mantengan una apertura hacia problemas de otras áreas del mundo y contacto intelectual con sus colegas de otros países, en particular con aquellos del Tercer Mundo; b) otorgar a los programas de este tipo una prioridad menor que a los programas latinoamericanos; c) aprovechar para estos programas recursos que son sólo obtenibles para esos fines” (Proyecto de Acta 1972).

Hacia septiembre de 1973 con el golpe de estado en Chile, aunque también en Uruguay unos meses antes, las ciencias sociales latinoamericanas experimentaron un fuerte revés en lo que respecta a su desarrollo institucional autónomo que se extendió en el Cono Sur, luego con el golpe cívico militar en Argentina (1976). En otros trabajos hemos analizado la política de CLACSO centrada en la reubicación de científicos sociales latinoamericanos afectados por los acontecimientos políticos (Bayle 2008; Bayle 2010). El Consejo intentó resguardar a intelectuales y académicos en la región latinoamericana; sin embargo, esto no siempre fue posible por limitaciones económicas y/o políticas. Así, el interés por fomentar los vínculos con los distintos sures y apoyándose en una red de contactos generada en el tiempo hizo que un importante número de latinoamericanos fueran reubicados en países africanos, sobre todo en Argelia. Para esta tarea fue fundamental la Bolsa de Trabajo de CLACSO, que activó redes de contactos y generó actitudes de solidaridad de instituciones africanas para con los pares latinoamericanos. De este modo, se tornó vital el vínculo con el IDEP, ya que fue el agente que en África tuvo la iniciativa de solicitar apoyo a un importante número de instituciones africanas para la recepción de científicos sociales latinoamericanos afectados por los procesos políticos. Al 31 de octubre de 1975, 34 científicos sociales conosureños fueron reubicados en Argelia gracias al accionar de la Bolsa de CLACSO (CLACSO 1975).

CLACSO y el Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social de África (CODESRIA): la construcción de un vínculo perdurable

En numerosos pasajes de este artículo se ha hecho referencia a distintas instancias promotoras de un consejo similar a CLACSO en África. Finalmente, en 1973, quedó constituido el Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social de África (CODESRIA, por sus siglas en inglés). Los objetivos de CODESRIA al momento de su fundación quedaron sintetizados en:

Contribuir a finalizar con las barreras lingüísticas y regionales en África para reforzar la colaboración entre los científicos sociales africanos; Construir una ciencia social africana relevante que refleje la realidad del continente; Movilizar a los científicos sociales africanos a participar en las fuerzas de desarrollo de África; Proteger los intereses de los centros de investigación africanos configurando un rol intermedio entre ellos e instituciones internacionales; **Cambiar la relación entre los centros de investigación africanos y los de Europa y Norteamérica, estableciendo toda colaboración desde una base de igualdad** (el resaltado es nuestro).¹⁷

Desde su etapa de organización prefundacional entabló contactos académicos con CLACSO, siendo hoy una de las instituciones integrantes de la red del Programa de Colaboración Académica Sur-Sur. Si bien la creación de CODESRIA coincidió temporalmente con un período en que las ciencias sociales latinoamericanas fueron duramente afectadas por los acontecimientos políticos de la región,¹⁸ CLACSO intentó sostener su política de acercamiento a las periferias del conocimiento. Fue así que en el período 1974-1976 CLACSO y CODESRIA realizaron gestiones conjuntas para formalizar un proyecto de intercambio de investigadores *senior* (sic) entre América Latina y África, por lo que recurrieron al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en búsqueda de fondos. En el marco de estas gestiones, se preparó una colección de trabajos de autores latinoamericanos que sería traducida al inglés y al francés para ser difundida en África. Según los archivos de CLACSO, el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES-CEPAL), creado en 1971, realizó la primera marcación de títulos a cargo de Jorge Graciarena, Ricardo Lagos, Edelberto Torres Rivas y Enrique Oteiza. Luego se incluirían otros textos seleccionados por investigadores en Sussex con una revisión final a cargo de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO. Después de esta selección, que abarcaría no más de 150 títulos, se pasaría a revisar las traducciones ya existentes y a la publicación de esta bibliografía mínima para el uso de estudiantes extranjeros. Nuestro periplo por los archivos de CLACSO no ha brindado información sobre el destino final de este proyecto de traducción y circulación de textos latinoamericanos por tierras africanas. Creemos, a modo de hipótesis, que la situación política en el Cono Sur de América Latina agregó un impedimento más a las difíciles condiciones de circulación y traducción de textos entre las periferias.

En el terreno de lo realizado, CLACSO y CODESRIA ejecutaron investigaciones y organizaron eventos científicos en conjunto, muchos de ellos canalizados a través de sus grupos de trabajo o alcanzados luego de acuerdos bilaterales a nivel de secretarías ejecutivas y comités directivos de ambas organizaciones. El primer seminario afrolatinoamericano, patrocinado y organizado en forma conjunta, versó sobre “Agricultura y desarrollo en América Latina y África”.

17 Información sobre CODESRIA, *Boletín CLACSO* 1976 abril-diciembre, 82.

18 Intervención de universidades, cierre de carreras, persecución de académicos, entre otros cientos de violaciones a los derechos humanos, producto de las dictaduras cívico-militares en el Cono Sur.

cultura e industrialización en algunos países de África y América Latina”, y se realizó en Dakar, Senegal, hacia finales de 1978.¹⁹ Este evento fue uno de los productos surgidos del Grupo de Trabajo Mixto Afrolatinoamericano, cuyo objetivo era analizar las relaciones entre industria y agricultura en ambas regiones. Los temas y ejes de contactos que siguieron fueron varios: educación, ciencia y tecnología, el Estado, distribución de ingresos, entre otros. Asimismo, ambos Consejos pusieron en marcha un programa de publicaciones conjuntas.

Es necesario destacar que muchos de estos primeros emprendimientos se vieron favorecidos con la creación, también en la segunda mitad de la década de 1970, del *Interregional Coordinating Committee of Development Associations* (ICCDA) en la que participaron: *Association of Development Research and Training Institutes of Asia and the Pacific* (ADIPA), *European Association of Development Research and Training Institutes* (EADI), CODESRIA, CLACSO y la Asociación Árabe de Centros de Investigación (AICARES). Hacia la década de 1980, se incorporó la *Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa* (OSSREA). ICCDA brindó una plataforma institucional para la cooperación interregional que, por razones de extensión, no se abordará en este trabajo. Solo se dirá que un importante antecedente a la conformación de ICCDA fue el *Primer encuentro interregional sobre investigación y desarrollo, comunicación y educación*, llevado a cabo en el IDS de la Universidad de Sussex, organizado por un comité presidido por Dudley Seers. De este evento, que constituye uno de los hitos fundadores del ICCDA, surgió el trabajo “The Development of Development Thinking”, cuyos autores institucionales fueron ADIPA, CLACSO, CODESRIA y EADI. Estas cuatro organizaciones encararon el desafío de crear una instancia institucional que las aunara en la búsqueda de cooperación interregional de tipo horizontal.

166

Palabras finales

En este trabajo se ha rastreado el inicio de una política de construcción de relaciones académicas interregionales horizontales y con dirección sur-sur, particularmente entre América Latina y África, puesta en marcha por CLACSO en sintonía con otras organizaciones afines. Esta red de contactos comenzó a gestarse en los albores del Consejo latinoamericano a partir de un posicionamiento autónomo frente a los centros de producción científica y académica ubicados en los países centrales. Es de vital

19 El evento, realizado entre 11 y 14 de diciembre de 1978, incluyó a cinco investigadores de cada región: Hohammed Abdel Kader Sil Ahmend (Argelia); Apollo Njonjo (Kenia); Peter Anyang N’yongo (Kenia, Coordinador Grupo Africano); Kassim Gurulli (Tanzania); Ilunga Ilunkamba (Zaire); Abdalla Bujra (CODESRIA); Guillermo Flichman (Coordinador Grupo Latinoamericano); Darío Fajardo (Colombia); José María Caballero (Perú); Alfredo Van Kesen (Venezuela), y Francisco Delich (CLACSO). A dicha reunión asistieron también representantes de la UNESCO de las Fundaciones Ford y Ebert (CLACSO, Circular 1/79, 30 de enero de 1979).

importancia señalar que su Secretario Ejecutivo, en el período 1970-1976, Enrique Oteiza, cumplió un rol central en el diseño y promoción de esta línea de trabajo al interior de la organización que, si bien tuvo el respaldo y compromiso de otros miembros del comité directivo, no estuvo ajena de tensiones e, incluso, contradicciones.

A pesar de las dificultades externas y tensiones internas, CLACSO ideó distintas estrategias para superar las asimetrías del sistema académico mundial. Tal como se advirtió, existe una disparidad entre los nortes y los sures, en detrimento de estos últimos, en torno a la disponibilidad de recursos materiales y financieros, tasas de circulación de textos, políticas de traducción y capacidad de generar investigación colaborativa autónoma, entre otras. Creemos que, a pesar de la existencia de situaciones concretas de dependencia académica, las periferias han sido, y son, capaces de generar mecanismos y puntos de encuentro, para contrarrestar y resistir a la dominación absoluta. Ejemplo de esto es el Programa Sur-Sur que promulga la investigación colaborativa, una política de publicación conjunta para generar circulación interregional de saberes producidos en las periferias y la creación de espacios de debate y crítica de los saberes sociales. Estas estrategias de autonomización de la producción de conocimientos en lo sures se gestaron alrededor de problemáticas comunes latinoamericanas y africanas –en sus inicios– en donde los tópicos de desarrollo y dependencia ocupaban un lugar preponderante.

CLACSO desarrolló esta política con aliados ubicados, paradójicamente, en los centros del poder académico. Tal fue el caso del Centro de Investigaciones del Desarrollo de Canadá (IDRC), y de manera enfática del IDS, especialmente de Dudley Seers, quien promovió una política de acercamiento entre académicos africanos y latinoamericanos. En el mismo sentido, debemos nombrar a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura (UNESCO), sobre la que no nos hemos explayado en este artículo. Esta organización estimuló la creación de espacios institucionales regionales como fue el caso de CODESRIA. De manera concreta, a través de CLACSO, UNESCO aportó financieramente para generar espacios de contacto entre pares de África y América Latina.

Nuestro trabajo de archivo centrado en el material documental del Consejo latinoamericano permitió visibilizar la génesis de un programa que surgió a partir de contactos y esfuerzos personales e institucionales no siempre formalizados e incluso motorizados por agentes académicos de los países centrales. Sin embargo, CLACSO, siguiendo sus lineamientos fundacionales afianzó esta política de acercamiento a las periferias y la tornó una política institucional que ha sostenido, con avances y retrocesos, por más 40 años, aún en momentos en los que las ciencias sociales latinoamericanas se vieron seriamente afectadas por acontecimientos políticos de la región.

Bibliografía

- Alatas, Syed Farid. 2003. "Academic Dependency and the Global Division of Labor in the Social Sciences". *Current Sociology* 51 (6), 599-613.
- Altbach, Philip. 2002. "Centers and Peripheries in the Academic Profession: the Special Challenges of Developing Countries". *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries*, editado por Philip Altbach. Boston: Center for International Higher Education.
- Bayle, Paola. 2008. "Emergencia académica en el Cono Sur". *Íconos* 30, 51-63.
- _____. 2010. "La migración forzosa de una población calificada. El Programa de Reubicación de Cientistas Sociales de CLACSO y el exilio chileno (1973-1976). *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina (1950-1980)*, dirigido por Fernanda Beigel, 233-269. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Beigel, Fernanda. 2010a. *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina (1950-1980)*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- _____. 2010b. "La institucionalización de las ciencias sociales en América Latina: entre la autonomía y la dependencia académica". *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina (1950-1980)*, dirigido por Fernanda Beigel, 47-64. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- _____. 2012. "David y Goliath. El sistema académico mundial y las perspectivas del conocimiento producido en la periferia". *Pensamiento Universitario* 15 (15), 15-34.
- _____. 2013. "Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento". *Nueva Sociedad* 245, 110-123.
- _____. 2014a. "Publishing from the Periphery: Structural Heterogeneity and Segmented Circuits. The Evaluation of Scientific Publications for Tenure in Argentina's CONICET". *Current Sociology* 62 (5), 743-765.
- _____. 2014b. *The Politics of Academic Autonomy in Latin America*. Londres: Ashgate.
- Beigel, Fernanda y Hanan Sabea, coords. 2014. *Dependencia académica y profesionalización en el sur. Perspectivas desde las periferias*. Mendoza: EDIUNC. Río de Janeiro: SEPHIS.
- Blomstrom, Magnus y Hettne Björn. 1990. *La teoría del desarrollo económico en transición*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre. 1998. "Sur les Ruses de la Raison Impérialiste". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 121-122, 109-118.
- Devés Valdés, Eduardo y César Ross Orellana. 2009. *Las ciencias económico sociales latinoamericanas en África Subsahariana*. Santiago de Chile: CLACSO / Ariadna.

- Devés Valdés, Eduardo y César Ross Orellana. 2009a. “El traspaso del pensamiento de América Latina a África a través de los intelectuales caribeños”. *Las ciencias económico sociales latinoamericanas en África Subsahariana*, 17-34. Santiago de Chile: CLACSO / Ariadna.
- _____. 2009b. “¿Cómo pasaron las ideas socioeconómicas latinoamericanas a África anglófono entre 1960-1980? Retransmisores de ideas latinoamericanas: Dudley Seers y el Institut of Development Studies”. *Las ciencias económico sociales latinoamericanas en África Subsahariana*, 35-58. Santiago de Chile: CLACSO / Ariadna.
- _____. 2009c. “La reelaboración del pensamiento económico-social latinoamericano en África: el caso de Senegal en el marco de las redes intelectuales al sur del Sahara (1965-1985)”. *Las ciencias económico sociales latinoamericanas en África Subsahariana*, 141-162. Santiago de Chile: CLACSO / Ariadna.
- _____. 2009d. “Recepción y reelaboración del pensamiento económico social chileno y latinoamericano en Tanzania 1954-195: su proceso de africanización”. *Las ciencias económico sociales latinoamericanas en África Subsahariana*, 115-139. Santiago de Chile: CLACSO / Ariadna.
- _____. 2012. *Pensamiento periférico. Asia, África, América Latina, Eurasia y algo más. Una tesis interpretativa global*. Santiago de Chile: CLACSO / IDEA / USACH.
- Doria Maury, Alejandra. 2008. “La cooperación sur-sur desde una perspectiva transnacional”. Acceso en enero de 2015.
<https://docsGEDIME.files.wordpress.com/2008/02/tc-alejandra-doria.pdf>
- Graciarena, Jorge. 1970. “Un contacto con científicos sociales africanos”. *Boletín CLACSO*, julio-agosto.
- Oteiza, Enrique y Anisur Rahman. 1978. “Technical Co-operation Among Third World, Occasional Paper 3”. Conferencia presentada en Foro del Tercer Mundo.
- Pierre-Charles, Gerard. 1973. *Boletín CLACSO*, marzo.
- Prebisch, Raúl. 1949. *El desarrollo económico y sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rist, Gilbert. 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Schott, Thomas. 1998. “Ties between Center and Periphery in the Scientific World-System: Accumulation of Rewards, Dominance, and Self-Reliance”. *Journal of World-Systems Research* 4, 112-144.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1971. *Boletín CLACSO*, abril-mayo-junio, 4-5.

Fuentes

Documentos

CLACSO 1973, Bases para un Programa Latinoamericano de Estudios de Posgrado en Ciencias Sociales.

CLACSO 1974, Documentos Constitutivos de CLACSO, Buenos Aires.

CLACSO 1975, *Report of the Activities Carried out by the* Bolsa de Trabajo.

Proyecto de Acta. Comité Directivo - XIV Período de Sesiones. El Colegio de México 4-5 noviembre de 1972.

Memorias de CLACSO

CLACSO 1972. Secretaría Ejecutiva, Memoria del Ejercicio 1971-1972.

Boletines CLACSO

Boletín CLACSO, enero-febrero 1971.

Boletín CLACSO, abril-mayo-junio 1971.

Boletín CLACSO, abril-mayo-junio / julio-agosto-septiembre 1972.

Boletín CLACSO, julio-diciembre 1973.

Boletín CLACSO, marzo 1973.

Boletín CLACSO, abril-diciembre 1976.

Circulares y memorándums

CLACSO, Circular 1/79, enero 30, 1979. De Waldo Ansaldi, Asistente Especial a Directores de Centros Miembros y Secretarios Coordinadores de Comisiones y Grupos de Trabajo.

CLACSO, Memorándum 003/79, enero 19, 1979. De Waldo Ansaldi, Asistente Especial a los Miembros del Comité Directivo.

Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México

Violence and Community Self-Defense in Michoacán, México

Violência e auto-defesas comunitárias em Michoacán, México

Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez

Fecha de recepción: julio de 2014

Fecha de aceptación: junio de 2015

Resumen

El artículo aborda el tema de la violencia y la emergencia de grupos de defensa comunitaria en Michoacán, México. En el texto se discute el surgimiento de estos grupos en las regiones de Tierra Caliente y en la Meseta Purépecha a partir de la defensa de su territorio y la obtención de seguridad y justicia, en un contexto de inseguridad y violencia producido por las actividades delictivas del crimen organizado en esa entidad. Se analiza la vinculación entre la transformación económica estructural en dichas regiones y la aparición de nuevas formas de operación del crimen organizado, vinculación que alteró el equilibrio en el orden local establecido entre ilegalismo, Estado y comunidad, lo que permitió el surgimiento de la defensa comunitaria.

Descriptor: autodefensas; violencia; Estado; narcotráfico; seguridad.

Abstract

This article analyzes the issue of violence and the emergence of community self-defense forces in Michoacán, México. The analysis focuses on the emergence of these groups in the *Tierra Caliente* and the *Meseta Purépecha* regions. These forces emerged to defend their territories and obtain greater security and justice in a context of insecurity and violence which is the result of the illicit activities of organized crime in the region. We analyze the linkage between structural economic transformation in these regions and the emergence of the new strategies used by organized crime. These changes have altered the equilibrium in the local order between illegality, the State and community, which has permitted the emergence of community self-defense forces.

Keywords: self-defense; violence; State; narco-traffic; security.

Antonio Fuentes Díaz. Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de México (UNAM), Magíster en Sociología e Ingeniero en Química. Actualmente es docente-investigador en el Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Puebla, México.

✉ antonio.fuentes@correo.buap.mx

Guillermo Paleta Pérez. Doctor en Antropología por la UNAM. Actualmente es investigador de la Unidad Académica de Estudios Regionales de la Coordinación de Humanidades de la UNAM, sede La Ciénega, Michoacán, México.

✉ gpaleta@humanidades.unam.mx

Resumo

O artigo aborda o tema da violência e a emergência de grupos de defesa comunitária em Michoacán, México. No texto se discute o surgimento destes grupos nas regiões de *Tierra Caliente* e na *Meseta Purépecha* a partir da defesa de seu território e a obtenção de segurança e justiça, num contexto de insegurança e violência produzido pelas actividades delitivas do crime organizado nesta entidade. Analisa-se o vínculo entre a transformação econômica estrutural em ditas regiões e o aparecimento de novas formas de operação do crime organizado, vínculo que alterou o equilíbrio na ordem local estabelecido entre ilegalismo, Estado e comunidade, o que permitiu o surgimento da defesa comunitária.

Descritores: auto-defesas; violência; Estado; narcotráfico; segurança.

El lunes 25 de febrero de 2013, medios de comunicación en Michoacán y en el país dieron cuenta de que en la localidad de Felipe Carrillo Puerto, también conocida como La Ruana, municipio de Buenavista perteneciente a la Tierra Caliente de Michoacán, un grupo de personas había despojado de sus armas y de dos patrullas a la Policía municipal para integrar su propio cuerpo de seguridad ante su hartazgo frente a las extorsiones y amenazas de grupos criminales. Estas manifestaciones habían ocurrido simultáneamente en el municipio cercano de Tepalcatepec, ambas iniciadas al mediodía del domingo 24 en las plazas principales de dichas localidades.

El inicio del fenómeno de autoprotección comunitaria visibilizado en La Ruana y Tepalcatepec en los primeros meses de 2013 ganó notoriedad debido a la proliferación regional de estos grupos, que en pocos meses fue de al menos 24 cuerpos.¹ Estos eventos de autodefensa contra el crimen organizado en el país no eran aislados ni recientes, 17 años atrás en la sierra y costa del estado de Guerrero se había conformado una red de protección para las comunidades de esa región, que había desembocado en la creación de un cuerpo de seguridad propio. Si bien es hacia finales de 2013 que la mayor visibilidad de los grupos de defensa comunitaria se presentó en la región de Tierra Caliente en Michoacán, dada su confrontación directa con el crimen organizado, hubo formaciones previas de grupos defensivos en otras regiones del estado como el caso de Cherán, iniciado en 2011 en la Meseta Purépecha.

En este artículo se exploran las experiencias de organización para la defensa comunitaria en Michoacán en las regiones conocidas como Tierra Caliente y Meseta Purépecha.² El objetivo de este artículo es identificar algunos procesos y características

1 Tal como lo explican Armando Bartra 2013 y el periodista Gil Olmos 2015, quien asevera que a partir del 2013 “en 43 municipios surgieron grupos de autodefensa ciudadana, policías comunitarias, rondas comunitarias y 50 guardias blancas” (2015, 20).

2 Michoacán está dividido en 113 municipios y en 10 regiones de acuerdo con sus características geográficas y productivas; dos de esas regiones corresponden a la Tierra Caliente y la Meseta Purépecha. Cabe mencionar que existen otros grupos de defensa en Michoacán que no serán tratados en este artículo, como el caso de la costa, región comercial estratégica por sus yacimientos mineros y por el puerto Lázaro Cárdenas, que por su ubicación permite el acceso a los países de la cuenca del Pacífico.

generales, a partir del ejercicio etnográfico y evidencias documentales, que permitan comprender la emergencia de estos grupos.³ A la luz de estos ejemplos, se reflexionará sobre los procesos de reapropiación de la violencia, autodeterminación y procesos contenciosos al Estado que el fenómeno de las defensas comunitarias y demás grupos organizados evidencia.

Defensa comunitaria como fenómeno global

La defensa comunitaria se ha presentado también de manera resonante hacia las décadas de 1970 y 1980, en las zonas rurales de Colombia y Perú. El surgimiento de estos grupos se encuentra en función del escenario político y el contexto histórico en donde se expresan, manteniendo particularidades distintivas en cada caso.

Para el caso de Colombia, el surgimiento formal de grupos de civiles armados se dio bajo el contexto de la Doctrina de Seguridad Nacional en el combate a la amenaza comunista. En 1968, una vez aparecidas las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN),⁴ se promovió la creación de ejércitos privados como contención de las acciones que la insurgencia armada ejercía sobre los bienes de la oligarquía colombiana, a partir de la promulgación de la Ley 48 que reguló dichos cuerpos paramilitares (Rivas y Rey 2008). Hacia la década de 1990, varios de estos grupos de civiles armados se conformaron bajo la nominación de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y ejercieron importantes controles políticos y comerciales en los territorios bajo su control, llegando a establecer lazos de cooperación con el narcotráfico (Vargas 2010). En Perú, hacia finales de la década de 1970, una serie de comunidades, en una amplia zona de los departamentos de Cajamarca y Piura, conformaron un sistema de defensa comunitaria a través de las llamadas Rondas Campesinas; su aparición tuvo un impacto relevante en la contención de la inseguridad en las regiones rurales con escasas coberturas de la institucionalidad estatal. La emergencia de estas experiencias defensivas con civiles armados responde a contextos históricos particulares en los que su formación ha tomado sentido. En el primer caso, la autodefensa se ha constituido parte fundamental de las estrategias contrainsurgentes, en una forma parecida a la operación de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) durante el conflicto armado en Guatemala (1960-1996). Las PAC tuvieron como finalidad ayudar al Ejército en las operaciones de vigilancia y control a través del patrullaje en los pueblos, utilizando una red de informantes para acotar o prevenir la infiltración guerrillera en las comunidades (Snodgrass 2006).

3 Este trabajo de indagatoria se inscribe en “construir perspectivas periféricas hacia los márgenes de los procesos de violencia y criminalidad” (Maldonado 2013a).

4 Las FARC aparecieron en 1964 y el ELN en 1965.

Para el caso peruano, como lo señala Starn (1991, 38): “Las rondas surgieron, en un contexto de auge delictivo y completa desconfianza hacia la justicia oficial”, por lo que asumieron funciones de seguridad y vigilancia. De acuerdo con este autor, la agrupación en rondas para la vigilancia llevó al establecimiento de un sistema alternativo de justicia, efectuando asambleas comunales abiertas y resolviendo un amplio rango de conflictos: conyugales, disputas por tierras y acusaciones por abigeato.

Cabe destacar la manera en que situaciones de agravios y la falta de justicia para resolverlos condujeron a la instauración de órdenes de seguridad y justicia paralelos a las vías legítimas del Estado. En la experiencia peruana, Starn señala que: “Los campesinos llegaron a identificar a las rondas con un nuevo espíritu de cooperación local y autonomía (...) en algunas comunidades comenzaron hacerse cargo de pequeñas obras públicas como la construcción de locales comunales, postas médicas, canales de irrigación y el arreglo de caminos” (1991, 44).

En México, dos casos de comunidades organizadas para la defensa transitaron a la conformación de organizaciones que han suplantado las funciones estatales de seguridad a través de la creación de cuerpos permanentes de vigilancia y justicia, pero además, transitando a la instauración de gobiernos independientes de los esquemas de representación política estatal a través del ejercicio del autogobierno sustentado en el derecho consuetudinario. Tales han sido los casos de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) de los pueblos de la Región de la Montaña y Costa Chica del estado de Guerrero y de Cherán, Michoacán, donde la conformación de su cuerpo defensivo escaló, en el contexto de las elecciones estatales de 2011, hacia el establecimiento de un Concejo Mayor sustentado en los usos y costumbres.

Con base en estas experiencias, se puede afirmar que el surgimiento de la defensa comunitaria está en función del escenario político y del contexto histórico en donde se expresan, presentando una variedad de formas sociales. Por ello, se considera que el término *defensa comunitaria* permite englobar de mejor manera las diferentes particularidades bajo las cuales se presenta la organización defensiva, sin sesgar su interpretación hacia una noción históricamente situada.

Inseguridad y defensa comunitaria en México

En México, el surgimiento de grupos de defensa comunitaria se registró en los primeros años de la década de 1990. En estos años, el aumento en los niveles de delincuencia, la crisis económica y la liberalización en los precios de algunos productos agrícolas, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, resultaron en la percepción de vulnerabilidad de varios segmentos de la población rural y de sectores urbanos marginales.

Ante esa percepción, en varios lugares del país se conformaron grupos para la defensa comunitaria, tales fueron los casos de Rincón de los Romos en Aguascalientes y San Luis Potosí en 2001; en ese mismo año se difundió la operación de brigadas de ajusticiamiento contra la delincuencia en el estado de Morelos. En 2006, se conformaron dos brigadas de autodefensa en Santa Cruz, Valle de Chalco-Solidaridad y en Chimalhuacán, ambas en el estado de México (Ramón 2006).

En los últimos años, un cambio cualitativo en la inseguridad, particularmente en Michoacán, ha sido la producido por dos factores: por las pugnas entre los grupos de narcotráfico y las políticas públicas para su “combate”, como fue el caso de la “guerra contra el narcotráfico” y la “Operación Conjunta Michoacán” durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012); pero fundamentalmente, por el cambio en la forma de operación del narcotráfico que sacudió su base comunitaria, rompiendo el equilibrio en el ámbito local entre el ilegalismo y las comunidades, constituyéndose en un poder paralelo al penetrar las estructuras gubernamentales del estado. Este cambio en la inseguridad es el que revela el surgimiento de la defensa comunitaria.

Narcotráfico y ruptura del orden local

Michoacán ha tenido presencia de organizaciones de narcotráfico desde la década de 1930; en aquellos años en torno al cultivo de amapola en los límites de Michoacán y Jalisco (Astorga 2012). Es en años recientes en que las disputas por el control del mercado de sustancias ilegales y la diversificación de actividades delictivas de grupos del crimen organizado se tornaron en agravios a las localidades donde operaban y reclutaban a algunos de sus miembros. Diferentes han sido los grupos que han ocupado la plaza de Michoacán en años recientes: Los Zetas, La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios. A partir de la segunda mitad de 2000, los grupos del narcotráfico diversificaron sus actividades para mantener sus márgenes de ganancias frente a la merma ocasionada por la “guerra contra el narcotráfico”. Fue así que emergieron, de manera preponderante, la extorsión, la explotación ilegal de minerales (particularmente hierro), la tala clandestina (maderas preciosas) y la importación ilegal de artículos chinos. La modalidad de extorsión fue la que se experimentó con mayor agravio, rompiendo un antiguo equilibrio del poder local entre los grupos de narcotráfico y las comunidades; se trastocaron así los intereses establecidos a lo largo de los años a través de relaciones de convivencia e interés mutuo. En la ruptura de este equilibrio de poder local, cobró sentido el surgimiento de los grupos de defensa comunitaria en sus dos expresiones regionales: “policía comunitaria” y “grupo de autodefensa”.

La organización para la defensa comunitaria posee diferencias en las formas de agregación y de respuesta que se articula mediante la etnicidad, la disposición de recursos, intercambios comerciales, ubicación geográfica, nivel de participación en la

esfera pública estatal y establecimiento de equilibrios de poder local bajo contextos de ilegalidad. En ese sentido, las comunidades o grupos que se han erigido en defensas comunitarias en el territorio nacional no son homogéneos en cuanto a sus principios, organización interna, estructura de responsabilidad y horizontes políticos. Esta fue una de las dificultades que tuvo el Gobierno federal, en la emergencia de estos grupos a principios de 2013, para entender la dimensión del problema y para gestar una política atingente.⁵ Estas diferencias permiten comprender las distintas nominaciones que los grupos se han dado a sí mismos, su interpelación estatal, así como el tratamiento legal y político a su aparición.

Para López Bárcenas (2014), la diferencia entre ambas formas de la defensa radica en la importancia central que tendría en tales grupos la regulación y la forma de organización. En ese sentido, las policías comunitarias estarían organizadas en torno a estructuras de control y rendición de cuentas basadas en el uso del derecho consuetudinario, fundamentadas en asambleas comunitarias y sistemas de cargos, además de contar con instancias diferenciadas de detención y juicio reguladas por los *usos y costumbres* y con reconocimiento legal del Estado bajo el artículo 2 de la Constitución política mexicana y del artículo 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Castellanos 2013).

Por el contrario, los grupos de defensa comunitaria denominados “grupos de autodefensas” se caracterizarían por no estar necesariamente vinculados con el control de una estructura de mando superior ni sostenidos por una regulación basada en el derecho consuetudinario; se expresan en poblaciones mestizas que no presentan el ingrediente étnico en la conformación de sus cuerpos de defensa. Sin duda, estas diferencias marcan importantes estrategias políticas para su expresión y procesos contenciosos al Estado.

Territorio, regiones inseguras y agro-industria

El estado de Michoacán se ha posicionado en México y a nivel mundial en la producción de aguacate, limón, guayaba, fresa, melón y zarzamora. En la Tierra Caliente⁶ se produce limón, guayaba, melón, mango y papaya para el mercado nacional e internacional. En la Meseta Purépecha⁷ se cuenta con una importante extensión de bosques templados. En el

5 En este sentido, la asociación civil México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas AC señala que: “Uno de los errores del gobierno federal en Michoacán ha consistido en quedarse en un nivel de entendimiento superficial de la situación como un enfrentamiento entre dos o más autodefensas, para luego llegar a la conclusión de que era suficiente elegir y apoyar a uno para suplantar al otro” (2014, 9).

6 La Tierra Caliente de Michoacán está situada entre la zona fría y la sierra, colindando con el océano Pacífico. En las inmediaciones de la Sierra Madre del Sur, de acuerdo con Maldonado (2012), ya desde la década de 1950 algunas comunidades sembraban amapola y marihuana. Los cultivos tradicionales de maíz y frijol en esta zona ya se habían sustituido (Gil Olmos 2015).

7 La región de la Meseta Purépecha se ubica al centro norte de Michoacán y está formada por 13 municipios: Charapan,

valle de Los Reyes se tiene una intensa producción de *berrie*⁸ para el mercado internacional, especialmente para Europa, Japón y Estados Unidos (Paleta y Sandoval 2015). No obstante estas producciones agropecuarias, Michoacán está ubicado en el octavo estado del país con mayor índice de marginación y se posiciona en el tercer lugar a nivel nacional en expulsión de migrantes hacia Estados Unidos (Constantino 2007).

De acuerdo con algunos autores (Maldonado 2010; Malkin 2001), el narcotráfico en la Tierra Caliente de Michoacán surgió de manera paralela a la modernización e inversiones de capital iniciadas en la década de 1970. La transnacionalización agrícola de la región también lo hizo con las actividades delictivas, constituyendo al narcotráfico en núcleo central de las actividades cotidianas de las comunidades; de acuerdo con Malkin (2001, 550): “[se constituyó] en la cosmovisión de todos los grupos sociales”. De esta manera, el narcotráfico no puede entenderse cabalmente fuera de las culturas locales de las que forma parte ni tampoco del mundo de la política (Valdés 2013). Es así como la estrecha relación entre actividades legales e ilegales ha permitido el apogeo del narcotráfico enraizado en una larga historia de identidades regionales al margen del Estado (Maldonado 2013b). A lo largo de las últimas décadas, los grupos ligados al narcotráfico se han consolidado de manera paralela a los cambios estructurales e inversiones de capital en la Tierra Caliente, aunado a la propia historia local y procesos culturales de las comunidades (Malkin 2001).

En este contexto de transnacionalización criminal, en las zonas con recursos específicos (hierro, agua, hidrocarburos, oro, plata) se ha hecho posible la formación de enclaves económicos que modifican sustancialmente la relación entre las personas y su entorno, configurando espacios de depredación, guerra y muerte (Fazio 2015).

En 2009, Los Caballeros Templarios hicieron su aparición en Michoacán. A este grupo criminal se lo reconoce como una escisión de un grupo previo autodenominado La Familia Michoacana. La entidad se volvió centro de disputas entre los diferentes grupos criminales por su importancia estratégica en la producción y el tránsito de sustancias ilegales, además por su relevancia económica y riquezas naturales. Los Templarios controlaron la exportación a China de toneladas de hierro que se intercambiaban por precursores químicos para la elaboración de drogas sintéticas (González 2014). Cada año zarpaban 30 buques con el mineral; cada cargamento poseía un valor de 13 millones de dólares. La diversificación de las actividades criminales califica en lo que Hernández denomina “la empresa templaria”,⁹ un corporativo liderado por hombres de empresa en el que los estupefacientes son apenas uno más de los rubros en los que se ocupan. Hernández señala que este grupo se dedica a ad-

Cherán, Chilchota, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Periban, Los Reyes, Tancitaro, Taretan, Tingambato, Uruapan y Ziracuaretiro. La región se caracteriza por sus extensos bosques templados, la significativa presencia de población indígena, elevados índices de pobreza, marginación y desigual acceso al agua sea para el consumo humano o para la producción agrícola.

8 Frutillas: mora, zarzamora, fresa, arándano, frambuesa.

9 “La empresa templaria”. *La Jornada*, 23 de febrero de 2014.

ministrar violencia, impartir justicia y cobrar impuestos; sus negocios, sostiene, han tejido una telaraña empresarial que opera en los principales rubros productivos en Michoacán. A partir de este contexto se puede sostener la relación entre regiones con producciones agro-industriales y la violencia, dentro de un marco que complementa la economía legal con la criminal, como es el caso de las zonas investigadas.

Autodefensa en la Tierra Caliente

Era previsible que el control de Los Templarios se tornara en abuso de poder que agraviara a los habitantes donde ejercían su influencia. En el recorrido de campo por la Tierra Caliente se constató que, además de la extorsión, un agravio intolerable fue la violencia sexual en contra de las esposas e hijas de algunos habitantes de la región. En este sentido, se puede entender que el régimen extorsivo y la violencia sexual del nuevo orden criminal se constituyeron en afrentas que rompieron la antigua reciprocidad entre el narco y las comunidades en el orden local.¹⁰

El 24 de febrero de 2013 se inició la primera autodefensa en Michoacán, en la comunidad de Felipe Carrillo Puerto, conocida localmente como La Ruana, perteneciente al municipio de Buena Vista. Esta comunidad cuenta con grandes extensiones para el cultivo de agro-exportación fundamentalmente de limón, papaya y pepino. Los Templarios fueron paulatinamente apoderándose del circuito de comercialización del cítrico y estableciendo cuotas extorsivas a los productores. Se estima que el monto de las extorsiones para el año 2012 fue de 176 mil millones de dólares (Macías y Rosales 2013). Este grupo, convertido en intermediario, decidía a qué productores se les compraba el limón y a quiénes se excluía, perjudicando a jornaleros y propietarios con esa medida. Esta situación generó el convencimiento para la creación de la autodefensa, siendo uno de los productores afectados por estas medidas quien se convertiría a la postre en líder del movimiento. En Tepalcatepec, municipio colindante con La Ruana, la organización para la autodefensa surgió simultáneamente y por los mismos motivos, a partir de las violaciones y extorsiones principalmente a los ganaderos locales y a casi la totalidad de la economía formal.¹¹ El “impuesto templario” se obtenía por la fuerza a través de un valor agregado al precio de los productos básicos.

10 Habitantes de Tierra Caliente refieren una diferencia entre “mafiosos” o “señores que mandan” y “templarios”. Los primeros son empresarios ligados con actividades ilegales pero que ofrecen empleo a los habitantes de la región y que a su vez financiaron o motivaron la emergencia de los grupos armados de autodefensa. Los denominados “templarios”, oriundos de diversas geografías de la entidad, aprovecharon los intereses de los empresarios y fueron, según su parecer, quienes abusaron de la población de manera violenta. Esta distinción evidencia los complejos entramados sociales sobre la percepción diferenciada de la violencia y de la visión moral de lo legal o ilegal.

11 Para Gil Olmos (2015, 16), la formación de la autodefensa en Tierra Caliente respondería al interés del Gobierno federal, mediante su operador colombiano el General Óscar Naranjo (promotor de autodefensas en su país), de que la población civil combatiera al cartel de Los Caballeros Templarios en sus propios territorios.

Ronda comunitaria en Cherán

En las comunidades de la Meseta Purépecha se exhibe la significativa producción de aguacate y zarzamora, lo que habla de un mercado dinámico con altos rendimientos económicos, mismo que fue atractivo para la diversificación de las actividades delictivas del crimen organizado.¹² En esta región emergieron dos organizaciones significativas para la defensa comunitaria: la policía comunitaria del municipio de Cherán,¹³ conformada en 2011; y la policía comunitaria formada en las poblaciones de la sierra del municipio de Los Reyes en julio de 2013.

El 15 de abril de 2011, comuneros del municipio de Cherán, perteneciente a la región de la Meseta Purépecha, se organizaron para la defensa de su territorio frente a la tala clandestina realizada por Los Caballeros Templarios quienes, a través de un entramado de complicidades con las autoridades municipales, habían establecido controles territoriales en la comunidad. La ventaja de ese vínculo implicaba el uso indebido de bienes comunales como el bosque y el agua, así como la extorsión a los comerciantes de la región.¹⁴

La reacción en contra de la tala clandestina del bosque comunal, los secuestros y extorsiones a los habitantes de Cherán conformó un movimiento de autoprotección liderado por las mujeres que, al paso de meses, derivó en una estructura permanente de seguridad y vigilancia en contra de las acciones ofensivas del crimen organizado en sus diferentes diversificaciones, principalmente tala clandestina y extorsión. Al confirmar que la Policía ministerial¹⁵ estaba coludida con grupos criminales en la zona, en el pleno de una asamblea comunitaria se determinó disolverla en agosto del mismo año y que pobladores locales asumieran las funciones de seguridad.

Con la finalidad de darle permanencia a esas acciones de defensa y seguridad, conformaron dos cuerpos de seguridad diferenciados: una policía comunitaria, encargada de la seguridad civil y el patrullaje en los cuatro barrios de la comunidad, y un cuerpo de guardabosques para la vigilancia de los montes comunales. Es importante señalar que ambos cuerpos se encuentran articulados con otras estructuras de mando y representación en la comunidad.

La indiferencia de las autoridades estatales y municipales ante las demandas de seguridad, hicieron que en Cherán, a partir de la defensa de su territorio y aprovechando la coyuntura electoral de las elecciones intermedias de 2011, se transitara

12 “Las ganancias obtenidas por el crimen organizado entre 2012 y 2014 se estiman en 31 mil 460 millones de pesos por la vía de extorsiones a los mineros, productores de aguacate, empresarios y comerciantes grandes, medianos y pequeños, por cuotas, venta de drogas y secuestro” (Gil Olmos 2015, 21).

13 Es uno de los 113 municipios que conforman el estado de Michoacán. Su población en 2010 ascendía a 18 141 habitantes (INEGI 2010). Limita con los municipios de Zacapu, Nahuatzen, Paracho y Chilchota.

14 Las extorsiones por cada comercio establecido de Cherán llegaban en 2011 hasta 10 mil pesos mensuales. Ver *El Universal*. “Pueblo purépecha se levanta contra criminales en Cherán”, 4 de mayo de 2011.

15 Cuerpo de Policía cuya jurisdicción es del ámbito municipal.

a la conformación de un gobierno independiente de los partidos políticos. De esta manera, se instauró un gobierno comunal para el período de 2012 a 2015, con una estructura diferenciada en concejos con representación territorial de los cuatro barrios de la comunidad. Como máxima autoridad se encuentra la Gran Asamblea de la Comunidad (*K'Eri Tangurbikua*), le siguen el Concejo Mayor de Gobierno y los Cuatro Barrios.¹⁶ También cuentan, dentro del organigrama del gobierno autónomo, con un Concejo de Procuración y Vigilancia; a este último se supedita la actuación de los cuerpos de policía comunitaria y guardabosques.

Ronda comunitaria en Los Reyes

El municipio de Los Reyes¹⁷ se encuentra situado en el noroccidente del estado de Michoacán. En años recientes, la economía de Los Reyes se sustentaba en la producción de azúcar mediante el funcionamiento de dos ingenios: San Sebastián y Santa Clara. Empero, con la crisis azucarera experimentada a nivel mundial y con consecuencias graves para México, fue que a finales de la década de 1990 el ingenio de San Sebastián cerrara con el propósito de que Santa Clara procesara toda la caña del valle, ahorrándose los gastos de operación del primero. Esta situación aceleró de manera evidente el proceso de reconversión productiva de la región al buscarse nuevos cultivos alternos a la caña de azúcar (Paleta 2012). Así, se inició el cultivo de *berries* en la zona. La importancia del cultivo de las frutillas ha sido tan relevante que, en pocos años, el municipio de Los Reyes se ha posicionado como el mayor productor de zarzamora en el mundo. A pesar del creciente número de hectáreas cultivadas, aproximadamente 4 mil, aún hay una mayor cantidad de extensión cultivada de caña de azúcar, alrededor de 5 mil hectáreas. Es evidente la coexistencia de los dos principales productos cultivados en la zona (caña de azúcar y frutillas) junto con otros como el aguacate.¹⁸

16 El 26 de agosto de 2011, la comunidad indígena de Cherán envió una solicitud al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) en la que se pedía que fuera respetado el derecho a decidir y a elegir el nombramiento de sus autoridades como un derecho histórico de su comunidad. En dicha solicitud señalaron que, a partir de los eventos del 15 de abril de 2011 (confrontaciones con el crimen organizado), decidieron que la comunidad coordinaría las gestiones por la seguridad y justicia rescatando la ronda de vigilancia comunitaria (IEM 2012). Hacia el 22 de enero de 2012, se realizaron las elecciones de su gobierno comunal, con el auspicio de la instancia oficial electoral de Michoacán, por usos y costumbres en la comunidad con una participación de 2856 personas. Se eligieron a 12 representantes de los 4 barrios que conforman la cabecera de la municipalidad. Recientemente, el 4 de mayo de 2015, se realizaron las elecciones, por segunda ocasión, para elegir nuevamente a sus representantes comunales; la participación fue de más de 3 mil cheranenses.

17 Limita al norte con Tingüindin, al oeste con Tocombo, al este con Charapan y Uruapan, al sur con Periban y el estado de Jalisco. En 2009, el municipio de Los Reyes contaba con 64 164 habitantes localizados en 35 comunidades rurales (INEGI 2010). En este mismo año mantenía población indígena purépecha en 19 comunidades, principalmente en la zona de sierra.

18 México es el mayor productor mundial de aguacate y Michoacán el mayor productor en el país.

Los Caballeros Templarios mantenían el control de las cadenas productivas¹⁹ en el proceso productivo de la zarzamora y el aguacate. Al ser una región donde la actividad comercial y la agricultura de exportación son relevantes, también existía una fuerte presencia, a decir de los pobladores, del crimen organizado. El cobro de cuotas a los productores no se realizaba cara a cara, por el contrario, Los Caballeros Templarios cobraban a las empresas comercializadoras transnacionales la cantidad de un peso por caja de zarzamora.²⁰ Es similar el *modus operandi* en el caso de la producción de aguacate en la Meseta Purépecha.²¹

Así, las localidades de Cherato, Cheratillo, 18 de Marzo y Oruscato empezaron a experimentar la presencia del crimen organizado al ser objeto del cobro de cuotas de extorsión, de 2 mil pesos por cada hectárea de aguacate para los productores, y de 3 pesos por kilogramo para los vendedores a pequeña escala. Las comunidades solicitaron seguridad al municipio de Los Reyes para detener las extorsiones y no obtuvieron respuesta, situación que generó mayor sospecha sobre posibles vínculos entre autoridades municipales y grupos con actividades ilícitas.

En marzo de 2013, los grupos delincuenciales secuestraron al encargado del orden de Cherato, como represalia por no acceder al pago de las extorsiones. Esta situación derivó en la formación de un grupo de defensa en estas cuatro localidades contra el crimen organizado. Una de las primeras acciones que realizaron fue el establecimiento de retenes en la carretera que conectaba el valle con la sierra, lo que permitía el control de acceso a las comunidades y del paso de la producción de aguacate hacia el municipio de Uruapan, donde se concentra el mayor número de empacadoras; asimismo, tendrían el control del tránsito de cientos de jornaleros agrícolas hacia las huertas de zarzamora ubicadas en el valle del municipio. Esta situación generó tensiones con comunidades indígenas vecinas.

El 22 de julio de 2013, apareció como noticia nacional el asesinato de cinco miembros de dicha policía comunitaria, mientras se manifestaban frente a la Alcaldía de Los Reyes. Los manifestantes exigían la intervención del gobierno municipal para detener el cobro de extorsiones de los Caballeros Templarios,²² cuando fueron abatidos cinco de sus miembros. El 15 de septiembre de 2013 se formalizó la creación de la policía comunitaria en la localidad de Cherato.

19 “La empresa templaria”. *La Jornada*. 23 de febrero de 2014.

20 Notas de trabajo de campo en Los Reyes, Michoacán. 22 de febrero de 2014.

21 La cuota asciende a 10 centavos por cada kilo producido, USD 115 por hectárea y USD 250 por hectárea por la producción de exportación. “Aguacates de sangre: el lado oscuro del guacamole”. Acceso el 2 de junio de 2014. <http://archieff.rnw.nl/espanol/article/%E2%80%9Caguacates-de-sangre%E2%80%9D-el-lado-oscuro-del-guacamole>

22 “Michoacán: matan a 5 comunitarios durante protesta contra templarios”. Semanario *Proceso*, 22 de julio de 2013. <http://www.proceso.com.mx/?p=348083>

Imaginarios de orden y procesos contenciosos

En el caso de las experiencias presentadas en este artículo, en las “autodefensas” de la Tierra Caliente y de las “policías comunitarias” de la Meseta Purépecha, se aprecian diferencias en su conformación. Ambas formas defensivas implican un intento de reordenar el ámbito local ante un trastrocamiento generado por las nuevas formas de operar del narcotráfico en su diversificación neoliberal; en ese intento de reordenar el ámbito de poder local, las comunidades o segmentos de ellas despliegan estrategias de apropiación de la fuerza, seguridad y justicia generando un nuevo *imaginario del orden social* (Escalona 2011), que se opone al orden criminal y que se erige en función de las arenas concretas de disputa, en las que intervienen la composición social de los grupos, así como los recursos materiales y simbólicos poseídos. Sus trayectorias permiten erigir estrategias contenciosas al Estado y simultáneamente al *poder paralelo* de los grupos de crimen organizado de diferentes maneras.

Para el caso de las policías comunitarias de la Meseta, su identificación étnica y la reivindicación de los usos y costumbres hace que sus experiencias de organización defensiva tiendan a conformarse en estructuras de gobierno, de manera más consolidada para el caso de Cherán. Esas particularidades les permiten “jugar” con el Estado a través del uso de elementos jurídicos, como apelar al artículo 2 constitucional, que se refiere al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas para el mantenimiento de sus cuerpos de seguridad, y a la vez mantener cierta independencia en la planificación interna, más allá de las políticas municipales y del gobierno estatal.

A partir de la intervención del Estado en la región, en los primeros meses de 2014, a través de una política pública para intervenir las comunidades defensivas denominada Plan Michoacán,²³ y la propuesta de legalización de los grupos defensivos, es posible apreciar un proceso hegemónico (Roseberry 2002) que utiliza la negociación y el lenguaje contencioso entre las comunidades alzadas y el Estado. Desde años previos al surgimiento de las defensas comunitarias, las poblaciones serranas de Los Reyes habían manifestado su inconformidad por no tener agua para su consumo y habían realizado reiteradas peticiones al municipio para la perforación de un pozo profundo. De igual manera, habían realizado solicitudes para crear un hospital, una escuela secundaria y una antena de radiocomunicación.

En febrero de 2014, después de una reunión de los grupos de policía comunitaria con el representante del Gobierno federal para el Plan Michoacán, fueron colocados comedores comunitarios bajo el auspicio del programa Sin Hambre,²⁴ tanto en

23 Anunciado el 5 de febrero de 2014, que consistirá de 250 acciones, en 5 ejes de acción, para la reconstrucción social de Michoacán, con una inversión de 45 500 millones de pesos a través de la ampliación de programas sociales y del presupuesto de la SAGARPA. Plan diseñado inicialmente para Tierra Caliente. Ver: <http://www.presidencia.gob.mx/multimedia/presentacion-plan-michoacan/>

24 Programa gubernamental de desarrollo de la actual administración federal que consiste en buscar la reducción de la hambruna en zonas marginales del país a través de la creación de “comedores comunitarios”.

Cherato, Zicuicho y Pamatácuaro, y quedó comprometida la perforación del pozo, la construcción de la escuela secundaria y el hospital. El compromiso por parte de las autoridades quedó signado mediante avisos oficiales en las comunidades donde se anunciaba el inicio de las obras de perforación del pozo.

Un miembro del concejo de Cherato aseguraba que, de no haberse conformado como policía comunitaria y haber cerrado los accesos de la carretera, la atención del gobierno municipal, del Estado y del Gobierno de la República no habrían llegado. Hay que resaltar, por tanto, que la presión por vías no institucionales y legales fue la manera más eficiente que hallaron las comunidades serranas para lograr la atención a sus rezagos. El uso de canales jurídicos y procedimentales había demostrado sobradamente la ineficacia institucional para dar respuestas expeditas, quizás en eso radique la presencia del Estado en ciertos sectores rurales de Michoacán y el resto del país, en su intermitencia palpable en el largo tiempo de espera en la atención a la población, lo que reafirma la recurrencia a la apropiación de la fuerza y la confrontación como procedimientos necesarios y legítimos.

Hacia finales de 2014, una vez anunciada por las autoridades de Gobierno la construcción del hospital, los habitantes de Cherato se encontraron con dificultades para la liberación de los recursos económicos que permitieran el inicio de la obra. Los requisitos que solicitaba la autoridad estatal, mediante la burocracia institucional, para la edificación del hospital eran complicados y confusos, situación que ha impedido su construcción. Aquí toma forma lo que Auyero 2012 denomina *tempografía de la dominación*, es decir, el tiempo de espera como mecanismo de control y desmovilización.

Por otro lado, los cuerpos de defensa emergidos en Tierra Caliente fueron conformados por agricultores, comerciantes, jornaleros y ganaderos, donde el carácter identitario de la población es preponderantemente “ranchero” y donde los grupos de defensa tendieron a conformarse bajo la figura del *vigilantismo*.²⁵ En esta región, las autodefensas sirvieron para un triple propósito: 1) defenderse de la violencia ejercida sobre sus localidades; 2) enfrentar y mermar al cartel de Los Caballeros Templarios; y 3) favorecer que un nuevo grupo tomara el control de las actividades criminales, en un evidente recambio de beneficiarios.

Conclusiones

La transnacionalización de las actividades delictivas y la nueva relación descentralizada en su regulación respecto del Estado mexicano a partir de la década de 1990 hizo que estos grupos se orientaran a la diversificación de sus actividades delictivas para mantener sus ganancias por vías diferentes a la siembra y trasiego de sustancias

25 El *vigilantismo* hace referencia a un modo de contención del crimen o la instauración de un orden social realizado por particulares y de manera extrajudicial.

ilegales hacia Estados Unidos. En dicha diversificación tomó cuerpo la extorsión a personas e instituciones,²⁶ el secuestro, el control de la explotación de minas de hierro, la comercialización de cultivos agroindustriales, la venta de ropa china y la tala clandestina en bosques comunales, transformando el perfil ilegal del narcotráfico en la empresa delictiva del crimen organizado que operaba en la mayor parte de los 113 municipios que conforman el estado de Michoacán.

El análisis general de estas dos regiones muestra la complejidad de la coyuntura que permite el surgimiento de grupos de defensa comunitaria. Los casos expuestos sobre Tierra Caliente y Meseta Purépecha en Michoacán son un parámetro que permite mostrar la construcción de organizaciones que suplen o disputan funciones estatales, estableciendo órdenes alternos de seguridad y justicia a través de la reapropiación o retención del uso de la violencia en situaciones marcadas por la disputa en la instauración de un imaginario de orden social local que conforma una área gris entre economía formal, criminalidad y Estado.

La conformación de estos grupos y sus integrantes son diversos y dependen de la propia circunstancia política estatal y local, nos referimos, por un lado, al proceso de institucionalización de las autodefensas por parte del Gobierno federal en mayo de 2014 y, por otro lado, a la incorporación de algunos individuos ligados con grupos delincuenciales (llamados “perdonados” y “arrepentidos”) dentro de la nueva corporación denominada Fuerza Rural. A partir de lo documentado en estas localidades, se puede sugerir que la emergencia de los grupos de defensa proviene de una experiencia diferenciada de la violencia y de una serie de factores materiales y simbólicos que les permite negociar con el Estado y confrontar a los grupos de poder criminal. Dicha experiencia, recursos y entramados comunitarios les posibilita perfilar horizontes políticos diferenciales en la organización. Estas disputas e instauraciones por la seguridad, la justicia y el orden desde las comunidades o segmentos de ellas implican procesos de negociación en los márgenes del Estado, donde se cuestiona y supera la legitimidad y el funcionamiento de la institucionalidad estatal para la preservación de la vida.

Bibliografía

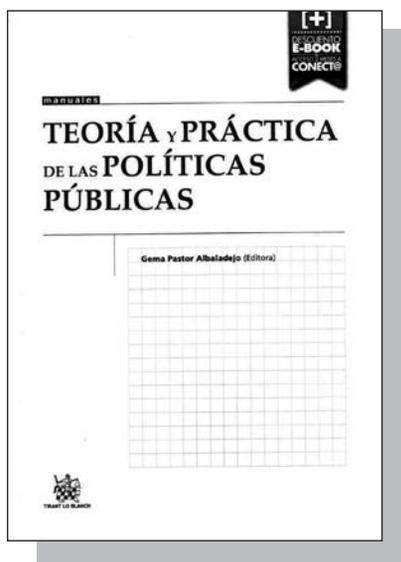
- Astorga, Luis. 2012. *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*. México: Grijalbo.
- Auyero, Javier. 2012. “Los sinuosos caminos de la etnografía política”. *Revista Pléyade* 10, 15-36.
- Bartra, Armando. 2013. “Las armas del pueblo”. *La Jornada del Campo* 68, mayo.

26 En noviembre de 2013 se hacía público que la mayoría de alcaldías en Michoacán pagaba cuota al crimen. “El 80% de alcaldes de Michoacán paga cuota al crimen organizado: AALMAC”. *La Jornada*, 10 de noviembre de 2013.

- Castellanos, Laura. 2013. "Justicia propia, bajo amparo legal". *El Universal, Nación*, 24 de febrero.
- Constantino Toto, Mario. 2007. *Migración y redensificación de lo social en La Ciénega de Chapala, Michoacán*. Mecanoescrito.
- Escalona Victoria, José Luis. 2011. "El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. Antropología del Estado desde el sureste de México". (*Trans*)formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica, editado por Alejandro Agudo Sanchíz y Marco Estrada Saavedra. México: El Colegio de México / Universidad Iberoamericana.
- Fazio, Carlos. 2015. "La catástrofe que viene". *La Jornada*, 27 de abril.
- Gil Olmos, José. 2015. *Batallas de Michoacán. Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto*. México: Ediciones Proceso.
- González, Sergio. 2014. *Campo de guerra*. Barcelona: Anagrama.
- Instituto Electoral de Michoacán (IEM). 2012. *Especial Cherán. Elección por usos y costumbres*. Michoacán: Expresiones. Órgano Oficial de Difusión del IEM 15, segunda época.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2010. *XIII Censo general de población y vivienda*. México.
- López Bárcenas, Francisco. 2014. "Policías comunitarias y autodefensas: una distinción necesaria". *La Jornada*, 24 de enero.
- Macías, V. y R. Rosales. 2013. "Extorsión a aguacateros da a Templarios 2.000 millones de pesos al año". *El Economista*. Acceso el 2 de noviembre.
<http://m.economista.com/seguridadpublica>
- Maldonado, Salvador. 2010. *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*. Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- _____. 2012. "Cultivos ilícitos, territorios y drogas en Latinoamérica: perspectivas comparativas". *DILEMAS: Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social* 5 (4), 569-59.
- _____. 2013a. "Desafíos etnográficos en el estudio de la violencia. Experiencias de una investigación". *Avá. Revista de Antropología* 22, 1-13.
- _____. 2013b. "Violence d'Etat et Ordre Criminel. Les Coûts de la Guerre Perdue du Michoacán, Mexique". *Problèmes d'Amérique Latine* 89, 107-125.
- Malkin, Victoria. 2001. "Narcotráfico, migración y modernidad". *La Tierra Caliente de Michoacán*, coordinado por Eduardo Zarate. Michoacán: El Colegio de Michoacán / Gobierno del estado de Michoacán.
- México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, AC. 2014. *Entender para atender: por una estrategia de Estado en Michoacán*. Michoacán: México.
- Paleta, Guillermo. 2012. "Territorios y ruralidades: jornaleros agrícolas en el cultivo de zarzamora en el valle de Los Reyes, Michoacán, México". *Revista de Antropología Experimental* 12, 17-28.

- Paleta, Guillermo y Adriana Sandoval. 2015, en prensa. *Dilemas del desarrollo regional: agroindustria, mercado y sujetos locales. El caso de Los Reyes, Michoacán*. Coordinación de Humanidades. México: UNAM.
- Ramón, René. 2006. "Ante el azote de la delincuencia nacen brigadas de autodefensa". *La Jornada*, 2 de diciembre.
- Rivas Nieto, Pedro y Pablo Rey Guerra. 2008. "Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006)". *Confines* 7, 43-52.
- Roseberry, William. 2002. "Hegemonía y lenguaje contencioso". *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, compilado por Gilbert Joseph y Daniel Nugent. México: Era.
- Snodgrass Godoy, Angelina. 2006. *Popular Injustice: Violence, Community and Law in Latin America*. Stanford: Stanford Press.
- Starn, Orin. 1991. *Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Valdés, Guillermo. 2013. *Historia del narcotráfico en México*. México: Aguilar.
- Vargas Velázquez, Alejo. 2010. "La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana". *Nueva Sociedad* 225: 156-170.

r
reseñas



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1846>

Gema Pastor Albaladejo, editora
Teoría y práctica de las políticas públicas
 Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014, 477 págs.

Teoría y práctica de las políticas públicas es un manual cuya primera virtud es fortalecer la producción bibliográfica en idioma español (desde de España) dentro del área disciplinar de las políticas públicas, surgida y desarrollada fundamentalmente en el contexto de la Academia anglosajona, y particularmente estadounidense, desde mediados del siglo XX. Esta obra se inserta en la tendencia de evolución normal del campo científico, sin embargo, un trabajo como este no tiene el camino fácil cuando se publica. Solo a manera ejemplo, pueden contarse un par de obras a nivel andino que acometen empresas similares recientemente; otro par de obras en la misma España; y desde México y Argenti-

na contamos recientemente con las primeras ediciones en castellano de dos obras seminales del campo.¹

A pesar de valoración positiva “por defecto” que esta publicación merece en la medida en que contribuye al fortalecimiento de la comunidad académica de habla hispana, también debe someterse a una valoración comparativa (y en ese sentido “externa”). Fundamentalmente esto se hace preguntándose ¿cuáles son los aportes a las discusiones contemporáneas del campo de las políticas públicas? Dadas las condiciones contemporáneas de producción y acceso del conocimiento, esta respuesta no solo puede considerar la Academia que escribe en castellano.

Frente a las ediciones en español de Parsons 2007 y Sabatier 2010, se debe señalar que son trabajos seminales del campo disciplinar que no tienen comparación frente a la obra de Pastor, a no ser porque esta última adopta el enfoque del ciclo de políticas al igual que Parsons. Frente a trabajos como los producidos en Colombia (Roth 2014; Ordóñez-Matamoros 2013), se puede señalar que comparten con la obra de Pastor el carácter introductorio a las políticas públicas con que han sido escritos; sin embargo, Roth por ejemplo ofrece una mayor discusión teórica. Y frente a los trabajos producidos en el pro-

¹ André Roth. 2014 [2002]. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora; Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel; Jean Harguindéguy. 2013. *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos; Wayne Parsons. 2007. *Políticas públicas. una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México DF: FLACSO México [edición original en inglés de 1995]; Paul Sabatier, editor. 2010. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado [edición original en inglés de 2007].

pio campo de la Academia española, puede decirse que el trabajo de Subirats et al. 2008 se destaca por ser una propuesta novedosa de interpretación teórica, pero también por ofrecer un marco operativo para el análisis de las políticas públicas, objetivo que dista mucho del propuesto en la obra editada por Pastor. Sin embargo, frente al trabajo de Harguindéguy 2013, este manual comparte tanto el objetivo de alcance introductorio como la apuesta metodológica por el ciclo de políticas, y se diferencia significativamente en que carece de la profundidad del abordaje de las discusiones teóricas contemporáneas en el campo (segunda parte del libro de Harguindéguy).

Pero más allá de poner en contexto este libro, es absolutamente necesario hacer una valoración “interna”, puesto que a ningún trabajo se le puede pedir más de lo que se propone, pero tampoco menos: “(...) esta obra se distingue por su clara vinculación y vocación académica. (...) sus autores son profesores e investigadores que proceden de diferentes universidades españolas (...) [y] sus principales destinatarios son los estudiantes universitarios que cursan la asignatura de políticas públicas en alguna titulación de grado o postgrado” (13).

Formalmente, este libro se estructura en tres partes. En la primera, se hace un abordaje teórico del campo de las políticas públicas, específicamente circunscrito a la presentación de cada una de las etapas o fases su ciclo. En la segunda parte se reúnen seis capítulos de análisis de políticas públicas sectoriales a nivel de España usando el enfoque del ciclo de políticas. Por último, en la tercera parte del libro se abordan tres debates sobre temas contemporáneos específicos: la gobernanza, la gestión pública y el cambio institucional. A diferencia de muchos trabajos de similar propósito, uno de los aspectos absolutamen-

te novedosos en este libro es la presentación del conjunto de trabajos de análisis de casos sobre políticas públicas desarrolladas en el ámbito de acción local, lo cual es el rasgo distintivo de este manual. En adelante, de manera específica, se presentan las diferentes partes del libro señalando sus fortalezas y debilidades.

El bloque 1 (capítulos 1-6) abre el libro con una introducción general. Aquí la discusión teórica adolece de ser genérica y desactualizada; observación que se puede extender a los cuatro primeros capítulos que incluyen la formación de agenda, la formulación y la implementación. En este primer capítulo se defiende el enfoque metodológico del ciclo de políticas frente a las críticas que han hecho diversos autores y el principal argumento es su utilidad pedagógica. Sin embargo, como se evidencia más adelante en los capítulos de análisis de casos, este enfoque termina siendo siempre una camisa de fuerza analítica, semejante a una trampa, puesto que los analistas tenderán a cumplir las expectativas del análisis secuencial y racional que supone. Esto lleva a perder de vista elementos específicos de debate sobre otros procesos relacionados con cada etapa, o a lo largo de las etapas, como la institucionalización (que en algunos casos se rescata de buena manera), el cambio *de y en* las políticas, entre otros.

De este primer bloque se destacan los capítulos 5 y 6 sobre la evaluación y la terminación de las políticas, por la actualidad de las discusiones. El capítulo correspondiente a la evaluación, sin embargo, más allá de establecer tipologías y algunas pistas operativas para el análisis empírico, adolece de circunscribirse excesivamente a la reproducción de metodologías de evaluación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) de España.

Es novedosa en sí misma la inclusión del capítulo sobre “terminación de políticas”, entendida como una fase con identidad propia en el ciclo, que su autora Laura Román rastrea desde académicos como Laswell. El argumento contextual de la autora para retomar esta discusión son las presiones actuales de recortes a políticas “costosas” en países europeos. Sobre esta posible fase singular hay debates comunes: ¿qué es lo que se termina?, ¿cuál es la variable dependiente: proyectos, programas, políticas, organizaciones o funciones del Estado?, ¿cuáles son las dimensiones operativas de la “fase terminación”? (135-136). Una pregunta que se podría agregar, y que reviste especial importancia porque permite transitar a debates teóricos más amplios es ¿puede considerarse “la terminación” como un caso específico dentro del análisis más amplio del cambio en las políticas? Esta pregunta se relaciona con la idea mencionada de terminación parcial de las políticas, y si se tiene en cuenta que difícilmente una política se termina totalmente, entonces este problema estaría implicado en el del cambio (*policy dynamics*). Por otro lado, existe el riesgo de postular una fase de terminación que solamente se restrinja a analizar la terminación de proyectos y, en el mejor de los casos, programas, aunque nunca efectivamente de las políticas, con lo cual la identidad demandada se ve desdibujada.

Pasemos al asunto singular del libro: el bloque 2, de análisis de casos de políticas locales. Como observación general, vale destacar que los casos seleccionados son representativos en el contexto de España y presentan actuaciones singulares de la administración pública local en diferentes sectores: las políticas de seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid; las políticas tributarias en la provincia de Alicante; las políticas de empleo en el ayuntamiento de Coslada; la política

medioambiental en Zaragoza; las políticas de igualdad de género en el País Vasco; y el único caso fuera de España, el de las políticas de modernización de los gobiernos locales en Reino Unido. En términos de forma, cada capítulo contiene una discusión sobre el campo específico de políticas y desarrolla su análisis específico según el modelo del ciclo de políticas que tiene el libro en general.

Este conjunto de trabajos es representativo de algunos debates dentro de las investigaciones sobre gobiernos locales y políticas públicas. Se abordan temas clave como la distribución de competencias y, más allá de lo jurídico-formal, discusiones sobre las relaciones intergubernamentales que se tejen alrededor de cada campo de políticas. Este aspecto es relevante en los diferentes casos en la medida en que se indagan las configuraciones específicas de relaciones entre los niveles: supranacional (Unión Europea), nacional (España), regional (Comunidades Autónomas y niveles provinciales) y local. Dentro de este escenario se puede agregar interesantes análisis, según los casos, donde la acción de los gobiernos locales llega a adquirir una especie de naturaleza performativa, en la medida en que logra “construir” su competencia sobre un sector de política en medio de las “zonas grises” jurídicas. Esto puede verse en los casos de las políticas de seguridad ciudadana, de medio ambiente, de empleo e incluso la política de género.

Otros aspectos que reflejan fortaleza de los trabajos son derivados de estas condiciones que exhiben los gobiernos locales y que podrían enunciarse como un llamado de atención sobre la contextualización de las políticas. La diversidad de actores que participan en las políticas locales analizadas es una condición que fácilmente se deriva de los diferentes niveles gubernamentales, a los cuales se suman actores propios del entorno local.

También es apropiada la lectura propuesta en claves de institucionalización de las políticas que se presenta en algunos de los casos.

Entre las debilidades de este bloque 2 puede decirse que el tratamiento de los diferentes casos es desigual en su calidad. Algunos casos son auténticos análisis de políticas públicas (seguridad, medio ambiente, empleo), mientras que otros son intentos de adaptación parcial al ciclo de las políticas (políticas tributarias, de género y de modernización).

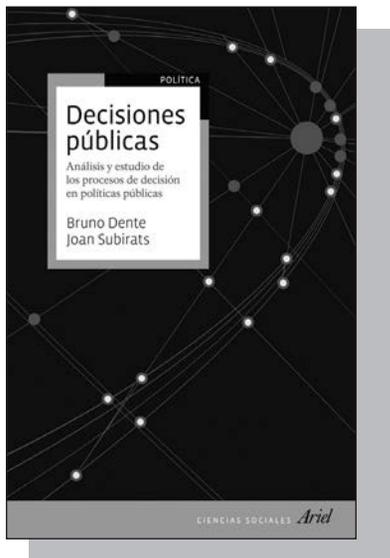
Sobre la base de este conjunto de trabajos de caso queda el camino para seguir avanzando en las discusiones teóricas que indagan sobre la existencia de características específicas del análisis de políticas públicas en el nivel local. Esto puede ser relevante colocar en discusión con el libro porque permitiría salir del marco contextual específico de España. Adicionalmente, en algunos casos donde se percibe un uso mecánico del enfoque del ciclo de políticas, se puede aún indagar si esto evidencia límites del enfoque analítico. Finalmente algunos capítulos permiten pensar que el enfoque secuencial induce una forma de observar la realidad en donde la única dinámica posible es de naturaleza lineal, esto, a pesar de las reiteradas declaraciones de simultaneidad de las fases.

Por último, el bloque 3 del libro presenta tres capítulos dedicados al análisis de problemas actuales en la disciplina. El eje articulador de estos tres trabajos es la reflexión sobre la forma que adquiere y “debería adquirir” la gobernanza en el mundo actual. De manera singular, esta reflexión se sitúa en la intersección entre gobernanza y democracia, ya sea por el lado de la participación y la deliberación,

o por el lado de la *accountability*. En los tres casos la gobernanza se acepta como el marco general de referencia conceptual, utilizando para la discusión bibliografía convencional, así como aportes modestos pero sugerentes.

En “Gobernanza, democracia y políticas públicas”, Del Campo indaga por el significado del “buen gobierno” en tiempos de gobernanza. Uno de los elementos que sobresale en su análisis es el debate imprescindible sobre lo que denomina “metagobernanza”, es decir, gobierno de la gobernanza. Este debate importa en la medida en que enfatiza la responsabilidad frente a la ciudadanía que persiste en la gobernanza, haciendo alusión a una democracia más fuerte y sobrepasando los enfoques pluralistas. Esta es la propuesta de la autora para abordar los problemas persistentes de legitimidad en las sociedades contemporáneas sin descuidar los de eficiencia: “La gobernanza precisa de más política, pero no de menos técnica” (415). Esta línea de debate adquiere un tono más favorable a la Nueva Gestión Pública (NGP), enfatizando los aspectos de eficiencia en la implementación de las políticas en el capítulo “Gestión pública y políticas públicas”. Finalmente, se desarrolla una aproximación al mismo debate específicamente desde el marco del neoinstitucionalismo, reforzando las consideraciones de interacción de doble vía entre instituciones y liderazgo pero, por supuesto, enfatizando el carácter performativo de la acción que tienen las instituciones.

Edgar Alberto Zamora Avilés
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO), Ecuador



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1847>

Bruno Dente y Joan Subirats
Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas
Barcelona: Ariel, 2014, 365 págs.

El libro es una edición en español a cargo de Joan Subirats, de la versión italiana *Le Decisioni di Policy* publicada por primera vez en 2011 por Bruno Dente. Esta edición actualiza los temas tratados en la versión original citando ejemplos de casos ocurridos tanto en Italia como España, a partir de lo cual es posible comprender de mejor manera la dinámica de los procesos de decisión que llevaron a la adopción de una política pública con determinado contenido. Además, la estructura del libro se amplía con un post scriptum a cargo de Subirats, en donde expone cuán compleja puede ser la dinámica de las decisiones públicas, pero

también qué oportunidades representa y qué efectos puede traer el cambio tecnológico al campo en análisis.

El libro en su conjunto analiza y explica las dinámicas que siguen los procesos decisionales, sin perder de vista que la otra cara de las decisiones públicas constituye el proceso de implementación, y si este fracasa, la explicación descansaría en que el proceso fue mal planteado y gestionado por los actores involucrados.

Ahora bien, según lo exponen los autores, las decisiones en gran medida buscan aplacar las disfunciones presentes en las características generales del sistema político-administrativo. Así, esta discusión conlleva a un espiral en la medida en que muchas de las características disfuncionales que atañen al sistema son en realidad caracteres constitutivos de las democracias modernas en las que países como España, Italia y regiones como Latinoamérica (como herencia política) se desenvuelven. Por lo tanto, estos elementos constitutivos de nuestras democracias (inacabadas dirían ciertos teóricos) complejizan y vuelven relativos los procesos de decisión –como por ejemplo los procesos de descentralización– en la medida en que estas mismas decisiones buscan ser respuestas efectivas y unívocas a las preferencias manifestadas por una sociedad diversa y cada vez más compleja. Esto hace parte de la posibilidad de error de la acción humana, según lo ha señalado Lindblom 1977.¹

En ese sentido, dado que la decisión busca dar respuesta a un problema de

¹ Charles Lindblom. 1977. *Politics and Markets: The World's Economic System*. Nueva York: Basic Books.

política, los autores retoman a Dunn² 2008 en cuanto a la necesidad de un enfoque micro-positivo para identificar las “circunstancias específicas” en las que las cosas funcionan, aunque solo sea para comprobar cuál es su transferibilidad a otros contextos. A pesar de ello, resulta importante tener en cuenta que, para superar la racionalidad limitada de los individuos en los procesos decisionales y las propias fallas sistémicas de las democracias modernas, es importante retomar elementos propios del modelo racional de toma de decisiones, así como el uso de estrategias incluyentes de participación de los actores.

Por lo tanto, se trataría de encontrar el grado de sistematicidad de los factores que intervinieron en el proceso decisional, específicamente a nivel de las dinámicas en la esfera pública e institucional.

Este libro también sistematiza –como aporte para los analistas de políticas públicas e incluso en quienes buscan acercarse al campo de estudio– un esquema conceptual general aplicable a toda la clase de fenómenos que implican “decisiones de política”, de tal forma que identifica los mecanismos causales de tipo relacional que pueden operar en las diversas circunstancias de análisis. En esa línea, ensaya y explica las posibles relaciones que conectan las acciones individuales con los resultados alcanzados a un nivel colectivo.

Sin embargo, no hay que olvidar lo imprescindible de conectar este último propósito con el contexto (social, políti-

co, económico e incluso geopolítico) que determina, condiciona y moldea el curso de las acciones de política que componen un proceso de decisión. No es posible dejar de lado los elementos endógenos y exógenos que hacen parte de una decisión; precisamente en un régimen democrático, las decisiones de política y de las políticas no son meras acciones aisladas. De hecho, estas responden a importantes procesos de negociación y, en el mejor de los escenarios, a un debate ampliado; no obstante, lo que muchos han ignorado es que el modo de decisión en las democracias complejas se basa en la negociación (ajuste de intereses y aceptabilidad social).

En el campo del análisis de las políticas públicas, la relevancia del proceso decisional cobró fuerza entre las décadas de 1960 y 1980, en tanto se volvió importante explorar más y mejores modelos que volvieran óptimos los resultados de política. En ese sentido, en el campo de estudio se cuenta con modelos como: i) racionalidad absoluta, que plantea la identificación de valores y objetivos, así como el análisis de alternativas y soluciones para la aplicación de criterios neutrales con el fin de alcanzar la decisión óptima; ii) el modelo de racionalidad limitada, que evita tomar la peor decisión al buscar un término medio entre el análisis del problema y la urgencia de una solución aceptable; iii) el modelo incremental o de ajustes marginales, que precisamente busca por medio de correctivos marginales solucionar de manera provisional un problema; iv) la anarquía organizada, que si bien no tuvo mayor

2 William Dunn. 2008. *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

eco en el campo de estudio, plantea el encadenamiento de un problema junto con una ocasión u oportunidad de elección de una diversidad de actores con el fin de encontrar una solución; y finalmente, v) el modelo *public choice* plantea la maximización de los intereses mediante aplicación de métodos propios del campo de la economía adaptados a la ciencia política.

A pesar de lo señalado, el problema que ha permanecido irresoluto tiene que ver con la interrogante presente tanto en las ciencias políticas como en las políticas públicas: ¿cómo gobernar democráticamente y con cierto sentido de responsabilidad teniendo en cuenta las dos fuentes de legitimidad (valores democráticos y saber científico o específico sobre una temática)?

La primera parte de la pregunta planteada es la que más interesa; el estudio de Dahl 1961³ ha resultado un referente teórico en la medida en que se planteó analizar cómo y bajo qué mecanismos se distribuye el poder, superando el componente institucional así como el *reputational*, cuestionándose quién tiene la capacidad efectiva y real de influir en las elecciones clave de política pública, dado que “el poder político es el poder de tomar decisiones” (Subirats 2014, 27). Es entonces fundamental enfocar el análisis en los procesos de legitimidad del poder, a partir de los cuales se facilita o no el cumplimiento de objetivos y de soluciones a un problema de política, así como

la importancia de que las decisiones tomadas cuenten con elementos que brinden la mayor legitimidad posible. Es aquí en donde descansa el desafío de cómo tomar las (mejores) decisiones públicas; esto supera, por lo tanto, la incertidumbre del proceso de implementación pues, toda vez que una decisión cuente con la legitimidad que requiere, es irrefutable, por lo menos en sustancia, su potencial per se para solucionar un problema determinado.

Con todo lo referido y dado que el campo del análisis de políticas públicas resulta más complejo de lo que aparenta, el proceso mismo de decisión sobre una u otra estrategia de política no tendría únicamente que aludir al instrumento concreto de política o al mecanismo de política que se privilegia en un momento específico para dar respuesta a una demanda latente. Es importante considerar y retomar también aportes al campo de estudio, como el que acertadamente realizó Peter Hall 1993,⁴ al explicar el cambio de las políticas y las decisiones que conllevaron a estos cambios. Para este autor, la discusión sobre el cambio va más allá de las herramientas o instrumentos que se priorizan como necesarios para resolver o dar respuesta a una problemática dada y tiene que ver con el nivel de cambio del que se está estudiando. Cuando Hall se refiere a las decisiones como la posibilidad de transformar el statu quo, supera la noción de que estas implican únicamente arreglos en materia de los

3 Robert Dahl. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

4 Peter Hall. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3), 275-296.

instrumentos de la política (una norma, un programa entre otros), pues en ese proceso entran en juego otros niveles de abstracción a los que el autor denomina el segundo y el tercer orden de cambio. En ese sentido, muchas veces las decisiones se enfocan más en estos (otros) niveles de cambio, por lo tanto, no es posible considerar al proceso de decisión como un momento específico mediante el cual se transforma una política en cuanto a su forma. El análisis ha de trascender a considerar otros elementos que se ven trastocados cuando se toman decisiones públicas, estos bien pueden ser los objetivos de la política o incluso el objeto mismo de esta. Consecuentemente la política pública no tendría que ser vista solo como la posibilidad de establecer resultados (o no) a un problema específico, pues no es solamente “lo que explica el éxito o fracaso de un intento de reforma o de cambio (...) es más bien la combinación de los diversos elementos que componen el proceso decisional” (Subirats 2014, 317).

Finalmente, si bien el libro plantea de forma detenida y minuciosa un manual y una guía práctica para entender y afrontar los procesos de decisión pública,

no conviene deslindarse de discusiones sustanciales como las que plantea Hall respecto de la identificación sobre a qué nivel de abstracción de la política atañen las decisiones que se están planteando o que se plantearon en un momento determinado. De tal forma que hasta se podría anticipar un rango de reversibilidad de las decisiones y, dado que el esquema analítico propuesto pretende minimizar el “fracaso decisional”, sería necesario tomar medidas frente al hecho de que el proceso de decisión no es un acto benigno en donde se alcanza un “equilibrio” en el escenario de la pluralidad de actores e intereses –que según se señala en el texto no necesariamente compiten entre ellos–, con lo cual no sería prudente considerar que esto anteceda a la incertidumbre propia (ontológica como se señala en el texto) de los procesos de decisión.

La incertidumbre, como ya se ha revisado, no viene dada por la resistencia o acuerdo entre los intereses frente a una u otra decisión.

Tania L. Zabala Peñafiel
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO), Ecuador



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1848>

Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director
Manual de análisis y diseño de políticas públicas
Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, 324 págs.

El campo de análisis de políticas públicas incluye dos corrientes destacadas: una académica, enfocada en la investigación del proceso de formación de las políticas; y otra instrumental, que privilegia las técnicas en la elaboración de las mismas. Para lograr un análisis rico y minucioso, estas deben lograr complementariedad. El libro se basa en un enfoque pragmático y se centra en el tipo de análisis instrumental de políticas públicas, brindando una caja de herramientas que ayuda a orientar las decisiones políticas en procura de obtener soluciones a problemas públicos.

Quizá lo novedoso del *Manual*, aunque merece mayor profundización desde posturas cognitivistas que trabajan con el rol de las ideas, es privilegiar el rol activo y fundamental del *conocimiento* que se considera variable

clave y determinante, el cual entra en diálogo con la voluntad política y la disponibilidad de recursos, en donde el carácter normativo está implícito.

En este escenario, se reconoce el valor que tiene la deliberación argumentada como vehículo de cambio, donde el conocimiento disponible y la evidencia empírica otorgan mayor robustez al argumento. Razón por la cual, las políticas públicas que resultan de los procesos deliberativos se basan en el conocimiento que posibilita, define y justifica las decisiones.

Los autores aseveran que el conocimiento no ha jugado un papel relevante en la gestión pública en Latinoamérica. El *Manual* acerca la disciplina de las políticas públicas en una especie de traducción hacia el contexto regional; se pensaría que para cuestionar los postulados y posicionar un enfoque diferente desde sus propias adaptaciones.

El contenido del *Manual* se presenta en tres partes: la primera, “Conocimiento de las políticas públicas”; la segunda, “Conocimiento para ilustrar la toma de decisiones de política pública”; y la tercera, “Conocimiento para generar impacto”. A través de estas secciones se desarrolla el Análisis y Diseño de Políticas Públicas (ADIPP), que implica un mayor esfuerzo en recabar y explicitar las fuentes teóricas que lo sustentan y el poder discernir hasta qué punto este se define como disciplina y arte a la vez.

No hay que perder de vista que el libro es un manual y, como lo reconoce su director, “es un punto de partida para los neófitos”, para quienes será un abrebocas en el campo de las políticas públicas. No obstante, para quienes se han adentrado en la disciplina, si bien constituye un referente de ideas y reflexiones, necesariamente debe contrastarse y complementarse con fuentes epistemológicas y teóricas primordiales para superar el resu-

men y entrar a precisar los intereses de análisis teórico-metodológicos con mayor rigor y concreción.

En la primera parte, los autores inician con múltiples definiciones de políticas públicas, optando por la que tiene un carácter netamente operativo e instrumental: “Conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales (31).

Sumado a ello, se hace un recorrido de los orígenes del análisis de las políticas públicas precisando algunos aspectos que ya había mencionado Laswell 1971,¹ como que la ciencia de las políticas públicas se orienta hacia los problemas, es contextual, multidisciplinaria y normativa.

En este sentido, esta primera parte aporta a la comprensión del proceso, las características, dinámicas y determinantes de las políticas públicas. Adicionalmente precisa los modelos conceptuales en torno a la toma de decisiones que contribuyen a entender el fenómeno, pero ninguno lo hace de forma exclusiva debido a la complejidad que encierran especialmente los actuales sistemas democráticos.

Se precisan referentes teóricos y tipos de análisis de políticas públicas que emplean un “conocimiento de” que se refiere al proceso para la producción de políticas públicas y “un conocimiento en” que se refiere a las habilidades prácticas.

El *Manual* se construye desde un análisis instrumental con el objetivo de contribuir a mejorar la toma de decisiones y encontrar soluciones concretas y alcanzables frente a

los problemas públicos, priorizando una perspectiva reactiva ante la existencia de una demanda de acción.

Cabe señalar la relevancia que se da al analista de políticas públicas, considerándolo un agente de cambio que potencializa sus habilidades y capacidades críticas para entender la complejidad que estas encierran desde su concepción hasta su terminación o cambio. El proceso de ADIPP busca que las decisiones no sean un tema subjetivo basado en la discrecionalidad y la informalidad, sino un ejercicio objetivo en que el analista, parafraseando a Dunn 2014,² debe ser un buen estructurador de problemas y un buen investigador.

Es importante destacar el carácter iterativo e interactivo del análisis y diseño de las políticas públicas. El primero alude al proceso de avance y revisión, y el segundo se refiere al componente participativo donde se incluyen actores relevantes, lo cual contribuye a enriquecer la conexión entre problemas y soluciones. Este carácter estará presente a lo largo del texto y brindará una idea sistémica del ADIPP, desestructurará el modelo secuencial o el ciclo de políticas y propondrá la conjugación y retroalimentación entre las etapas.

En esta primera parte se presentan los ocho pasos en el ADIPP, a nombrar: i) verifique, defina y detalle el problema; ii) identifique los criterios de decisión; iii) identifique las alternativas de solución; iv) evalúe las alternativas; v) recomiende la implementación de la “mejor” solución; vi) planifique la implementación; vii) monitoree la política implementada; y viii) evalúe el impacto. Estos pasos llevan el hilo conductor de las dos partes siguientes del *Manual*.

A manera de crítica a este texto, la discusión teórica planteada en la primera parte,

1 Harold Laswell. 1971. *A Pre-View of Policy Science*. Nueva York: American Elsevier Publishing Company.

2 William Dunn. 2004. *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

aunque brinda pistas desde un enfoque instrumental y aplicado de los métodos, merece mayor profundización en el componente teórico-conceptual. Se debe tener en cuenta que escoger un marco conceptual implica adoptar una visión del mundo que perfila un compromiso con la realidad.

Por tanto, en la disertación teórica es imprescindible contar con el planteamiento que hace Ostrom 2007³ en relación con la multiplicidad de disciplinas que están interesadas en el estudio de las políticas públicas desde diversos esquemas analíticos e interpretativos. La autora muestra la trayectoria y coherencia que sigue una postura epistémica desde tres niveles de especificidad que el *Manual* debió profundizar.

Primero, los marcos o enfoques, los cuales guían y organizan la investigación brindando un lenguaje meta-teórico que logra identificar elementos universales y variables relevantes para generar preguntas pertinentes y analizar un mismo tipo de problemas. Abarcan conceptualmente múltiples procesos de política pública, apertura empírica y fomento de la investigación sistemática y normativa (Hill y Hupe 2009).⁴

Segundo, las teorías que se generan a partir de un marco, las mismas que permiten diagnosticar y hacer supuestos específicos de un fenómeno en particular. Y tercero, los modelos que tienen un alcance más limitado, los cuales abarcan un conjunto reducido de resultados y se especializan en algunas relaciones particulares y variables críticas. La mayoría de teorías son compatibles con varios modelos y los dos tienen una gama limitada de variables.

Conocimiento para ilustrar la toma de decisiones de política pública

En la segunda parte del *Manual*, los autores, al centrarse en el conocimiento que ilustra la toma de decisiones, profundizan en la estructuración del problema que incluye la identificación, definición y caracterización del mismo. Se presentan varios tipos de problemas, pero se enfatiza en los que son complejos porque tienen en cuenta conflictos políticos, impactos socio-económicos, carácter ideológico y sociológico, y otros factores (104) que repercuten en la visión holística, completa y compleja del analista, cuyo propósito es disminuir el sesgo interpretativo.

Así, el quehacer del analista se debate entre la complejidad de un meta-problema (la abstracción) y lo sustantivo de un problema (lo aplicado). Un ir y venir que se enriquece con el carácter deliberativo interdisciplinar en el que los argumentos se ponen en juego para optar por una decisión más plausible y menos propensa a error.

La disertación que se hace en este capítulo se enfoca en evitar el error que los autores llaman de tercer tipo, es decir, “ofrecer una solución al problema que no es” y que puede generarse porque por varias razones, entre ellas: i) no se reconoce que el problema hace parte de un sistema de problemas; ii) que existen jerarquías de problemas; y iii) que pueden existir efectos de refuerzo endógeno como “una fuerza intrínseca sinérgica en la que cada elemento constitutivo del problema ejerce un efecto sobre los demás” (79). Esto, en definitiva, denota no tener el suficiente conocimiento para entender un problema, a menos que se siga un procedimiento de indagación e investigación rigurosa.

El proceso de estructuración del problema se enlaza con distintos modelos que constan de un propósito, procedimiento, fuente

3 Elinor Ostrom. 2007. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier. Boulder: Westview Press.

4 Michael Hill y Peter Hupe. 2009. *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. Londres: Sage.

de conocimiento y criterios de evaluación. A ello se suma la elección de alternativas de decisión de una política, no sin antes identificar los objetivos y criterios de decisión, que son factores o atributos que permiten evaluar de forma objetiva la idoneidad de dichas alternativas. Los autores mencionan criterios clave que deben priorizarse en referencia a su valor, peso y capacidad operativa respecto al problema, e incluso recomiendan listar indicadores para hacerlo.

Es importante, en este punto, reflexionar por qué la definición de criterios antecede la identificación de alternativas de solución de un problema de política, y esto se explica por cuanto el analista como el decisor de política deben considerar un escenario deseable y disminuir la probabilidad de caer en el error de tercer tipo. En este sentido, la selección de alternativas debe ser transparente y explícita, indagando a los actores involucrados, sus intereses y posturas.

El analista por su parte debe procurar tener una posición crítica y objetiva frente al tomador de decisión que puede, por un lado, tener apertura, apreciar la dialéctica y la crítica; o por otro lado, mantener una postura cerrada desde sus propios intereses.

El *Manual* presenta distintos métodos para identificar y evaluar alternativas de solución como la predicción, extrapolación o comparación, entre otras. Su utilización permite recomendar la implementación de la mejor solución, compuesta por argumentos robustos y plausibles sustentados en la razón, pruebas, refutaciones, condiciones y conclusiones.

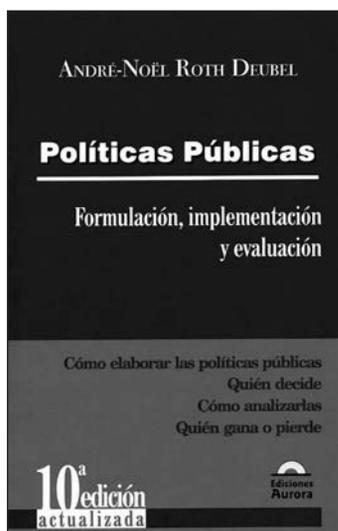
Conocimiento para generar impacto

Por último, la tercera parte del *Manual* discurre en cómo lo diseñado se traduce en soluciones reales, se logra plasmar un cambio deseado y un impacto. Se enfatiza en las fases de implementación, monitoreo, evaluación y como eje transversal la comunicación efectiva, la cual se debe llevar a cabo de manera sistémica, tratando de repercutir en la eficacia del Estado y el fomento de la participación democrática.

A nivel general, el enfoque pragmático e instrumental que se destaca en este *Manual* deja la impresión de que los argumentos finalmente se reducen al manejo de la técnica, siendo escaso el sustrato teórico conceptual.

Cabe destacar que en todos los apartados del *Manual* existe la sección de tareas y talleres que se plantean como ejercicios prácticos, los mismos que contribuyen a interiorizar el contenido de la lectura. Igualmente la casuística que se emplea es oportuna para la comprensión de los acápites, así como los esquemas, matrices, cuadros y herramientas que utiliza, ya que apoyan la argumentación y ayudan a sintetizar el contenido, llevando a la hilaridad de las diversas etapas y brindando un escenario de posibilidades al analista de políticas públicas.

Vanessa Montenegro Hidalgo
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO), Ecuador



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1849>

André-Noël Roth Deubel
Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación
 Bogotá: Ediciones Aurora, décima edición, 2014, 292 pág.

¿Por qué en la actualidad resulta interesante una nueva edición del libro *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*?

En el año 2002, André Roth puso en manos de la comunidad académica y del público en general, un didáctico libro en el que aborda la que hasta entonces era una disciplina incipiente en Latinoamérica: las políticas públicas. Tras considerable tiempo de seguimiento riguroso y análisis tanto en contextos europeos como latinoamericanos, el autor se propuso responder y debatir en torno a interrogantes relacionadas con el análisis de las políticas públicas. Gracias a ese esfuerzo académico, propios y ajenos a la disciplina han logrado un acercamiento más pragmático que les ha permitido con mayor claridad

discernir lo que es una política pública; por qué y cómo se origina; quiénes la deciden; qué rol juegan los gobiernos, la administración pública y la sociedad civil; y finalmente, cuáles son los impactos de su implementación. Sin duda, sus aportes son relevantes en una disciplina que para la época apenas empezaba a gestarse.

Transcurrido algo más de una década, el texto que empezó a convertirse en un clásico de la literatura en español sobre el análisis de políticas públicas, sale a la luz con una nueva edición aumentada y mejorada en el año 2014, la cual que permite profundizar en dos aspectos fundamentales respecto a la edición de 2002. Así, en primera instancia, André Roth reflexiona y profundiza sobre cómo se han evaluado las políticas públicas a partir de una clara influencia que tiene su matriz ideológica en el Consenso de Washington. Desde un enfoque socio-construccionista, esta reflexión pone de manifiesto cómo la disciplina ha logrado diversificarse, abriendo la posibilidad de redefinir dos elementos fundamentales para el análisis de las políticas públicas: a) la asignación de un nuevo papel al Estado y b) el redescubrimiento de las instituciones como actor determinante de los comportamientos de los actores. Con estos aportes se configura la nueva tendencia de análisis de las políticas públicas desde una perspectiva neo-institucionalista.

Dicho de otra manera, las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, por el contrario, más bien se trata de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad. En este sentido, es preponderante resaltar que la diversificación en el campo disciplinar de las políticas, según Roth 2014, se presenta a partir del desarrollo de nuevos marcos teóricos explicativos, los cuales se

plantean como una alternativa frente a la clásica perspectiva de análisis que constituyó el Ciclo de las Políticas, en una época en la que el abordaje sobre el rol de las ideas (cognitivism) como elemento explicativo de las políticas fue realmente audaz.

Un segundo aspecto que enriquece esta nueva edición tiene que ver con la acertada presentación de un estado del arte sobre el desarrollo histórico que ha tenido la disciplina en Francia, en Latinoamérica y en Colombia particularmente. De esta manera, André Roth pone en manos de la comunidad académica, y de distintos actores, entre ellos quienes toman las decisiones, planifican o ejecutan las acciones estatales, así como de la ciudadanía o de funcionarios/as que se ocupan de ejercer control social sobre los asuntos de interés público, una valiosa herramienta que evidencia el desarrollo de diversos enfoques teóricos que permiten ampliar la base del debate para el análisis de las políticas públicas.

De otra parte, en términos más pragmáticos para la comunidad académica y en particular para los científicos sociales especialistas en el análisis de las políticas públicas, este nuevo aporte permite ubicar tres elementos fundamentales para que la disciplina se siga desarrollando: a) percibir e identificar los diferentes vacíos que aún persisten en el análisis de las políticas públicas; b) muestra una diversidad de potenciales líneas de investigación y c) establece lineamientos para que los científicos sociales puedan trazarse agendas investigativas con miras a redefinir constantemente el qué y el cómo del análisis de las políticas públicas.

Los aspectos previamente expuestos dan cuenta de un significativo aporte tanto para el ámbito académico como para la administración y la acción pública; no obstante, es posible detectar en la propuesta cierta falta

de profundidad en el tratamiento metodológico. Concretamente respecto a cómo a partir del enfoque socio-construccionista se puede abordar el análisis de las políticas públicas.

Si bien la diversificación de los enfoques teóricos, entre ellos el del socio-construccionismo que asume el autor, plantean la posibilidad de un abordaje más participativo e incluyente en los procesos de configuración de la acción pública –en los que a decir de Roth 2014 se identifican y formulan problemáticas de interés general, se implementan y evalúan las decisiones que buscan solucionarlos–, todo ello se ve opacado ante la presencia de un Estado que se aleja cada vez más de la posibilidad de permitir una acción pública más participativa. El cómo contrarrestar esta carencia de participación democrática y potenciar los avances que en este aspecto se han logrado es un vacío que el autor no trata con profundidad, lo que significa una inmensa tarea y un gran reto para un mayor desarrollo en el análisis de las políticas públicas.

En síntesis, en esta nueva edición, Roth 2014 plantea la tesis del cambio de la presencia del Estado en la sociedad, cada vez más lejano de las personas y cuestionado por la ciudadanía que mira remota la posibilidad de su participación directa en las decisiones de interés público, lo que a su vez evidencia la profundización de la brecha existente en la relación entre el Estado y la sociedad. Esto se puede advertir a lo largo de los seis capítulos que conforman el contenido del libro.

El argumento con el que el autor inicia el primer capítulo “Estado, política pública y análisis de políticas públicas” aborda el debate sobre la redefinición del papel del Estado y el cuestionamiento de cuánto y cómo este debe intervenir en la sociedad. Este cuestionamiento ha sido un incentivo positivo para

ampliar y profundizar el estudio de la acción pública derivada de la gestión gubernamental y su relación con la sociedad. Evidentemente la redefinición del papel del Estado actúa como un motor que a su vez redefine las políticas públicas, diversificando el análisis de las mismas. En consecuencia, el autor asume la política pública desde dos perspectivas, la primera como una construcción social, y la segunda, como la construcción de un objeto de investigación.

No obstante, asumir esta posición implica también el reto de asumir la complejidad de develar los límites exactos en que se definen, se configuran y se implementan las políticas públicas y cómo estas se diferencian de un programa y de un proyecto. Además en esta primera parte, a diferencia de la edición de 2002, el autor desarrolla un estado del arte que da cuenta de la introducción del análisis y el desarrollo de las políticas públicas en Francia, en tanto que para América Latina y Colombia da cuenta de la difusión del análisis de la disciplina.

“Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas” es el segundo capítulo que el autor presenta con una profunda reelaboración en la que expone el estado actual del campo de estudio desde perspectivas teórico-epistemológicas que abren el debate frente al componente metodológico. Según Roth 2014, los enfoques teóricos propuestos brindan un escenario bastante complejo en el intento de integrar los factores internos y externos que abren la posibilidad de analizar las formas de acción, del qué y cómo actuar del Estado. En este orden de ideas, el autor propone, para el análisis de políticas, abordar tres facetas inherentes a toda realidad social: intereses, ideas e instituciones, que en un juego de estrecha correlación e interdependencia pueden analizarse de forma independiente pero complementaria.

El tercer capítulo analiza la “Identificación de problemas públicos y agenda política”. El propósito de este capítulo es brindar elementos para la identificación de los problemas públicos y los modelos de inscripción en la agenda política. En otros términos, de lo que se trata es de entender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa se ve en la necesidad de tratar una situación problemática. Si bien la esencia de la política consiste en distribuir los valores y los recursos sociales y económicos entre los miembros de una sociedad, la responsabilidad del Estado y la administración pública es hacer una distribución de estos recursos lo más equitativamente posible. Para ello, es necesario tener claridad sobre dos elementos fundamentales que, a diferencia de la edición de 2002, el autor profundiza: cómo se constituyen los problemas públicos y la inscripción de estos en la agenda política y gubernamental.

“Formulación de soluciones y decisión” es el título que identifica al cuarto capítulo en el que se aborda el problema de la toma de decisiones, para lo cual se analizan diferentes técnicas para formular soluciones. En relación con la edición de 2002, este capítulo amplía y profundiza sobre la diversidad de modelos que existen para la toma de decisiones, a partir de lo que resalta la importancia de la participación en este proceso. En este orden de ideas, el autor además introduce un análisis que aborda la presión de los movimientos sociales en contextos favorables, dándole de esta manera un lugar preponderante a la participación democrática y su proceso respecto a la toma de decisiones.

“La implementación de las decisiones” es el quinto capítulo en el cual se da gran relevancia a los enfoques de implementación para la toma de decisiones. En este capítulo, el autor amplía los enfoques de

implementación con el análisis del paradigma pos-burocrático, el cual ha pretendido reducir la intervención estatal, devolviendo la responsabilidad a la sociedad civil para tener un Estado más eficiente. En segundo lugar, profundiza sobre el debate de cómo el enfoque del “buen gobierno” fue relevado por el concepto de gobernanza. En este sentido, el proceso de implementación de la política pública ha afrontado un amplio debate respecto a los enfoques de implementación, logrando una paulatina perfección de los modelos hasta llegar al desarrollo del modelo de gobernanza.

“La evaluación de las políticas públicas” es el sexto capítulo con el que el autor cierra el libro, enfatizando que la actividad evaluadora de las políticas públicas cobra gran relevancia a la hora de analizar el proceso de formulación e implantación de las mismas. Por otra parte, sostiene que la evaluación se convierte en potencial herramienta cuando se trata de persuadir a un público y, al mismo tiempo, es un insumo para incentivar la deliberación pública y por ende la rendición de cuentas. Finalmente lo que el autor busca es una aproximación a una propuesta de evaluación de las políticas públicas proponiendo un modelo pluralista, a partir del cual se le dé lugar a la diversidad de necesidades e intereses de los actores, in-

centivándolos a participar de los procesos evaluativos.

Es evidente que el contenido del libro *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación* por sí solo se convierte en una respuesta a la pregunta con la que se inicia esta reseña. Sin embargo, es preciso concretar una contestación más elaborada para enfatizar en el esfuerzo académico que Roth realiza cuando hace notar su preocupación por la ambigua importancia que se ha prestado a una variable tan amplia y controvertida como la participación democrática. Entre otras cosas, por la difusa frontera que presenta el análisis de políticas públicas cuando se trata de definir el rol de los actores no estatales y su participación en los procesos de las políticas públicas. Así, desde una juiciosa revisión del estado de la cuestión, intenta y logra dar cuenta del posicionamiento y los avances que en términos teóricos ha tenido la disciplina, después de dos décadas de haber incursionado en la región. Quizás este se convierte en el elemento de mayor relevancia para afirmar por qué es importante en la actualidad revisar esta nueva edición de su ilustrativo libro.

Luis Carlos Erazo

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador

**Íconos agradece a los siguientes académicos/as e investigadores/as
por colaborar con la evaluación de los artículos que
han sido recibidos por la revista**

- Adolfo Eslava, Universidad EAFIT Medellín, Colombia
- Adriana Chiroleu, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- Alicia Lissidini, Universidad Nacional de San Martín, Argentina
- Alison Vásconez Rodríguez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- Alma Maldonado, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México
- Andrea Carrión, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador
- Andre Noel Roth, Universidad Nacional de Colombia
- Arlison Favareto, Universidade Federal do ABC e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Brasil
- Belén Albornoz, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- César Cruz Rubio, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas, España
- Cintia Ariana Barenboim, Universidad Nacional del Rosario, Argentina
- Cristina Díaz, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- Daniel Gutiérrez Vera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- Diana Bernal Camargo, Universidad Nacional del Rosario, Argentina
- Diego F. Grijalva, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador
- Enrique Pacheco Reynoso, Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México
- Guillermo Cejudo, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México
- Héctor Hugo Pérez Garza, Micro/Nanosistemas de DENsolutions, Holanda
- Jean-François Jolly Bougis, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia
- Jorge Daniel Vásquez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- Jorge Díaz Polanco, Universidad Central de Venezuela
- José Manuel Canales Aliende, Universidad de Alicante, España
- Juan Manuel García Samaniego, Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador
- Julián Bertranou, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Karina Batthyany, Universidad de la República, Uruguay
- Luisa Fernanda Cano Blandón, Universidad de Antioquia, Colombia
- Luis Fernando Trejos, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia
- María del Carmen Suárez, Goldsmiths, Universidad de Londres, Inglaterra
- María Gisela Pereyra Doval, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- María Fernanda Ramírez, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia
- María Pía Martín, Universidad de Chile
- Martín Landau, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Mauro Cerbino, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- Mercedes Botto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina
- Mónica Jiménez, Universidad Nacional de Salta, Argentina
- Nelson Dionel Cardozo, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Omar Gerardo Rincón, Universidad de los Andes, Colombia.
- Óscar Arteaga, Universidad de Chile
- Pablo Pellegrini, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
- Pedro Pablo Sanabria Pulido, Universidad de los Andes, Colombia
- Perla Carolina Gris Legorreta, The University of Sheffield, Inglaterra
- Pilar Arcidiácono, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Rita de Cássia Biazon, Universidade Estadual Paulista, Brasil
- Ramiro Rojas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- Rodrigo Cortes Lobos, TPAC School of Public Policy at Georgia Technology, Estados Unidos
- Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina
- Roxana de Luján Maurizio, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina
- Ruth Martínón Quintero, Universidad de La Laguna, España
- Salvador Maldonado, El Colegio de Michoacán A.C. México
- Sandra García Jaramillo, Universidad de los Andes, Colombia
- Xavier Andrade, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador
- Verónica Gago, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Yanina Welp, Universidad de Zurich, Suiza

Política editorial

Íconos 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 ensayos sobre temas históricos y contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

Secciones

Debate: Es la sección dedicada a la presentación de lecturas críticas o balances sobre los dossier publicados en ediciones pasadas.

Dossier: Esta sección compila un conjunto de artículos arbitrados que giran en torno a un tema central, el que es tratado con profundidad y desde distintos enfoques. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre, por lo que sugerimos consultar las distintas convocatorias.

Diálogo: En esta sección se publican entrevistas temáticas y biográficas realizadas a académicos/as de las ciencias sociales. Igualmente podrán incluirse en esta sección diálogos entre dos o más académicos/as sobre un tema específico.

Temas: Esta sección incluye artículos arbitrados dedicados a diversos temas de investigación. Recoge análisis con temática libre, artículos sobre temas de confrontación teórica, así como textos de análisis de coyuntura nacional e internacional enfocados desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los artículos para esta sección se reciben a lo largo de todo el año.

Reseñas: Es la sección de crítica bibliográfica. Se incluyen tanto comentarios críticos a obras de ciencias sociales como ensayos comparativos entre libros, se espera que los textos enviados a esta sección no resuman únicamente el contenido de un libro sino que lo discuta.

Selección de artículos

Los artículos enviados a la revista serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Esta evaluación previa esta a cargo del coordinador o coordinadora del Dossier, en el caso de los artículos enviados a dicha sección, o de un miembro del consejo editorial en el caso de las secciones restantes.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en pasar cada artículo por el filtro de al menos dos revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se selecciona lectores/as con título doctoral cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones se selecciona también a investigadores/as que sin título doctoral poseen una trayectoria de investigación reconocida en el tema. Los lectores/as tendrán en cuenta para su recomendación la calidad del trabajo en relación a su originalidad y aportación a al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados o conclusiones; bibliografía y claridad de expresión.

Con base en lo señalado los revisores/as determinarán si el artículo es: a) publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realiza ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.

- 4) En caso de discrepancias en los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor/a, cuyo criterio definirá la publicación del artículo.
- 5) Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
- 6) El proceso de selección de artículos lleva entre cuatro y seis meses.

Directrices para autores/ras

Las personas interesadas en publicar artículos en esta revista deben haber leído y entendido los requisitos para el envío de artículos enunciados en las **Políticas editoriales**, deben estar de acuerdo con los procedimientos para la selección de artículos adoptado por la revista y sus textos deben ajustarse a los siguientes lineamientos de *Íconos*.

El Consejo Editorial de *Íconos* se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerán. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones menores de estilo.

Envío de artículos

El envío de textos debe realizarse dentro de las fechas establecidas por la revista en el caso de convocatorias abiertas para la sección Dossier. Contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo de todo el año.

Los envíos deben realizarse en línea, a través de la plataforma de revista *Íconos*, para lo que se requiere seguir los pasos indicados y cargar los metadatos o información solicitada.

Lineamientos para la recepción de artículos

Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como “recibidos” y notificados de su recepción al autor/a; los que no, serán devueltos a sus autores/as.

Idiomas: se reciben artículos en idioma español, portugués e inglés.

Formato del documento: estar escritos 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.

Extensión de los artículos: varía de acuerdo con las secciones de la revista y se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión debe considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de palabras sea el siguiente:

Secciones	Extensión máxima
Dossier	8 mil palabras
Temas	8 mil palabras
Debate	5 mil palabras
Diálogo	5 mil palabras
Reseñas	2 mil palabras

Resumen y descriptores: los artículos destinados a la sección Dossier y Temas deben estar precedidos de un resumen de hasta 150 palabras y debe proporcionar entre 5 y 8 descriptores que reflejen el contenido del artículo. Para los descriptores se recomienda revisar los términos establecidos en los listados bibliográficos (THESAURUS) y buscar correspondencia entre títulos, resúmenes y descriptores.

Reglas de edición para reseñas

Los artículos presentados para la sección Reseñas 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 a pie numeradas.

Se debe adjuntar la imagen de la portada del libro en formato jpg o tiff, mínimo 8 cm de alto y 300 dpi.

Reglas de edición generales

Siglas: La primera vez que aparezcan siglas debe escribirse su significado completo, luego las siglas. Por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Citas: las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga, a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.

Imágenes, cuadros, gráficos, tablas:

Cada uno/a debe contar con un título y un número de secuencia.

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

Cada imagen, tabla o cuadro debe contener fuentes de referencia completa y es responsabilidad del autor gestionar los permisos correspondientes para la publicación de las imágenes que lo requieran y hacer llegar dichos permisos a la revista.

Referencias bibliográficas:

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.*, *ibidem*.

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*. Nueva York: Cambridge University Press.
_____. 2000. *Democracy and development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press
_____. 1993. *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

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 (*Chicago Manual of Style, CMS*); para ejemplos de las formas de documentación más comunes, ver nuestra página web.

Tema central: Rocanrol

Escúchame, alúmbrame. Apuntes sobre el canon de "la música joven" argentina entre 1966 y 1973 / Sergio Pujol

El Punk no ha muerto. La importancia continua del Punk para una generación mayor de fans / Andy Bennett

Englobamiento, subversión y conectividad en el funk carioca / Mylene Mizrahi

Open mic: La profesionalización de la carrera rapera / Jooyoung Lee

Oficios y prácticas

Música, juventud, hegemonía: crítica de una recurrencia / Pablo Semán

Pensando juntos: la historia de un proyecto de investigación / Howard S. Becker y Robert R.Faulker

Taller

El más rockero de los djs. Iniciaciones en el mundo musical electrónico porteño / Guadalupe Gallo

De las dicotomías a los ensambles. Algunas reflexiones sobre un estudio de la música dance / José M. Casco

Lecturas en debate

Cómo puntuar la vida. Cultura, materiales y placer en acción / Claudio E. Benzecry

Brasas y cenizas. La Nueva York setentista y la renovación de la música contemporánea / Gabriel Di Meglio

La pasión de los correctos / Lucas Rubinich

Entre el esteticismo y el sociologismo: un debate bibliográfico sobre el rap francés / Ornella Boix

"¿Será que los punk son putos?" Estéticas urgentes y disidencia sexual en la contracultura punk argentina / Morgan Disalvo y Juan Nicolás Cuello

apuntes

DE INVESTIGACIÓN DEL CECYP



EUTOPIA-7

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 7 - julio 2015

Economía Social y Comercio Justo en América Latina

PRESENTACIÓN

Luciano Martínez Valle

TEMA CENTRAL

América Latina y el sentido originario del comercio justo

Marco Coscione

Comercio justo, producción cafetalera y sociedad civil en Centroamérica

Carlos Chávez Becker, Silvia Jurado Celis

Coffee, cooperatives, and choba-choba: the role of non-market labor networks in building equitable supply chains

Noah Enelow

ESTUDIO DE CASO

La ciudad brasileña del comercio justo: una experiencia pionera en Poços de Caldas

Marcela Barone, Samuel Frederico

¿Incrustamiento sin espacio? Situando el comercio justo en la industria florícola ecuatoriana

Angus Lyall

Economía social y comercialización de productos orgánicos en Cusco, Perú.

¿Pasos iniciales en el desarrollo de una estrategia alternativa?

Margaux Girard

Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina

Rodolfo Pastore y Bárbara Altschuler

CONTRA-PUNTO

Una crítica vacilante ¿cómo el potencial del comercio justo disminuye con el “éxito”?

Ian Hudson y Mark Hudson

Entre economía social y economía popular: confusiones y desaciertos políticos en el “Ecuador del Buen Vivir”

Diego Martínez Godoy

RESEÑA

Peter Utting (Ed.)

Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe

Sonya M. Scott



N.º 17 “Residuos sólidos en América Latina: gestión, políticas públicas y conflictos socioambientales”

Marzo 2015

ISSN: 1390-6631

Disponible en:

revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/index

Editorial

Residuos sólidos en América Latina: gestión, políticas públicas y conflictos socioambientales

Nicolás Cuvi

Dossier

Ecología política y geografía crítica de la basura en el Ecuador

María Fernanda Soliz Torres

La gestión integral de residuos sólidos urbanos en México: entre la intención y la realidad

Nancy Merary Jiménez Martínez

Los residuos sólidos urbanos en Mar del Plata, Argentina: ¿problemática ambiental o insumos para la industria?

Mariana Gonzalez Insua, Rosana Ferraro

Lombricultura comunitaria y economías alternativas con enfoque de género en asentamientos informales

Bjorn Sletto, Tania Dávila, Nathan Brigmon, Matthew Clifton, Rosario Rizzo, Pamela Sertzen

Ensayo

Complejidad e interdisciplina en las nuevas perspectivas socio-ecológicas: el caso de la ecología política urbana anclada en nociones metabólicas

Gian Carlo Delgado Ramos

Los biocombustibles y la política económica en Argentina

Mónica Buraschi

***Portada:** “Entre desechos”. María Gabriela Mancheno Polanco. Ecuador

ECUADOR DEBATE

Nº 94



Centro Andino de Acción Popular

Quito-Ecuador, Abril del 2015

COYUNTURA

El proceso de reforma laboral en el régimen de Alianza País: anotaciones desde la política y el poder

Conflictividad socio-política: Noviembre 2014-Febrero 2015

TEMA CENTRAL

Reconfiguración de la relación estado-sindicalismo petrolero público en el Ecuador de la Revolución Ciudadana

Protección social o el reino de las mujeres pobres. Continuidades, cambios y rupturas en el Ecuador de los 2000

Los modos de ser de la informalidad: ¿hacia una nueva era de la precarización estructural del trabajo?

Situación de las trabajadoras remuneradas del hogar y su organización
La precarización salarial y el capitalismo en Brasil. Un balance de la década del neodesarrollismo
Condiciones de trabajo en las empresas chinas

DEBATE AGRARIO-RURAL

Fuerza de trabajo femenina en la agricultura de exportación de brócoli en Cotopaxi

ANALISIS

Para el Debate. Algo sobre la soberanía energética

El campo intelectual en Bolivia: el Grupo COMUNA

RESEÑAS

Alternativas virtuales vs. cambios reales. Derechos de la naturaleza, buen vivir, economía solidaria

Lo público insurgente. Crisis y construcción de la esfera pública

Suscripciones: Anual 3 números: US \$ 51 – Ecuador: \$ 21

Ejemplar suelto: Exterior US \$ 17,00 – Ecuador: \$ 7,00

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre – Telef. 2522-763

Apartado aéreo 17-15-173 B Quito-Ecuador



PERFILES LATINOAMERICANOS

Volumen 23 | número 46 | julio-diciembre 2015

ISSN 0188-7653

Ensayo

José Revueltas: el presente de una ilusión
JOSÉ ANTONIO AGUILAR RIVERA

Artículos

Clase media y democracia en América Latina
JAIME FIERRO

Evolución de las preferencias políticas
y de políticas públicas entre el *sector*
popular y el resto de la sociedad chilena
entre 1990 y 2012
FELIPE BARRUETO, PATRICIO NAVIA

“Ya marchamos... pero no solucionan
el problema”: protesta social y respuestas
gubernamentales en torno a la inseguridad
MIGUEL ARMANDO LÓPEZ LEYVA

Las víctimas del conflicto armado
colombiano en la Ley de Víctimas y
Restitución de Tierras: apropiación
y resignificación de una categoría jurídica
MARIANA DELGADO BARÓN

Igualdad de género y movimientos sociales
en la Argentina posneoliberal:
la Organización Barrial Tupac Amaru
CONSTANZA TABBUSH, MARIANA CAMINOTTI

“Revitalización” sindical y negociación
colectiva en Argentina (2003-2011)
CLARA MARTICORENA

La política turística y la intervención
del Estado. El caso de Argentina
ERICA SCHENKEL, FERNANDO ALMEIDA
GARCÍA

Entrevista

William Ascher: conversación sobre
las *policy sciences* y sus aportes
para América Latina
GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN,
DANAY QUINTANA NEDELCO

Reseñas

Jueces y política en democracia y dictadura.
Lecciones desde Chile,
de Lisa Hilbink
POR JOSAFAT CORTÉS SALINAS

*Estado, reproducción del capital
y lucha de clases. La unidad
económico/política del capital, México,*
de Jaime Osorio
POR AGOSTINA COSTANTINO



Informes y ventas:

Teléfonos: (55) 3000 0224, (55) 3000 0251, conmutador: (55) 3000 0200
public@flacso.edu.mx, suscripciones.pl@flacso.edu.mx

mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193
Volumen 2 • Número 1 • mayo 2015



Artículos

El ILPES de Prebisch
Rolando Franco

Libertad, Equidad, Igualdad y Desarrollo
William F. Waters

**Lecturas normativo-experienciales y prácticas pedagógicas
plurales sobre inclusión académica**
Dora Inés Munévar M.

**Camponesas, feminismos e lutas atuais: resistência e
potência na construção de epistemologias do Sul**
Márcia Maria Tait Lima

Diálogo

**La política y las políticas en Latinoamérica:
importancia de un modelo de Análisis Regional**
Diálogo con Pedro Medellín
*Vanessa Montenegro, Tania Zabala, Juan Diego Izquierdo,
Edgar Alberto Zamora*

Reseñas

Freire, Wilma et al.
**Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la
población ecuatoriana de cero a 59 años, ENSANUT-ECU 2012**
Daniel López-Cevallos

ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE:
Lograr la calidad para todos
Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/2014.
UNESCO
Verónica Puruncajas



FLACSO
ECUADOR

Encuéntrela en: <http://www.flacsoandes.edu.ec>

No. 16

ISSN: 1390-4299

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Justicia transicional

Tema central

Carlos Aloisio:

Justicia Transicional en Uruguay: ¿un caso negativo?

Roberta Camineiro Baggio:

Justicia Transicional como reconocimiento: límites y posibilidades del proceso brasileño

Maira Ixchel Benítez Jiménez:

Frente al genocidio: justicia transicional y movilización en Guatemala

Sebastián Yerovi Proaño:

Derechos humanos en las comisiones de la verdad de Ecuador y Perú

Aurora Moreno Torres

Los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC-EP: ¿perdón o castigo?

Stephania Serrano Suárez:

La amnistía en el proceso transicional negociado

Misceláneo

Edgar Eduardo Palomo Zamora:

Revisión histórica de la prohibición de las drogas en Estados Unidos; desde los *pilgrims* hasta el Partido Prohibicionista

Entrevista

Liosday Landaburo Sánchez: Entrevista a Romel Jurado Vargas

El proceso de sanación de la sociedad ecuatoriana: una mirada desde la Justicia Transicional

Reseñas

Realizadas por: Liudmila Morales Alfonso, Alice Martinis

Urvio No. 15: **Inteligencia criminal** • Urvio No. 17: **Femicidio**

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación semestral (junio y diciembre) y se incluye en los catálogos e índices científicos LATINDEX, EBSCO y FLACSO ANDES

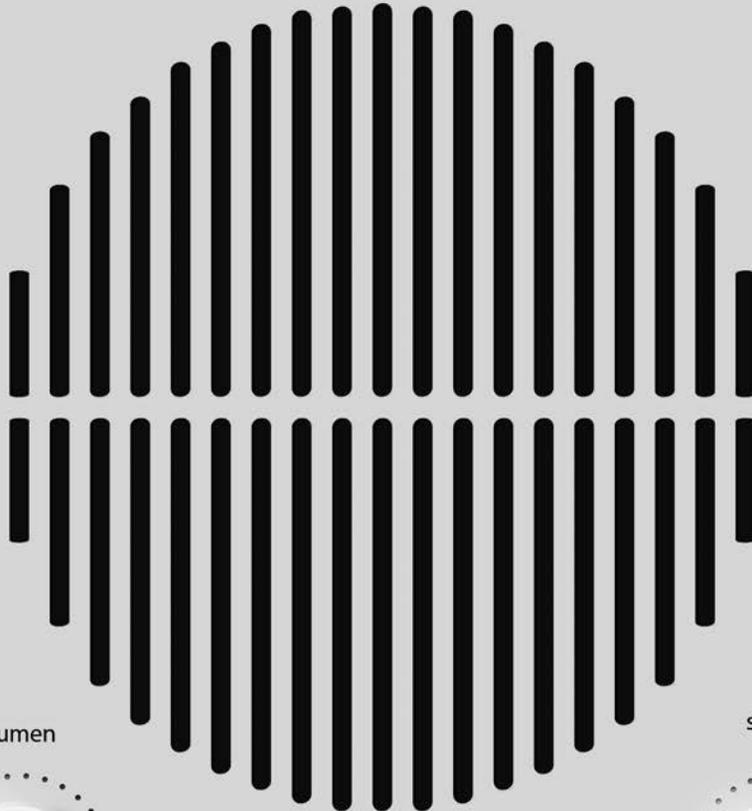
Pedidos y suscripciones: La Librería – FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

Canje: Biblioteca – FLACSO (biblioteca@flacso.edu.ec)

Encuéntrela en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito-Ecuador. Teléfono: (00593) 2 3238888

www.flacso.radio.ec



volumen



sintonía



Síguenos:
[youtube.com/flacso.radio](https://www.youtube.com/flacso.radio)
facebook: **FLACSO Radio Ecuador**

Revista52

de Estudios Sociales

Bogotá - Colombia

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

abril - junio 2015

<http://res.uniandes.edu.co>

ISSN 0123-885X



La evaluación del pensamiento histórico en la enseñanza de las ciencias sociales. Contribución al desarrollo de la competencia social y ciudadana

Presentación

Cosme J. Gómez Carrasco
Pedro Miralles Martínez
Sebastián Molina Puche

Dossier

Hilary Cooper
Stéphane Lévesque
Paul Zanazanian
Cosme J. Gómez Carrasco
Pedro Miralles Martínez
Francisco Javier Trigueros Cano
Jorge Ortuño Molina
Sebastián Molina Puche
Jorge Sáiz Serrano
Ramón López-Facal
Angela Bermudez
María Isabel Toledo Jofré
Abraham Magendzo Kolstrein
Virna Gutiérrez Gianella
Ricardo Iglesias Segura
Diego H. Arias Gómez
Adrián Serna Dimas

Otras Voces

Javiera Cienfuegos Illanes
Rodrigo Vega y Ortega
Eugenia Bianchi

Documentos

Luis Javier Orjuela E.

Debate

Joaquim Prats
Raimundo A. Rodríguez Pérez

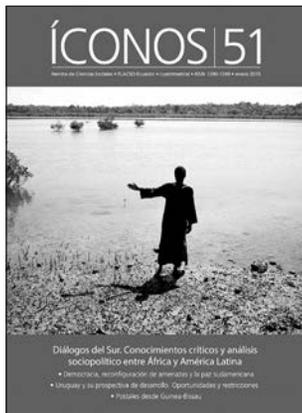
Lecturas

José Díaz-Serrano
Ana Isabel Ponce Gea
David Verdú González

 **Universidad de los Andes**
Colombia

Dirección: Cra 1a No 18 A-10, Ed. Franco, of, G-615
Teléfono: (571) 339 49 49 ext. 4819
Correo electrónico: res@uniandes.edu.co

Suscripciones | Librería Universidad de los Andes | Cra 1ª No 19-27 Ed. AU 106 | Bogotá, Colombia
Tels. (571) 339 49 49 ext. 2071 - 2099 | libreria@uniandes.edu.co



Íconos 51
Enero de 2015

Diálogos del Sur. Conocimientos críticos y análisis sociopolítico entre África y América Latina

DOSSIER

Diálogos del Sur. Conocimientos críticos y análisis sociopolítico entre África y América Latina

Presentación del dossier *Cristina Cielo, Verónica Gago y Jorge Daniel Vásquez*

Poder indio y poder negro: recepciones del pensamiento negro en Fausto Reinaga *Gustavo R. Cruz*

El Instituto del Tercer Mundo de la Universidad de Buenos Aires (1973-1974) *Julieta Chinchilla*

¿Nuevas o viejas relaciones? La cooperación técnica brasileña en Mozambique durante el gobierno de Lula da Silva *Elga Lessa de Almeida*

La emigración cubana y saharauí. Entre la “traición” y la esperanza *Carmen Gómez Martín y Ahmed Correa Álvarez*

Megaminería y desposesión en el Sur: un análisis comparativo *William Sacher*

De lo nacional a lo transfronterizo. Resistencias a la estatalidad en África y Latinoamérica *Sergio Caballero Santos y Carlos Taberner Martín*

Reconfigurando las ciudades africanas *AbdouMaliq Simone*

ENSAYO VISUAL

Postales desde Guinea-Bissau *Juan Orrantia y Salym Fayad*

TEMAS

Democracia, reconfiguración de amenazas y la paz sudamericana *Jorge Battaglino*

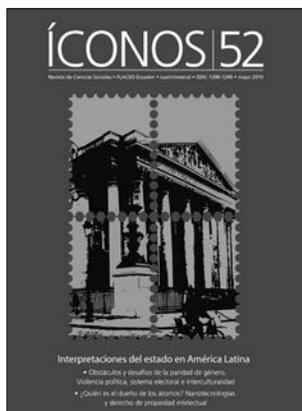
Uruguay y su prospectiva de desarrollo. Oportunidades y restricciones *Gerardo Caetano y Gustavo De Armas*

RESEÑAS

Teoría desde el sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África de Jean Comaroff y John L. Comaroff – *Milton Leonel Calderón Vélez*

The Spirit of the Laws in Mozambique de Juan Obarrio – *Andrés Ochoa*
Etnicidad y globalización: las otavaleñas en casa y en el mundo de Linda D'Amico – *Mercedes Prieto*

Entre el Desarrollo y el Buen Vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas de Salvador Martí i Puig et ál. editores. – *María René Barrientos Garrido*



Íconos 52
Mayo de 2015

Interpretaciones del estado en América Latina

DOSSIER

Corpus Mysticum estatal o ¿cómo podemos pensar el estado en América Latina hoy?

Presentación del dossier *Christopher Krupa y Mercedes Prieto*

Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas *Felipe Burbano de Lara*

Ciudadanía y estado. Servicio militar obligatorio

en la Bolivia contemporánea *Marta Cabezas Fernández*

El gobierno de los indios. Antropología de la formación del estado en Oaxaca, México *Yerko Castro Neira*

Funcionarios y colonos: la formación del estado

en el suroriente colombiano *Sandra Patricia Martínez B.*

Imaginarios sobre prácticas judiciales en Cali, Colombia

Lina Buchely, Mónica Londoño, Christian Castillo y Juan Loaiza

Cultura ciudadana. Una nueva mirada al límite entre el estado y la sociedad *Stacey L. Hunt*

TEMAS

Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad

Laura Albaine

¿Quién es el dueño de los átomos? Nanotecnologías y derecho de propiedad intelectual

Tomás Javier Carrozza y Susana Silvia Brieva

RESEÑAS

El capital en el siglo XXI de Thomas Piketty – *Fander Falconí*

Los constructores del Estado Nacional: 1830-2010 de Patricia

De la Torre Arauz – *Adriana Aguilar Molina*

Nación, diversidad e identidad en el marco del Estado plurinacional de Daniel Moreno Morales, Gonzalo Vargas Villazón,

Daniela Osorio Michel, coordinadores – *Christian Jiménez*

Kanahuaty