



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 2, Número 2 - noviembre 2015



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 2, Número 2, noviembre 2015

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

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

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: Verónica Puruncajas

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta: Editorial Ecuador

© De la presente edición

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2015

1ª. edición: noviembre 2015



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 2, Número 2 - noviembre 2015

Índice

Introducción 5-6

Artículos

Contra el espacio: lugar, movimiento, conocimiento 9-26

Tim Ingold

Resignificación del desempleo en la política social argentina frente al quiebre de la hegemonía neoliberal 27-49

Giuseppe M. Messina

Ideas, discurso y proceso de reforma en el sector salud. Colombia y Ecuador en perspectiva comparada 51-69

Yudi Marlen Buitrago

Flujos de Ingovernabilidad, Don y Derecho Alter-Nativo 71-92

Mario Madroñero

Diálogo

Debates actuales y perspectivas sobre las políticas sociales en América Latina
Entrevista con Rolando Franco 95-104

Por: Ana María Larrea, Freddy Hernández, Jairo Rivera, Manuel Mera, Vinicio Arcos

Reseñas

Analyzing Public Policy
Por Peter John 107-109

Juan Guillermo Vieira Silva

Desarrollo y Libertad

Sen, Amartya 110-112

Jairo Rivera

Las esferas de la justicia: una defensa al pluralismo y la igualdad

Walzer, Michael 113-115

Ana María Larrea Maldonado

Política editorial..... 117-122

Introducción

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

La importancia creciente de las políticas públicas en los discursos políticos y académicos en América Latina urge la difusión de los principales aportes, propuestas, debates y discusiones en un campo de gran heterogeneidad. Este interés contrasta con la aún limitada disponibilidad en idioma castellano de numerosos autores considerados como referencias indispensables en el campo de las políticas públicas así como en la escasa producción regional de aportes a los debates en este campo, a pesar de la reciente multiplicación de programas de formación en políticas públicas en la región.

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

Mundos Plurales es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y el Grupo de Investigación “Políticas Sociales” de la Facultad Latinoamericana

de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

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

Artículos



Contra el espacio: lugar, movimiento, conocimiento*

Tim Ingold**

Quiero discutir, en este capítulo, contra la noción de espacio. De todos los términos que usamos para describir el mundo en que vivimos, este es el más abstracto, el más vacío, el más indiferente a las realidades de la vida y la experiencia. Consideremos las alternativas. Los biólogos dicen que los organismos vivos habitan en el *ambiente*, no en el espacio, y como quiera que pueda ser, los seres humanos somos sin duda organismos. A lo largo de la historia, tanto cazadores y recolectores, como agricultores y pastores, las personas han realizado una vida en la tierra, no en el espacio. Los agricultores siembran sus cultivos en el *suelo*, no en el espacio, y realizan la siega en el *campo*, no en el espacio. Sus animales pastorean en el *prado*, no en el espacio. Los viajeros hacen sus travesías a través del *país*, no del espacio, y en su recorrido posan sus pies sobre el *terreno*, no en el espacio. Los pintores colocan sus caballetes en un *paisaje*, no en el espacio. Cuando estamos en casa, estamos *adentro*, no en el espacio, y cuando salimos estamos *afuera*, no en el espacio. Llevamos la mirada hacia arriba y vemos el *cielo*, no el espacio, y en un día ventoso sentimos el *aire*, no el espacio. El espacio no es nada, y porque no es nada este no puede realmente ser habitado en absoluto.

¿Cómo es que llegamos a semejante concepto abstracto y rarificado para describir el mundo en que vivimos? Mi discusión apunta a que es el resultado de una operación de una lógica particular que tiene su centro en la estructura del pensamiento moderno. La llamo la lógica de la inversión (Ingold, 1993). Lo que hace, en pocas palabras, es convertir los caminos en los que la vida es vivida

* Versión original: "Against Space: Place, Movement, Knowledge". Publicado en *Boundless worlds: an anthropological approach to movement*, 2011. Reproducido con permiso de Berghahn Books.

Este artículo fue traducido por Florencia Boasso y Michael Uzendosky (FLACSO Ecuador).

** Antropólogo e intelectual británico. Su primer trabajo de campo lo desarrolló entre los pastores de renos en Siberia, logrando crear una perspectiva teórica de inmensa creatividad. Su relevancia en la actualidad radica en entender la condición humana y al ser humano en su contexto antropológico, uno de los puntos fundamentales de Ingold es la de eliminar la noción de que el ser humano nació moderno.

dentro de límites en los que quedan encerrados. La vida, de acuerdo con esta lógica, es reducida a la propiedad interna de las cosas que ocupan el mundo pero que, propiamente dicho, no lo habitan. Un mundo que es ocupado pero no habitado, que está lleno de cosas vivientes, más que de un entretejido de redes de nacimientos, es un mundo de espacio. En lo que sigue, iré mostrando cómo la lógica de la inversión transforma nuestra comprensión: primero del lugar, segundo del movimiento, y tercero del conocimiento. Emplazamiento se transforma en encerramiento, viaje se transforma en transporte, y modos de conocer se transforman en transmisión cultural. Poniendo todo eso junto, somos llevados hacia una concepción peculiar y modular del ser, que es un rasgo saliente de la modernidad, dentro de la que el concepto de espacio es el corolario lógico.

Lugar

No tengo nada contra la idea de lugar. Pienso, sin embargo, que hay algo equivocado en la noción de que los lugares existen *en el espacio*. El hábito persistente de contraponer espacio y lugar, como Doreen Massey reclama, nos lleva a imaginar que la vida es vivida dentro de un torbellino del que la única vía de escape es elevarse y salir de la experiencia real, hacia niveles mucho más altos de abstracción (Massey, 2005: 183). Una y otra vez, los filósofos nos han asegurado que como seres terrenales, sólo podemos vivir y conocer *en* lugares (p.e. Casey, 1996:18). Yo no vivo, sin embargo, en la sala de estar de mi casa. Cada día ordinario me traslado entre la sala de estar, el comedor, la cocina, el baño, el dormitorio, el escritorio y así, además del jardín. No me quedo confinado en mi casa, sino que viajo diariamente a mi lugar de trabajo, a las tiendas y a otros lugares comerciales, mientras mis niños van a la escuela. A esto los filósofos del lugar responden que, por supuesto, los lugares existen como las muñecas rusas, en muchos niveles de series anidadas, y que sea cual sea el lugar que uno pueda elegir, a él se le aplica la calidad de contenedor de un número de lugares de menor nivel, al lado de otros lugares de su nivel, contenidos dentro de un lugar de nivel mayor. Por lo tanto mi casa es un lugar que contiene pequeños lugares comprendidos por los cuartos y el jardín y es contenido dentro del espacio mayor de mi vecindario y del pueblo. Como J.E. Malpas escribe, “los lugares están siempre abiertos a revelar otros lugares dentro de ellos, mientras desde dentro cualquier lugar particular puede mirar hacia afuera para encontrarse a sí mismo dentro de uno de mucha mayor envergadura (como uno puede ver desde el cuarto de la casa en el que uno vive)” (1999: 170-71).

¡Solamente un filósofo puede mirar desde su sala de estar y ver su casa completa! Para sus residentes comunes, la casa o departamento se va revelando procesionalmente, como una serie temporal de perspectivas, oclusiones y transiciones desplegadas a lo largo de la miríada de caminos que ellos tomen, de cuarto en cuarto y de una a otra puerta, tal como ellos van a lo largo de sus tareas diarias. Malpas, sin embargo, describe la salida desde su cuarto a su departamento, de su departamento a su edificio y del edificio al vecindario en la ciudad en la que vive como si pensara que cada paso de su camino no fuera un trayecto a lo largo de, sino *hacia arriba*, de nivel en nivel, desde espacios pequeños y más exclusivos a otros más grandes e inclusivos. Y mientras más él sube, tanto más alejado se siente del fundamento del lugar y más atraído por un sentido abstracto del espacio. Inversamente, al viaje de regreso al hogar lo toma como un movimiento descendente, a través de niveles, desde el espacio de regreso al lugar (1999:71). Cada nivel, aquí, es como una línea en una dirección que permite al cartero eventualmente entregar la carta dentro del buzón en el nivel bajo en el que se encuentra apostado. Cuando la carta baja hacia la puerta de entrada del filósofo es como si también bajara un nivel, desde la calle hasta la casa. Y cuando él la recoge y la lleva a través de su *living* (o da lo mismo decir su cocina), baja incluso a otro nivel. Aunque en realidad la carta llegó a sus manos por haber sido vinculada en una red de trayectos que se han tocado entre sí en varios lugares a lo largo del camino, tales como el buzón, la oficina de correos y cosas así, la impresión es que su transporte se la ha traído “abajo”, a través de una refinada escala progresiva del espacio, desde cualquier parte a alguna parte, o desde el espacio al lugar.

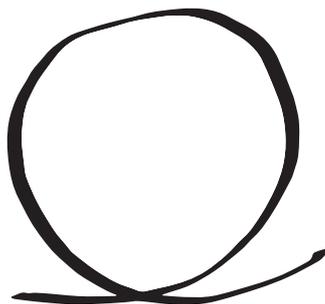
Abriendo la carta en su *living room*, él puede detenerse a reflexionar sobre cómo los conceptos de “vida” y “cuarto” han venido a aunarse en la denominación de esa área de su casa. En inglés vernacular la palabra “cuarto”, en este contexto, simplemente significa una parte interior del edificio encerrado dentro de paredes, piso y techo. Y *living* significa un lugar de actividades comunes dentro de la casa que pueden asumir los ocupantes de ese cuarto particular. Pero como Kenneth Olwig ha señalado, cuando la “vida” y el “cuarto” son unidos en alemán, eso implica un concepto completamente diferente, propiamente “*lebensraum*” (Olwig, 2002:3). Aquí el significado de la vida está cercano a lo que el filósofo Martin Heidegger identificó como el sentido fundacional de la vivienda: no la ocupación de un mundo ya construido, sino el proceso de habitar la tierra. La vida, en ese sentido, es vivida al aire libre, más que contenida en estructuras del ambiente construido (Heidegger, 1971). De allí también que el “cuarto” del “*lebensraum*” no está cerrado sino abierto, y proporciona la libertad para crecer y moverse. No tiene paredes, solo horizontes que se abren progresivamente al viajero conforme

va pasando por el sendero; no tiene piso, solamente el suelo bajo sus pies; no tiene techo, solamente el cielo pesando sobre su cabeza.

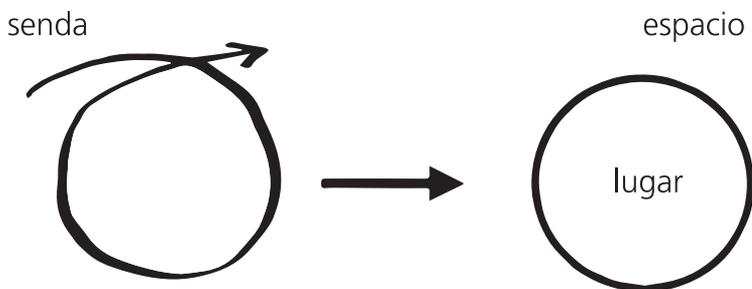
Mi razón para esta digresión sobre el significado de “cuarto” es abordar un peculiar problema de traducción. El alemán “raum” o su pariente “rum” en las lenguas escandinavas es en el presente el equivalente aceptado del concepto anglo americano de espacio. Aún cuando sus connotaciones están lejos de ser idénticas. En inglés “espacio” y “cuarto” son completamente distintos, donde cuarto es concebido como un compartimiento que contiene vida altamente localizado, dentro de la totalidad ilimitada del espacio. Sin embargo parece que su traducción como “espacio”, “raum”/“rum” nunca pierde enteramente el sentido de contención o encierro que corrientemente acompaña la noción de lugar. Quizás es por eso que, como sugiere Olwig, una geografía que tiene sus raíces en las tradiciones intelectuales de los países nórdicos y Alemania frecuentemente hace correr juntos espacio y lugar. En el concepto moderno de “raum”/“rum”, pareciera que las dos connotaciones contradictorias de apertura y encierro, de espacio absoluto y cuarto confinado (Olwig 2002: 7) están combinadas. Fue esta duplicidad la que permitió al propagandismo nazi, avanzada la Segunda Guerra Mundial, aprovecharse de la noción de “lebensraum” como justificación para la expansión ilimitada, al mismo tiempo que de la autosuficiencia dentro de los límites de la nación germana.

Incluso el propio Heidegger, cómplice en esa empresa, pensaba al “raum” como algo claro para la vida que tenía sin embargo sus límites. Pero inmediatamente iba a la explicación de que esos límites no eran una frontera sino un horizonte, “no algo que pudiera detener sino... desde lo que algo comenzaba su presencia” (Heidegger 1971: 154). Parece que en la transición desde su antiguo sentido de claridad, apertura o “abrirse paso”, al oxímoron moderno de “espacio y lugar”, el concepto “cuarto” ha sido llamado a realizar la trampa de la inversión, virando desde la morada abierta a lo largo del sendero, a una cápsula cerrada para la vida, suspendida en el vacío. La idea de que los lugares están situados en el espacio es producto de esa inversión y no está previamente determinada. En otras palabras, lejos de ser aplicado a dos aspectos opuestos y aún complementarios de la realidad —el espacio y el lugar—, el concepto de “cuarto” (room) está implicado centralmente en la configuración de la distinción entre ambos. Esta no es una distinción que sea inmediatamente reconocible a nuestra experiencia, la que como ahora estoy argumentando, se basa en las vidas que no están nunca exclusivamente aquí o allí, vividas en este espacio o aquél, sino que siempre van de un lugar a otro.

Déjenme introducir el argumento mediante un simple experimento. Tome un pedazo de papel y un lápiz y dibuje un tosco círculo. Puede parecer algo como esto: ¿Cómo podríamos interpretar esta línea? Estrictamente hablando, es el trazo deja-

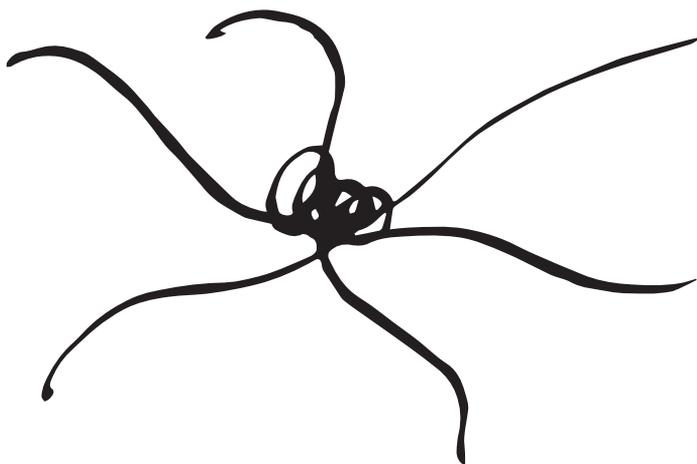


do por el gesto de su mano que ha sostenido el lápiz, está posado en el papel y da una vuelta antes de continuar su camino a donde sea que pueda ir y donde sea que pueda hacerlo de nuevo. Sin embargo, viendo la línea como una totalidad, recién dibujada sobre la página, podemos estar más inclinados a interpretarlo de manera completamente diferente: no como una trayectoria de movimiento sino como un perímetro estático, delineando la figura de un círculo contra un plano vacío. Del mismo modo, tendemos a identificar trazos de movimientos de circulación que conducen a un lugar existente, con límites que demarcan ese lugar desde su espacio circundante. Sea sobre el papel o sobre el suelo, los trayectos o los senderos a lo largo de los cuales avanzamos son percibidos como límites dentro de los que son contenidos. Ambos casos ejemplifican cómo trabaja la lógica de la inversión, transformando el modo de “pasar” por la senda, a un lugar contenido en el espacio. Esto se ilustra abajo



Mi opinión es que las vidas no están dirigidas dentro de un lugar, sino a través, alrededor hacia y desde él, desde y hacia lugares en cualquier parte (Ingold 2000:229). Usaré el término *caminante* para describir la experiencia encarnada de este movimiento ambulatorio. Es como caminantes, entonces, que los seres humanos ha-

bitamos la tierra. Por lo mismo, la existencia humana no está fundamentalmente *restringida* a un lugar, como Christopher Tilley (1994: 25) sostiene, sino *amarado* a un lugar. Esta se despliega no en lugares sino a lo largo de las caminos o rutas. En el proceso a lo largo de esa trayectoria, cada habitante hace una senda. Donde los habitantes se reúnen, los caminos se entrelazan, como la vida de cada uno está atada a la del otro. Cada entrelazamiento es un nudo, y cuanto más las líneas de la vida se entrecruzan, mayor la densidad del nudo.



Los lugares, entonces, son como nudos, y los hilos con los que están atados son líneas de caminantes (*wayfaring*). Una casa, por ejemplo, es un lugar donde las líneas de sus residentes están fuertemente tejidas entre sí. Esas líneas están tan contenidas dentro de la casa, como lo están los hilos dentro del nudo. Ellas más bien dejan una huella que se extiende más allá, solo para quedar atrapadas con otras líneas en otros lugares, como sucede con los hilos en otros nudos.

Juntos ellos hacen lo que llamaré una *malla de red* (*meshwork*). Tomo prestado el término de Henri Lefebvre, quien habla de los “patrones reticulares dejados por los animales, tanto salvajes como domésticos, y por la gente (dentro y alrededor de las casas del barrio, del pueblo, como de los pueblos vecinos)”, juntos crean la textura del mundo. Atrapado en esas redes, el ambiente construido es más archi-textural que arquitectural (Lefebvre 1991:117-18).

Los lugares, entonces, son delineados por el movimiento, no por los límites externos al movimiento. De hecho, es por esa precisa razón que he elegido referirme a

la gente que frecuenta los espacios como “habitantes” antes que “locales”, y por eso puede ser erróneo suponer que esa gente está confinada dentro de un lugar particular o que su experiencia está circunscrita por horizontes restringidos, o una vida vivida solo allí dentro. Los habitantes pueden de hecho haber viajado extensamente, como descubrió David Anderson por ejemplo, en su trabajo de campo entre los pastores de renos Evenki en Siberia. Cuando preguntó a su anfitrión sobre la localización de las tierras originarias de su clan, él le respondió que en el pasado la gente viajaba –y vivía– no en “alguna parte”, sino en “todas partes”. En el pasado los pastores Evenki no vivían en el espacio sino más bien en el lugar. Tuvimos una ilusión producto de nuestras convenciones cartográficas que nos permitió imaginar la superficie de la tierra dividida dentro de unas áreas mosaico, cada una ocupada por una nación con nombre o grupo étnico. ¡Sobre un mapa dibujado de acuerdo con esas convenciones, unos pocos miles de Evenki aparecen ocupando un área de casi el doble del tamaño de Europa! Los Evenki, sin embargo, no ocupaban su país, lo habitaban. Y mientras que la ocupación es en área, la habitación es lineal. Es decir, requiere que la gente no *atraviese* la superficie de la tierra, sino que *transite* los caminos que la llevan de un lugar a otro. Desde esta perspectiva de los habitantes, por lo tanto, “todas partes” no está en el espacio. Esta es la malla (*meshwork*) de senderos entrelazados por la que la gente lleva adelante su vida. Mientras uno esté en el camino, está siempre en alguna parte. Pero cada “alguna parte” está en el camino hacia alguna otra parte. Este es un momento apropiado, por lo tanto para girar desde el lugar hacia el movimiento. ¿Cómo ha sido transformada nuestra comprensión del movimiento por la lógica de la inversión?

Movimiento

En su contemplación del Ártico en *Playing Dead* (1989), el escritor canadiense Rudy Weibe compara la comprensión del movimiento y el viajar sobre la tierra o el mar congelado de los nativos Inuit, con el de los marineros de la Marina Real en su búsqueda del pasaje marítimo a Oriente por el elusivo Paso del Noroeste. Para los Inuit, tan pronto una persona se mueve, comienza una línea. Para cazar un animal o para encontrar a otro ser humano que puede estar extraviado, dejas una línea de huellas a través de la inmensidad, buscando señales de otra línea de movimiento que pueda llevarte a tu objetivo. De modo que todo el país es percibido como una malla de líneas, antes que como un espacio continuo. Los marineros británicos, sin embargo, “acostumbrados al mar sin caminos, fluido, se movían en términos de área” (1989: 16). El buque, aprovisionado para la travesía antes de zarpar, era concebido como un punto en movimiento sobre la superficie

del mar, su posición siempre se establecía por la latitud y la longitud. Nosotros ya hemos encontrado esta diferencia entre el movimiento lineal a lo largo de caminos de viaje y el movimiento lateral *a través* de una superficie, en nuestra comparación entre “todas partes”, con habitación y ocupación respectivamente. Me he referido al movimiento en el primer caso como el del *caminante* (*wayfaring*). Al movimiento de la segunda clase lo llamo *transporte*. Ahora mostraré que la inversión que representa el mundo habitado como espacio, también convierte al caminante dentro del transporte.

El caminante está continuamente en movimiento. Más estrictamente el *es* su movimiento. Como con los Inuit presentados en el ejemplo anterior, el caminante es inmediato al mundo como una línea de viaje. Esta es una línea que avanza desde la punta mientras él presiona en un proceso continuo de crecimiento y desarrollo, o de autorenovación. A medida que avanza, sin embargo, el caminante tiene que sostenerse a sí mismo tanto perceptual como materialmente, mediante un compromiso activo con la tierra que se despliega ante su paso¹. Aunque de vez en cuando debe detenerse para descansar y puede incluso regresar repetidamente al mismo lugar para hacerlo, cada pausa es un momento de tensión que —como si retuviera la respiración— se torna aún más intenso y menos sostenible mientras más tiempo pasa. De hecho, el caminante no tiene un destino final; donde sea que esté, y tan larga como sea su vida, hay otro lugar al que puede ir.

El transporte, por el contrario, es esencialmente un destino orientado (Wallace, 1993: 65-66). No hay demasiado desarrollo en un estilo de vida que cruza de estancia en estancia, de personas y bienes, que mantiene su naturaleza sin afectar. En el transporte, el viajero no se mueve él mismo. Más bien es movido, transformado en un pasajero en su propio cuerpo, si no lo es en algún buque que puede extender o reemplazar los poderes de propulsión del cuerpo. Mientras está en tránsito, tiene sus restos encerrados dentro de su buque, dibujando los propios suministros para su sostenimiento y celebrando el curso predeterminado. Sólo al llegar a su destino, y cuando piensa que el transporte se ha interrumpido, es cuando el viajero comienza a moverse. Pero este movimiento, confinado dentro de un lugar, está concentrado en un punto. Es por eso que los mismos lugares donde el habitante que camina se detiene a descansar son, para el pasajero transportado, sitios de ocupación. Entre los sitios, él apenas roza la superficie del mundo.

Un segundo experimento puede servir para iluminar el contraste. Tome su lápiz nuevamente y, esta vez, dibuje una línea continua libre hecha a pulso. Como el cír-

1 Basado en el trabajo de campo entre los Inuit de Igloodik, Claudio Aporta escribe que viajar no es una actividad transicional de un lugar a otro, sino un modo de ser... Uno se encuentra con otros viajeros, los niños nacen, y se caza, se pesca y se realizan otras actividades de subsistencia (Aporta, 2004: 13).

culo que usted dibujó antes, la línea permanece como el trazo de su gesto manual. En la memorable frase del pintor Paul Klee, su línea se ha ido a caminar (Klee, 1961:105).



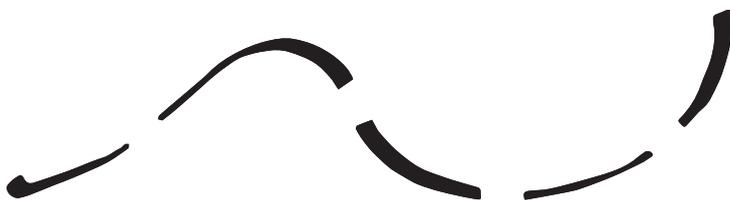
Pero ahora quiero que dibuje una línea de puntos. Para hacerlos usted tiene que acercar su lápiz hasta entrar en contacto con el papel en un punto predeterminado y entonces hacer una pequeña pirueta allí para formar el punto. Toda la energía y todo el movimiento está focalizado abajo, en el punto, casi como si usted estuviera en un agujero. Entonces usted tiene que mover su lápiz por el papel y cruzar al siguiente punto donde hará lo mismo y así sucesivamente hasta que usted haya marcado el papel con una serie de puntos.



¿Pero dónde, en esa serie, está la línea? No se ha generado como un movimiento, ni siquiera como el trazo de un movimiento, desde que todo el movimiento es en puntos. Cualquiera sea el movimiento que usted pueda hacer entre cada uno sirve solamente para llevar la punta de su lápiz de un punto al siguiente, y es completamente incidental para la línea en sí misma. Durante esos intervalos el lápiz está inactivo, fuera de uso. De hecho usted puede incluso descansar en su escritorio por cualquier cantidad de tiempo antes de tomarlo nuevamente y retornar a la superficie del papel.

La línea de puntos, en resumen, no está definida por un gesto sino como una secuencia conectada de puntos fijos. Ahora, como en un dibujo en el que la línea es trazada por un movimiento de sus manos, del mismo modo el caminante en sus deambulaciones dibuja una marca sobre la tierra en forma de rastros, senderos y huellas. Por eso, al escribir sobre los Walbiri –un pueblo indígena del Desierto Central de Australia–, Roy Wagner señala que “la vida de una persona es la suma de sus huellas, la inscripción total de sus movimientos, algo que puede ser rastreado a lo largo de la tierra” (Wagner, 1986: 21). La lógica de la inversión, sin embargo,

convierte cada huella o sendero en el equivalente de una línea de puntos, dividiéndola primero en tramos,



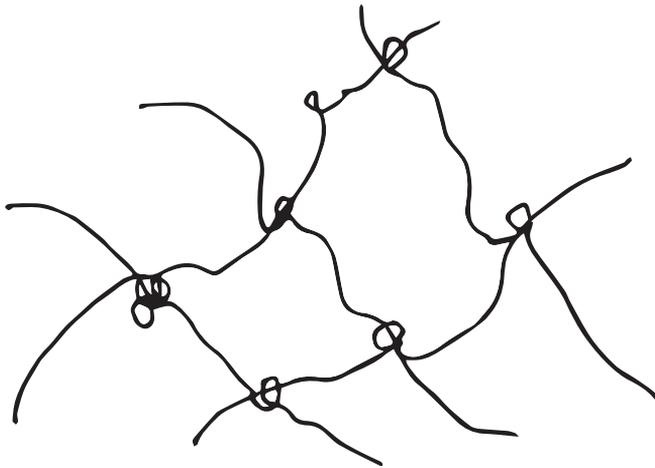
y luego enrollando y empaquetando cada tramo dentro de los confines de un destino.



Las líneas enlazan esos destinos. Como en las de un mapa de carretera o aéreo, no son trazos del movimiento, sino conectores de punto a punto. Esas son las líneas del transporte. Y mientras el caminante afirma su presencia en la tierra con la creciente suma de sus senderos, el pasajero transporta su firma sobre él mientras se transporta de un lado a otro. Donde sea que él pueda estar, debe ser capaz de replicar este gesto en miniatura, altamente condensado, como una marca de su identidad única e inmodificable. Una vez más encontramos la lógica de la inversión trabajando aquí, transformando los caminos por los cuales la gente conduce sus vidas en propiedades internas de los individuos auto-contenidos, limitados. Siempre que el individuo es requerido a firmar sobre la línea de puntos, esta inversión es representada. Un ocupante de cualquier lugar y un habitante de ninguna parte, el firmante declara por ese acto su lealtad al espacio.

Como ya he sugerido, la ocupación se hace en áreas mientras que habitar es lineal. Se entiende que los varios destinos son vinculados en un sistema de transporte para ser distribuidos sobre una superficie isotrópica, cada ubicación especificada por coordenadas globales. Las que conectan esos destinos comprenden una red que se extiende cruzando la superficie y “atrapada” por cada uno de esos nodos. Para el

caminante (wayfarer), sin embargo, el mundo no se presenta como una superficie a ser recorrida. En sus movimientos, él enhebra su camino *por* este mundo más que encaminarse *a través* de él, de un punto a otro. Por supuesto el caminante es un ser terrestre, y debe forzosamente viajar sobre la tierra. Las superficies de la tierra, sin embargo están *en* el mundo, no son *del* mundo (Ingold, 2000: 241). Y tejidas dentro de la misma trama de esas superficies están las líneas de crecimiento y movimiento de los habitantes. Lo que ellas forman, como ya hemos visto, no es una red de conexiones entre puntos, sino una enredada malla de tejidos entrelazados y complejamente anudada por hilos. Cada hilo es una forma de vida, y cada nudo un lugar. De hecho es algo como una red en su sentido original, de una tela de malla de cuerdas entrelazadas o anudadas. Pero por su extensión metafórica a los reinos del transporte moderno y las comunicaciones, y especialmente la tecnología de la información, el sentido de “la red” ha cambiado². Nosotros estamos ahora más inclinados a pensarla como un complejo de puntos interconectados que como líneas entretejidas. Por esta razón encuentro necesario distinguir entre la *red* de transporte y la *mall*a del caminante. La clave de esta distinción está en el reconocimiento de que las líneas de la malla no están conectadas. Ellas son los senderos *a lo largo* de los cuales la vida es vivida. Y es en las ataduras entre las líneas, no en la conexión de los puntos, en que la malla se constituye.



2 Para mí, como usuario relativamente inexperto, navegar en el internet es materia de una activación de secuencias de vínculos que me llevan, casi instantáneamente, de sitio a sitio. Cada vínculo es un conector, y la web misma es una red de sitios interconectados. Viajar por el ciberespacio, así, se parece al transporte. Los usuarios expertos, sin embargo, me dicen que ellos “surfean” la red, ellos siguen senderos como los caminantes, con ningún destino particular en mente. Para ellos, la web puede parecer más como un enredo que una red. Cómo, precisamente, ellos pueden entender “movimiento” por la internet es una cuestión interesante, pero está más allá del ámbito de este capítulo, y ciertamente más allá de mi propia competencia, para abordarlo aquí.

He argumentado que el del caminante es nuestro modo fundamental de ser en el mundo. ¿Esto significa que la posibilidad de un transporte genuino está a la par, sino de un sueño, de la ilusión de que los lugares que este conecta están fijados en el espacio? Si es así, entonces debemos también reconocer que las sociedades metropolitanas modernas han hecho mucho para volver este sueño realidad. Ellas han creado sistemas de transporte que se extienden por el globo en una vasta cadena de conexiones de destino a destino. Y ellas han convertido el viaje, de una experiencia de movimiento en la que la acción y la percepción están íntimamente acopladas, a una inmovilidad forzada y a una privación sensorial. El pasajero, atado a su asiento, ya no tiene la percepción del “alrededor”, de la tierra que se extiende sin interrupción desde el suelo bajo sus pies hasta el horizonte. Más bien aparece como un escenario proyectado sobre pantallas verticales, más o menos distantes, que simulan diapositivas que pasan de una a otra debido a la operación de paralaje. Este aplanamiento y estratificación del paisaje puede, como Orvar Löfgren ha observado (2000:24), tener mucho más que ver con los efectos de los viajes a velocidad sideral, que con el anclaje de la visión en un lugar fijo. Sin embargo, la esencia de la velocidad puede estar menos en la proporción real de la distancia recorrida por el tiempo transcurrido, que en la desvinculación, en el transporte, de la percepción y la movilidad.

Una vez que la desvinculación ha sido efectuada –esto es, una vez que el movimiento es reducido a un puro desplazamiento mecánico– la velocidad del transporte puede, en principio, ser incrementada indefinidamente. Idealmente esto puede tomar muy poco tiempo. Esto es porque las líneas de las redes de transporte, confluyen en un continuum de espacio, carente de duración. Por los puntos conectados de una red, o “unión de puntos”, el posible viajero puede llegar *virtualmente* a su destino, aún antes de establecerlo. Como un artefacto cognitivo o montaje, el plan de ruta preexiste a su puesta en acto física. Aun cuando en la práctica lleva tiempo llegar allí, incluso por medios veloces. El transporte perfecto es imposible por la misma razón que uno no puede estar en dos lugares, ni de hecho en todas partes, simultáneamente. Como todo viaje es movimiento en tiempo real, una persona nunca puede ser completamente la misma en el lugar de destino que cuando partió: algún recuerdo de la jornada, aun cuando atenuado, permanecerá, y a su vez condicionará su conocimiento del lugar. Podemos desear que fuera de otro modo: es así que se les aconseja rutinariamente a los investigadores no permitir que las penurias que supone obtener acceso al campo se inmiscuyan con sus observaciones, para que esto no distorsione la recolección de datos y comprometa su objetividad. Pero la objetividad total es tan imposible como el ideal del transporte perfecto. No podemos ir de un lugar a otro del mundo a

grandes saltos. O, en las sabias palabras de la canción de cuna *Vamos a la caza de un oso*, “No podemos pasar por arriba de ella, no podemos pasar por abajo de ella, ¡oh, no!, tenemos que ir a través de ella”.

Conocimiento

Un grupo de científicos ha expuesto su investigación sobre los cambios en la ecología y la hidrología de la tundra del ártico, en particular del Norte de Rusia³. Ellos querían determinar los factores fundamentales de esos cambios, incluyendo el calentamiento global y la polución industrial. Sobre un mapa de la región han trazado una línea recta de doce puntos, espaciadas por intervalos iguales de un centímetro (correspondientes a cincuenta kilómetros en el mapa). Cada uno de esos puntos marca un sitio donde el equipo se propuso recolectar muestras de suelo y agua, registrar la vegetación y tomar cualquier medición necesaria, por ejemplo la acidez del suelo o remanentes de radiación. Como el viaje por tierra es lento y peligroso en esa región, que en verano está llena de mosquitos infectados de las ciénagas, ríos meandrosos sin rumbo, charcos estancados, el grupo debió contratar un helicóptero para transportarlos a ellos y a su equipo de un lugar al siguiente. En efecto, esos viajes aéreos recrean el dibujo a gran escala de la línea de puntos en un mapa. Así como la punta del lápiz ha estado reducida a una sucesión de puntos a fin de marcar la superficie del papel del mapa, del mismo modo el helicóptero con su carga de científicos e instrumentos se “deja caer” de un sitio a otro, permitiéndoles tomar sus lecturas sobre la superficie actual de la tundra. Aún cuando pueda ser de otra manera para el piloto, quien tiene que guiar la máquina al lugar preciso y encontrar un lugar adecuado para aterrizar, en la medida en que los científicos están preocupados por su transporte en helicóptero, su actividad primaria de recolección de datos está completamente subordinada. De hecho, mientras el piloto, un habitante de la región, está preocupado por encontrar el lugar para su próximo aterrizaje, los científicos tienen poco más que hacer que admirar la vista desde la ventanilla. Solamente cuando el piloto toma un descanso, los científicos pueden continuar con el trabajo de hacer sus observaciones.

3 El ejemplo que sigue está ligeramente basado en un proyecto del que participé marginalmente. Este fue el proyecto financiado por los Estados Unidos TUNDRA (por sus siglas en inglés de Degradación de la Tundra en el Ártico Ruso), que se llevó a cabo por tres años desde 1998 a 2000, coordinado por la Universidad del Ártico Central de Laponia. El proyecto presenta una evaluación de la retroalimentación del ártico ruso al sistema climático global, a través de los cambios por las emisiones de los gases invernadero y las pérdidas de agua dulce, y la comprensión de las relaciones entre cambio climático, ciclos del carbón e hidrológicos, polución industrial y conciencia social. El estudio se llevó a cabo en la cuenca del río Usa, en el noreste de la república de Komi, justo al oeste de los Montes Urales.

En este ejemplo, los datos se están recolectando de una serie de locaciones fijas. Para el grupo de científicos esas locaciones comprenden un transecto de mil kilómetros que corta a través de la superficie de la tierra. Pero el transecto no es un camino: no es el rastro de un movimiento sino una cadena de conexiones punto a punto. Unidas por esas conexiones, las locaciones constitutivas del transecto están –podríamos decir– integradas *lateralmente*. Pero ¿qué de los datos obtenidos? Todo dato es una “cosa dada”, un hecho. Aún cuando descubierto entre los contenidos de un lugar, *dónde* está, o cómo fue a llegar allí, no forma parte de lo *qué* es. Como un ejemplo o espécimen, cada hecho es considerado como algo de una clase. Y su significado no radica en el relato de su descubrimiento sino en su yuxtaposición y comparación con hechos de una clase similar –o cuyas propiedades intrínsecas pueden ser medidas con el mismo patrón– que fueron recolectados en otros sitios. Por lo tanto, el trabajo de campo de la temporada está completado, los miembros del equipo enviarán los datos que han recogido a sus respectivos laboratorios, donde alimentarán una base de datos que, a su vez, les permitirá buscar correlaciones sistemáticas con las cuales poder predecir modelos de cambio del ecosistema y climáticos. Los datos, en efecto, son transmitidos “hacia arriba” para el análisis, donde alimentan marcos progresivamente más grandes y en última instancia universales. En la construcción de una base de datos, en su clasificación y tabulación, los científicos encuentran –podríamos decir– que están *verticalmente* integrados. A través de ese proceso de integración, se produce el conocimiento.

En definitiva, a las locaciones geográficas lateralmente integradas, les corresponde una clasificación integrada verticalmente de las cosas encontradas allí. Las primeras están encadenadas a redes de conexiones punto a punto, las últimas por las agregaciones taxonómicas y las divisiones de la base de datos. Pero ¿qué del conocimiento de los habitantes? ¿Cómo es integrado *eso*? Consideremos el piloto del helicóptero de nuestro ejemplo. Ha acumulado una buena cantidad de experiencia de vuelo en aquellas partes. A diferencia de los científicos visitantes, el conoce el terreno y cómo encontrar su camino bajo condiciones climáticas variables. Pero ese conocimiento no deriva de las locaciones. Proviene en cambio de una historia de vuelos previos, de despegues y aterrizajes, y de incidentes y encuentros en la ruta. En otras palabras, ha sido forjado en el *movimiento*, “en el paso de lugar a lugar y el cambio de horizontes a lo largo del camino” (Ingold, 2000: 227). Por eso, como habitante, el conocimiento geográfico del piloto no está lateralmente integrado, del mismo modo que los lugares para él no son locaciones espaciales, ni están unidas por conexiones punto a punto. Son más bien *temas*, que se suman a los escritos en diarios de viajeros. Su conocimiento de las cosas no está verticalmente integrado. Para el habitante las cosas que conoce no son hechos. Un hecho simplemente existe.

Para los habitantes, las cosas no tanto existen como *ocurren*. Puestas en la confluencia de acciones y respuestas, no son identificadas por sus atributos intrínsecos sino por los recuerdos que pueden convocar. Por eso las cosas no son clasificadas como hechos o tabuladas como datos, sino narradas como historias. Y cada lugar, como una reunión de cosas, es un nudo de historias.

Los habitantes, en pocas palabras, saben como ir, en su viaje *por* el mundo a lo *largo* de su ruta. Lejos de estar subordinado a una colección de datos punto a punto que deben ser aprobados para su posterior procesamiento como conocimiento, el movimiento es en sí mismo el modo de conocer del habitante. He rastreado en el vocabulario inglés para encontrar una palabra, gramaticalmente equivalente a lateralmente y verticalmente, que pueda transmitir ese sentido de conocer “a lo largo” más que “a través” o “sobre”. Pero no hallé nada. Tengo entonces que recurrir a un neologismo raro. El conocimiento del habitante –podríamos decir– está integrado *enlargadamente*⁴. Por eso, en lugar de la complementariedad de una ciencia de la naturaleza verticalmente integrada, y una geografía de la locación lateralmente integrada, el caminante produce un conocimiento integrado *atravesadamente*, práctico, del mundo viviente. Semejante conocimiento ni es clasificado ni tampoco conectado, sino *en-mallado*⁵.

En realidad, por supuesto, los científicos son humanos como cualquier otro. Y también, como cualquiera, son caminantes. Por eso la foto presentada de la práctica científica en el ejemplo de arriba está un tanto idealizada. Corresponde, si ustedes quieren, a la mirada “oficial” de lo que se supone que pasa. En las investigaciones científicas que se conducen actualmente, la investigación de los materiales recolectados en el campo son enviados no hacia “arriba”, sino “a lo largo” al laboratorio, que es, después de todo, sólo otro lugar donde se hace el trabajo. Más aún, no hay marcos unificados dentro de los que las observaciones de toda clase y todos los contextos puedan ser acomodadas. La mayor parte de la labor científica, pareciera, yace en intentar establecer la conmensurabilidad y conectividad que permita traducir procedimientos desarrollados y resultados obtenidos en un lugar, para aplicarlos a otro. Como el sociólogo David Turnbull (1991) ha mostrado, el conocimiento científico no está integrado dentro de un gran edificio, sino más bien crece en un campo de prácticas, constituido por los movimientos de los practicantes, aparatos, mecanismos, medidas y resultados de un laboratorio a otro. “Todo conocimiento”, escribe Turnbull, “es como viajar, como un trayecto entre las partes dentro de una matriz” (1991: 35). Así, contrariamente a la visión oficial, lo que vale para el conocimiento del habitante, también vale para la ciencia. En ambos casos, el co-

4 *Alongly* en el original.

5 *Meshworked* en el original.

nocimiento está integrado no a través de datos locales ajustados en abstracciones globales, sino en el movimiento de un lugar a otro, en el caminante. Las prácticas científicas tienen las mismas vinculaciones (pero no las mismas ataduras) que las prácticas de los habitantes. La ciencia también es en-mallada.

Esta es, por supuesto, la lógica de la inversión que coloca a los fundamentos epistemológicos de la ciencia oficial transformando sucesos en hechos discretos, autónomos, y ellos adquieren lugar mediante la ocupación de lugares cerrados. Más aún, la misma lógica sustenta la visión ortodoxa del conocimiento del habitante como una clase de ciencia “al revés” que no trabaja a través de la *exportación* de datos observacionales de lugares específicos para el procesamiento de datos en altos niveles, sino a través de la *importación* hacia adentro de un sistema de conceptos y categorías para ordenar los datos de la experiencia. Se supone que esos conceptos y categorías no son tanto “construidos” como “transmitidos”, ya hechos, parte de una tradición recibida. Así pues, los lugares son construidos como contenedores para personas, por ende esa gente –o sus mentes– viene a ser vista como contenedores de los elementos de la tradición que ha pasado a ellos desde sus ancestros, y que ellos a su vez pasarán a sus descendientes. Es por eso que el conocimiento tradicional tan frecuentemente es asumido como local. Es conocimiento en las mentes de la gente local –y por tanto *localizado*– (Ingold y Kurttila, 2000:194). Convencionalmente, este conocimiento adquiere el nombre de cultura. Es convencional, también, contrastar cultura y ciencia, la que –debido a que está fundada en la exportación de datos más que en la importación de un esquema para organizarlos– reclama un alcance global, y apela a principios de análisis racional de alcance universal. De allí que la cultura parece estar en un lugar y la ciencia en el espacio. La misma operación lógica que bifurca al cuarto dentro del lugar y el espacio, bifurca también al conocimiento dentro de la cultura y la ciencia.

Esta operación, para concluir, convierte gradualmente la expansión del conocimiento del habitante a lo largo de los múltiples caminos de la red, en un relleno para las capacidades de la mente con un contenido cultural. La conversión es efectuada a través de un proceso doble que Paul Nadasdy (1999) ha llamado “destilación” y “compartimentación”. La destilación rompe los vínculos que unen cualquier suceso a su contexto nativo; la compartimentación inserta las entidades y eventos así deslindados en diversos grupos de clasificación. En este sentido, el conocimiento del caminante integrado enlargadamente es forzado dentro del molde de un sistema integrado verticalmente, cambiando los modos a lo largo de los cuales la vida es vivida dentro de límites categoriales con los cuales es constreñida. Las historias se transforman en repositorios de información clasificada; el caminante se convierte en la aplicación de una ciencia ingenua. He argumentado,

al contrario, que el conocimiento del habitante no se forja ajustando los datos de la observación dentro de compartimientos de una clasificación dada, sino a través de las historias del caminante. Desenmarañar la red y reunir los fragmentos resultantes sobre la base de sus similitudes y diferencias intrínsecas, es destruir sus verdaderos significados y coherencia. Más que tratar a la ciencia y la cultura como opositoras equivalentes –alineadas en cada lado por una división arbitraria entre espacio y lugar, y entre razón y tradición– la mejor manera de superarlo –sugiero– puede ser reconocer que el conocimiento científico, tanto como el conocimiento de los habitantes, está generado dentro de las prácticas del caminante. Para los científicos que son gente también, y para los habitantes del mismo mundo como del resto de nosotros.

Bibliografía

- Anderson, D. (2000). *Identity and Ecology in Arctic Siberia*. Oxford: Oxford University Press.
- Aporta, C. (2004). "Routes, Trails and Tracks: Trail Breaking among the Inuit of Igloodik", *Études/Inuit/Studies* 28(2): 9-38.
- Casey, E. S. (1996). "How to get from Space to Place in a Fairly Short Stretch of Time: Phenomenological Prolegomena", in S. Feld and K. H. Basso (eds.), *Senses of Place*. Santa Fé, NM: School of American Research Press, pp. 13-52.
- Heidegger, M. (1971). *Poetry, Language, Thought*, trans. A. Hofstadter, New York: Harper and Row.
- Ingold, T. (1993). 'The Art of Translation in a Continuous World', in G. Pálsson (ed.), *Beyond Boundaries: Understanding, Translation and Anthropological Discourse*. Oxford: Berg, pp. 210-30.
- _____. *The Perception of the Environment: Essays on Livelihood, Dwelling and Skill*. London: Routledge.
- Ingold, T. and T. Kurttila (2000). 'Perceiving the Environment in Finnish Lapland', *Body and Society* 6: 193-96.
- Klee, P. (1961). *Notebooks, Volume 1: The Thinking Eye*. London: Lund Humphries.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*, trans. D. Nicholson-Smith. Oxford: Blackwell.
- Löfgren, O. (2000). 'Motion and Emotion: The Microphysics and Metaphysics of Landscape Experiences in Tourism', in A. Hornborg and G. Pálsson (eds.), *Negotiating Nature: Culture, Power, and Environmental Argument*. Lund: Lund University Press, pp. 17-35.

- Malpas, J. E. (1999). *Place and Experience: A Philosophical Topography*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Massey, D. (2005). *For Space*. London: Sage.
- Nadasdy, P. (1999). 'The Politics of TEK: Power and the "Integration" of Knowledge', *Arctic Anthropology* 36: 1-18.
- Olwig, K. R. (2002). 'The Duplicity of Space: Germanic "Raum" and Swedish "Rum" in English Language Geographical Discourse', *Geografiska Annaler* 84b (1): 1-17.
- Tilley, C. (2004). *The Materiality of Stone: Explorations in Landscape Phenomenology*. Oxford: Berg.
- Turnbull, D. (1991). *Mapping the World in the Mind: An Investigation of the Unwritten Knowledge of Micronesian Navigators*. Geelong: Deakin University Press.
- Wagner, R. (1986). *Symbols that Stand for Themselves*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wallace, A. D. (1993). *Walking, Literature and English Culture*. Oxford: Clarendon.
- Wiebe, R. (1989). *Playing Dead: A Contemplation Concerning the Arctic*. Edmonton, Canada: NeWest.

Resignificación del desempleo en la política social argentina frente al quiebre de la hegemonía neoliberal

The resignificance of employment in Argentinian social policy in the conterxt of neoliberal hegemony

Giuseppe M. Messina*

Resumen

Esta investigación aborda los cambios en las políticas estatales implementadas por Argentina en respuesta al problema del desempleo a lo largo de un periodo que abarca la década de los 90, de fuerte impronta neoliberal, la crisis de 2001-2002 y la etapa posterior del kirchnerismo. El análisis parte de la conceptualización del problema del desempleo y de la categoría de desocupado implícita en los documentos constitutivos de la política laboral (leyes, programas de empleo, etc.) a lo largo del periodo seleccionado, para indagar la persistencia de los rasgos neoliberales (y su cercanía a las corrientes económicas neoclásicas) o la emergencia (o recuperación) de paradigmas alternativos. En particular, se considera que el quiebre se juega entre la individualización de la situación del desocupado o una recuperación del concepto de desempleo como problema social colectivo.

Palabras claves: Argentina, política laboral, desempleo, neoliberalismo, posneoliberalismo.

Abstract

This research addresses the changes in public policies implemented by Argentina in response to unemployment over a period spanning the 90s, marked by neoliberal ideology, the 2001-2002 crisis, and the Kirchnerist era. The analysis is based on the conceptualization of unemployment and the category of “the unemployed” implicit in the basic documents on labor policy (laws, employment programs, etc.) on the period under study in order to investigate the persistence of neoliberal characteristics (and their proximity to neoclassical economic theories) or the emergence of alternative paradigms. In particular, the study considers the breach between the individualization of the condition of the unemployed or the reconceptualization of the concept of unemployment as a collective social problem.

Keys words: Argentina, labor policy, unemployment, Neoliberalism, Post-neoliberalism.

* Investigador Becario Postdoctoral CONICET - Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja. E-mail: giuseppemessina@derecho.uba.ar

Introducción

La etapa de la convertibilidad (1991-2001) estuvo caracterizada en la Argentina por la hegemonía del proyecto político neoliberal. Las transformaciones económicas que se produjeron en ese contexto estuvieron asociadas a tasas de desempleo históricamente muy elevadas, constituyéndose este problema como uno de los principales de la década. La respuesta estatal a esa situación estuvo subordinada a los objetivos de política económica, ya que existía el convencimiento de que las reformas en acto generarían un crecimiento del empleo en el mediano-largo plazo (algo que finalmente no ocurrió). En el corto plazo, los desocupados fueron destinatarios de la política social, constituyendo una categoría más de la “pobreza”. Por esa razón eran una de las poblaciones vulnerables sobre las que intervenían los programas focalizados, cuyo objetivo más general era la prevención o la resolución de focos de conflicto social, para preservar la estabilidad y el orden social del proyecto neoliberal.

A partir de estas consideraciones, esta ponencia se propone elaborar un esquema teórico que contribuya a interpretar los cambios en las políticas estatales destinadas a las personas desocupadas, examinando el quiebre constituido por la etapa de la convertibilidad y los avances observados en la etapa posterior a la crisis de ese modo de desarrollo. La hipótesis que guía el trabajo es que la construcción del desempleo como problema social se definió de forma simultánea a la consolidación del régimen de acumulación de tipo neoliberal en el país¹. Como se verá, la respuesta del Estado a la situación de los desocupados fue marginal y subsidiaria a los objetivos de la política económica.

Bajo los gobiernos kirchneristas², se observa en cambio una recuperación del papel protagónico del Estado, en el marco de una fuerte recuperación del empleo, en el periodo que llega hasta 2007. La disminución del desempleo hace que este problema pierda centralidad en la agenda pública frente a otros problemas. En ese contexto, las políticas hacia los desempleados muestran un grado mayor de continuidad respecto a otras políticas de transferencia de ingresos donde ha habido avances significativos (previsión social, asignaciones familiares). El contexto de crecimiento elevado y reindustrialización hizo pensar en ese periodo que es posible una reconstrucción de la sociedad asalariada de la etapa pre-neoliberal, recuperándose

1 Un régimen de acumulación es la forma particular en la que se estabiliza, a lo largo de un determinado período temporal, la relación dinámica entre producción, consumo y distribución del excedente, de manera tal que pueda garantizarse el proceso de acumulación del capital. En otras palabras es el mecanismo institucional que rige la generación del excedente, su distribución, y la reproducción del ciclo, a través de su reinversión (Boyer y Saillard, 2002:40-44).

2 Se hace referencia a los años posteriores a la crisis económica y social de 2001-2002, caracterizados por las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007), y de Cristina Fernández, a partir de diciembre de 2007, cuyo mandato finaliza en 2015.

una concepción trabajo-céntrica de la política social, un énfasis en el pleno empleo y en el desarrollo del mercado interno. De nuevo la política hacia los desempleados se centra en los problemas de empleabilidad individual de determinadas categorías (jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.).

A la luz de estas consideraciones, el análisis que se propone en este ensayo parte de la conceptualización del problema del desempleo y de la categoría de desocupado implícita en los documentos constitutivos de la política laboral (leyes, decretos, etc.), a lo largo del periodo seleccionado, para indagar la instalación y posterior persistencia de los rasgos neoliberales (y su cercanía a las corrientes económicas neoclásicas) o la emergencia (o recuperación) de paradigmas alternativos, partiendo de la base que “las representaciones” de los desocupados “son inseparables de las técnicas de acción” sobre los mismos (Topalov, 2004: 52). En particular, se considera que el quiebre se juega entre la individualización de la situación del desocupado o una recuperación del concepto de desempleo como problema social colectivo.

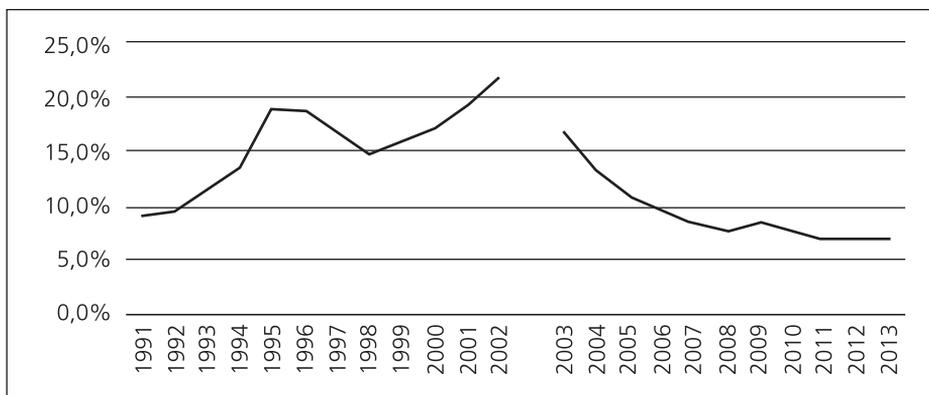
La emergencia del desempleo como problema social y la transformación del trabajo en el régimen de acumulación argentino

El desempleo tomó particular preeminencia como problema social a lo largo de los años 90 en respuesta al fuerte crecimiento de este indicador en concomitancia con la implementación de las denominadas “reformas estructurales” (mandatos del presidente Carlos Menem, 1989-1999) y el régimen monetario de la “convertibilidad” (1991-2001) (véase Gráfico 1³). En una primera etapa (hasta 1994 aproximadamente) se produjo un crecimiento del desempleo en coincidencia con tasas elevadas de crecimiento económico, contradiciendo la correspondencia entre una mayor actividad económica y la creación de puestos de trabajo. Este fenómeno se atribuye a cambios estructurales en el mercado laboral, fruto de la implementación del nuevo proyecto político-económico del neoliberalismo, como se discutirá más abajo. El resto del periodo fue marcado por una correspondencia más fuerte entre estos indicadores, ya que se observa un pico de desempleo por encima del 18% durante la crisis económica de 1995 y su reducción durante la recuperación económica en

3 Las estimaciones que son presentadas en el gráfico tienen como base la EPH (INDEC), cuya estructura se ha ido modificando a lo largo de los años (siendo la principal diferencia el paso de una encuesta puntual a una continua, como evidencia el salto en el gráfico en correspondencia del año 2003) y expandiéndose hasta cubrir 31 aglomerados urbanos (70% de la población urbana), a partir de los cuales los organismos estatales mencionados estimaron las tasas relativas al total urbano. Pese a los cuestionamientos que ha recibido el INDEC a partir de la intervención de este organismo por el gobierno en 2007, las estimaciones relativas a los indicadores laborales son consideradas relativamente confiables hasta 2013 (para una discusión véase Lindenboim, 2011; Arakaki y Pacífico, 2015).

1997/1998. En el trienio posterior, la tasa de desempleo alcanzó niveles aún más altos, a causa de la caída del país en la grave recesión que desembocaría en la crisis política, social y económica de 2001-2002.

Gráfico 1: Tasa de desempleo en Argentina (promedios anuales - Total Urbano)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del MTEySS (BEL) y del MECON (Información Económica al día).

Durante la etapa kirchnerista, se observa una primera fase hasta aproximadamente 2007, de fuerte crecimiento del empleo, y una segunda, en la que se producen tensiones crecientes en el sistema económico, la creación de empleo se estanca, y a partir de 2008 se implementan políticas anti-cíclicas en respuesta a los efectos de la crisis que caracteriza el contexto internacional (véase CENDA, 2010). En esta etapa, se produce un cambio significativo respecto al desempleo como problema social, ya que a partir de 2006 pierde su posición como “principal problema del país”, superado por cuestiones como la inseguridad o la inflación (Latinobarómetro, 1995-2013). En consecuencia, en el centro de la intervención estatal sobre los mercados laborales se sitúan otros problemas como el mantenimiento de los niveles de empleo, la inserción laboral de categorías vulnerables, o la reducción de la informalidad.

Antes de examinar más en detalle cuales fueron las respuestas estatales al problema del desempleo, es necesario encuadrar la cuestión a partir de una descripción de los principales rasgos del proyecto político neoliberal y su relación con la emergencia de un nuevo régimen de acumulación a partir de mediados de los años 70. Es a partir de esa época que se produce un progresivo abandono del régimen de acumulación centrado en la industrialización⁴ asociada a una política económica que incluía elementos característicos del modelo keynesiano-fordista europeo (manejo de la demanda y de otras variables macroeconómicas, con el objetivo del pleno

4 Denominado tradicionalmente modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones).

empleo). En sustitución de éste, se produce un cambio en el motor del proceso de acumulación del capital, que pasa a nutrirse de la valorización financiera y renuncia al propósito de desarrollar el consumo interno de los sectores populares (Basualdo, 2011: 61). Esos cambios estructurales son acompañados por el surgimiento del proyecto político y económico neoliberal en torno a la transformación del Estado.

El nuevo régimen de acumulación requería, en efecto, que el Estado modificara de manera radical las pautas de su intervención sobre el funcionamiento del sistema económico, con el propósito de facilitar la extracción del excedente y su valorización financiera (a partir del diferencial de tasas de interés con los mercados financieros internacionales). En una primera etapa (durante la última dictadura militar), las medidas de apertura a los flujos de bienes y capitales se combinaron con una redistribución regresiva del ingreso del trabajo al capital, por medio de una compresión salarial respaldada por la represión violenta del Estado⁵. Los gobiernos de los años 90 consolidaron el nuevo régimen de acumulación, operando una amplia desregulación de los mercados (incluido el laboral), una apertura al movimiento internacional de bienes y capitales, y una privatización de activos estatales.

En este contexto, el incremento del desempleo cumplió como factor de disciplinamiento de la fuerza de trabajo, ya que en el nuevo esquema económico, los salarios representaban sobre todo un costo que incidía sobre la tasa de ganancia, más que un componente fundamental de la demanda interna (Basualdo, 2011: 88-89). “El proceso de acumulación se centró en la extracción de rentas (empresas privatizadas, oligopolios y monopolios) y su valorización en el exterior (fuga de capitales), y solo marginalmente en la inversión interna, pero en sectores caracterizados por una elevada rentabilidad, como la agroindustria” (Basualdo, 2011: 133). Con esta lógica extractiva y especulativa, la cúpula empresarial apoyó las políticas que abaratasen el costo de la mano de obra asalariada y favoreció el crecimiento exponencial de la informalidad y la precariedad laboral⁶. Datos del SEDLAC (2015) muestran, por ejemplo, como la tasa de empleo asalariado informal (no registrado) subió entre

5 En 1976, primer año de la última dictadura, se produjo una caída hasta el 30,96% de la participación de los salarios en los ingresos nacionales desde el 48,22% de 1975. El regreso a la democracia (1983-1987) condujo a un incremento de la participación salarial hasta aproximadamente un 40%, pero la hiperinflación a finales de esa década produjo una nueva pérdida de ingresos de los trabajadores. La estabilización que acompañó a la convertibilidad permitió una cierta recuperación de los salarios reales, pero el posterior estancamiento de los mismos y la pérdida de empleos, que son el rasgo característico de la década, condujeron a una nueva reducción de la participación salarial. Finalmente, en correspondencia de la crisis de 2001-2002, se produjo una nueva y significativa caída de este indicador, hasta situarse en niveles cercanos a los de 1976 (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2011).

6 Esta precarización de la relación salarial se desarrolló en las dimensiones de “la desregulación laboral [flexibilización externa], la flexibilización [interna] de las condiciones de empleo a nivel de las empresas, y la crisis de la acción colectiva de orden laboral, en concreto del movimiento sindical” (Pérez Sainz y Mora Salas, 2009: 434).

1993 y el 2001 en alrededor de 10 puntos, pasando del 30% al 40% aproximadamente. La crisis de 2001-2002 haría incrementar ulteriormente este indicador hasta puntas cercanas al 45%.

El diagnóstico neoliberal frente al fenómeno del desempleo

En línea con estos intereses, los reformadores a cargo del proyecto neoliberal en el poder ejecutivo nacional (PEN) atribuyeron de forma predominante el problema del desempleo a la falta de flexibilidad (a la baja) de los salarios, causada por las resistencias contra una desregulación más amplia del mercado laboral (Llach y Montoya, 1999). Frente a esta situación, las reformas económicas habrían liberado las “fuerzas del mercado”, elevando los niveles de actividad del sector privado, además de atraer a inversiones extranjeras, con el resultado de impulsar una aceleración del crecimiento económico y de la demanda laboral. En este contexto, el incremento observado en la tasa de desempleo se debía a fenómenos de corto plazo, vinculados a la falta de ajuste del mercado laboral a los cambios estructurales vinculados a un proceso altamente positivo (la modernización del sistema económico). Con las reformas apropiadas, la demanda laboral de los sectores dinámicos compensaría la pérdida inicial de puestos de trabajo.

En consecuencia, la política hacia los desocupados debía acomodarse a los objetivos de la política económica, acompañando la reconversión de la fuerza de trabajo hacia otros sectores con políticas adecuadas de activación laboral. Esta concepción se observa en la primera reforma laboral de esta etapa (Ley n° 24.013 de 1991), donde se establece “prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos”⁷. Según esta visión, la respuesta al problema del desempleo no estaba en el cuestionamiento de las reformas aplicadas hasta la fecha, sino en su completamiento y profundización.

Desde un punto de vista teórico, esta concepción evidencia una adhesión ideológica a una versión simplificada de la economía neoclásica, donde los desajustes entre demanda y oferta de trabajo son causados principalmente por las distorsiones provocadas por la intervención estatal. En este esquema, el trabajo es un factor más de la función de producción, cuyo uso seguirá las reglas de la maximización utilizadas para cualquier otro bien. Así los salarios pagados a los trabajadores son equivalentes a la productividad marginal del trabajo (MPL), es decir, del incremento ‘al margen’ de la cantidad producida gracias al uso de una unidad añadida de trabajo,

7 Toda la legislación presentada se encuentra en línea en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/>.

de manera que, en equilibrio, cada agente reciba un retorno proporcional a su participación al proceso productivo. Además, en equilibrio no existe desempleo “involuntario”, sólo desempleo “friccional”, producido por el desajuste temporal entre el momento (y el lugar) en el que se produce una vacante y cuando ésta es cubierta por un trabajador desocupado. Shocks externos (por ejemplo, tecnológicos) pueden desequilibrar el mercado y producir en el corto plazo un desajuste entre oferta y demanda (desempleo). Sin embargo, el sistema tiende naturalmente al equilibrio si se deja actuar el sistema de precios (los salarios) (cfr. Kicillof, 2010: 229-232, 248).

En cambio, las instituciones que, respaldadas por el Estado, producen una rigidez en los salarios o en el uso del factor trabajo, como el salario mínimo, las negociaciones colectivas, los costos de despido y los subsidios de desempleo, obstaculizan el proceso de reequilibrio e impiden que el precio del factor trabajo (el salario) baje de forma suficiente. Si esta diagnosis es cierta, la solución del problema del desempleo pasa por minimizar los efectos de estas instituciones laborales.

Desde una perspectiva crítica, el trabajo es en realidad una mercancía ficticia, una construcción social que transforma una actividad propia de los seres humanos (y que no puede separarse de los mismos) en objeto de intercambio monetario. Como escribe Polanyi, “*el trabajo no es más que la actividad económica que acompaña a la propia vida –la cual, por su parte, no ha sido producida en función de la venta, sino por razones totalmente distintas–, y esta actividad tampoco puede ser desgajada del resto de la vida, ni puede ser almacenada ni puesta en circulación*” (1989:128). La visión neoliberal no quiere ver que detrás del intercambio voluntario entre trabajo y salario se esconde una relación de poder asimétrica entre trabajador y capitalista, quién organiza y pone en uso los factores de producción con el objetivo de ampliar su capital inicial. Por eso, el efecto del desempleo no es neutro, ya que cumple una función de disciplinamiento de la fuerza de trabajo imprescindible para el proceso de acumulación capitalista⁸.

En efecto, la presencia de una fuerza de trabajo excedente, el denominado “ejército industrial de reserva” es esencial para contener el precio del factor trabajo, es decir, el coste de producción para el capitalista. Por un lado, la población excedente se expande y se contrae en correspondencia de los vaivenes del ciclo industrial, proveyendo la mano de obra requerida en la etapa ascendente del ciclo económico. Por

8 Respecto a esta cuestión, Kalecki afirmaba que la oposición de los empresarios a la política de pleno empleo no se debía a los efectos negativos que ésta pudiera tener sobre la tasa de ganancia (ya que en todo caso, los mayores costos laborales podían ser transferidos a precios), sino al debilitamiento de la función de disciplinamiento que el desempleo cumplía sobre los trabajadores. Un periodo prolongado de pleno empleo, reforzaría la conciencia de clase de los trabajadores y pondría en cuestión la posición social del patrón, favoreciendo un incremento del conflicto social en torno a las condiciones del trabajo. Kalecki evidenciaba como, frente a este temor, elementos como “la disciplina en las fábricas” y la “estabilidad política” tenían para los empresarios un valor muy superior a la tasa de ganancia (1943: 3).

otro lado, su presencia ejerce una amenaza constante sobre la población ocupada: el miedo de ser substituidos, provoca un incremento en la intensidad de su trabajo y limita la fuerza de sus reivindicaciones salariales (Nun, 2001:75-76).

No extraña, por lo tanto, la evaluación negativa del neoliberalismo respecto al subsidio de desempleo. Según esta perspectiva, los subsidios afectan a la oferta de trabajo, ya que tienden a incrementar el “salario de reserva” del desocupado, es decir el salario mínimo para que este acepte una oferta laboral⁹. En consecuencia, la masa de desocupados (no activos) tendría un efecto menor sobre los niveles salariales en el mercado, al no producirse la necesaria presión a la baja. Por esta razón, el subsidio de desempleo contribuye a la rigidez de los salarios, impidiendo el deseado reequilibrio entre oferta y demanda laboral.

Cambios en la función de la política social hacia los desocupados

Desde un punto de vista no económico, la política social ejerció múltiples funciones: por un lado, no debía interferir en el funcionamiento de los mercados laborales ni reducir el efecto de disciplinamiento del desempleo, a la vez, debía promover el objetivo político de la desmovilización de las clases populares, transformando el problema colectivo del desempleo en un problema individual; también, debía apuntalar el orden social, evitando un elevamiento de la conflictividad social y una mayor auto-organización de la misma y, simultáneamente, preservar los consensos políticos del equipo de gobierno entre los sectores populares más vulnerables. La política social asume, por lo tanto, una función compensatoria, de alivio de los efectos negativos del ajuste económico, una “función bomberil” sobre los fuegos de la protesta social (Vilas 1997).

Esta concepción constituye un quiebre de la relación salarial asociada al modo de regulación keynesiano característico del régimen de acumulación capitalista fordista¹⁰, donde las instituciones del Estado de bienestar, bajo la forma de salario indirecto o social, la política económica de pleno empleo y el aumento constante del poder adquisitivo de los salarios contribuían a generar la demanda efectiva necesaria para estimular y saldar los incrementos de la producción, suavizar el ciclo de

9 Detrás de este concepto está la idea que, en comparación al ocio, el trabajo produce “desutilidad”, un bienestar negativo que debe ser compensado monetariamente. Una oferta por debajo del salario de reserva no compensa esa “desutilidad”; en el caso de una oferta igual al salario de reserva, para el trabajador es indiferente trabajar o no trabajar; solo por salarios de mercado superiores al salario de reserva, el trabajador permanecerá activo en el mercado laboral.

10 El modo de regulación es definido como el conjunto de instituciones, normas y hábitos cuyo efecto es el de ajustar los desequilibrios que un régimen de acumulación genera permanentemente. El modo de regulación asegura, de hecho, la compatibilidad del conjunto de decisiones descentralizadas que toman los agentes económicos en el sistema capitalista (Boyer y Saillard, 2002:40-44).

crecimiento y estabilizar el crecimiento de los beneficios empresariales. El compromiso del Estado contra el desempleo masivo y de larga duración constituía uno de los supuestos fundamentales para que la Seguridad Social pudiera ser sostenible, ya que las contribuciones salariales debían “maximizarse para sostener el esquema de bienestar (con un mayor número de gente trabajando y un menor número de personas que viven de las transferencias sociales)” (Esping-Andersen, 1993: 49). En este esquema, el seguro de desempleo clásico tenía la función limitada de compensar de forma temporal la pérdida de ingresos debido a la pérdida del empleo causada por el ciclo económico, es decir por causas ajenas a la responsabilidad del trabajador individual, derivadas del funcionamiento “normal” del modo de producción capitalista.

En este sentido, el esquema de seguro no debilita la responsabilidad individual, como algunos críticos afirman¹¹, ya que uno de los objetivos del subsidio de desempleo, desde sus primeras manifestaciones a principios del siglo XX, fue el de “organizar el mercado de trabajo”, al diferenciar “los verdaderos desempleados, esto es, los trabajadores regulares que se encuentran provisionalmente sin trabajo y serán indemnizados, de los falsos desocupados, asalariados intermitentes y pobres crónicos que habrá que tratar por otros medios” (Topalov, 2004: 47). El propio Beveridge (1942) advertía del peligro que el subsidio de desempleo condujera a la apatía del trabajador, especialmente en el desempleo de larga duración, riesgo que debía ser evitado con las políticas apropiadas de formación y capacitación. En otras palabras, el seguro de desempleo se situaba en un modelo de política social basado en el mérito individual –evaluado a través de la productividad laboral– cuyas prestaciones son erogadas de forma diferenciada según el nivel de las remuneración (Titmuss, 1981:38-39). Es necesario precisar esto para no idealizar los “años de oro” del Estado de bienestar, ya que el compromiso social de la época no alcanzaba las franjas más excluidas de la población, no funcionales para el sistema productivo, objeto más bien de las medidas de asistencia o control social¹².

Sin embargo, merece remarcar nuevamente que en este esquema el desempleo era un fenómeno no voluntario de corto plazo fruto de una caída de la demanda efectiva (inversión privada), cuyo manejo presuponía políticas macroeconómicas anticíclicas de tipo keynesiano respaldadas por el Estado. La lógica era impedir que una caída temporal de la producción, al afectar los niveles de empleo, tuviera un

11 Las críticas a los subsidios estatales y la dependencia que generan en los receptores son especialmente fuertes en Estados Unidos donde han generado el concepto de “underclass” (sub-clase), como discute Wacquant (2010).

12 Pérez Sáinz y Mora Salas (2009) remarcan, por ejemplo, las desigualdades existentes en la región latinoamericana, a partir de la época de los gobiernos populares, entre los trabajadores formales (dotados de derechos laborales y sociales colectivos) y los trabajadores informales (privados de esos derechos) “ligados a puestos de extrema precariedad laboral, el autoempleo de subsistencia, el desempleo estructural y la migración internacional” (p. 420).

impacto sobre los consumos (y por lo tanto sobre la demanda), provocando una caída aún mayor de la producción. El seguro de desempleo servía de amortiguador entre los niveles de empleo y los niveles de consumo. Es en este sentido, que el problema del desempleo era una cuestión colectiva situada en el centro de la política económica de un país.

En el caso argentino, a partir de mediados de los 70, y a causa del quiebre del régimen de acumulación que se ha descrito, se da un progresivo desfase del anterior modo de regulación keynesiano, caracterizado por políticas de pleno empleo (incluso bajo los gobiernos militares), con efectos sobre el funcionamiento de las instituciones de la Seguridad Social. Es decir, se produce una transformación del régimen de bienestar caracterizado por un *universalismo estratificado* (Filgueira, 1998), donde una mayoría de la población estaba cubierta directa o indirectamente por la seguridad social, hacia un modelo cercano al liberal, donde cada vez es mayor el peso del sector privado en la erogación de servicios de naturaleza pública (en el ámbito de salud, educación, etc.), se observa la privatización (parcial o total) de la seguridad social y se promueve la implementación de redes de asistencia pública de carácter residual (Barrientos, 2009). En este proceso de transformación productiva y social, la masa de los excluidos crecerá de manera muy significativa, de manera que el seguro de desempleo de tipo tradicional establecido por la reforma laboral de 1991, no cubrió el ingente número de nuevos trabajadores informales, desempleados de larga duración, precarios con contribuciones irregulares, etc.

Se trata de un proceso que se observa también en los países centrales, especialmente donde predominaron regímenes de bienestar asociados a sistemas contributivos y una legislación laboral defensiva del puesto de trabajo (con elevados costos de despido, por ejemplo). En estos países se ha producido una transformación desde la protección pasiva (compensación de la pérdida de ingresos asociada al desempleo) a la promoción activa de la inserción laboral (inscripción a los servicios de empleo), la capacitación (competencias específicas, demandadas en el mercado laboral) y las calificaciones (nivel educativo, i.e. competencias generales). Estas medidas se encuadraron en el desarrollo del denominado “workfare”, es decir, un nuevo diseño de las políticas sociales que condicionaba el subsidio de desempleo tradicional a la aceptación de contraprestaciones o, en su versión más refinada, la denominada flexicurity, es decir la combinación de una mayor flexibilidad de entrada y salida del mercado laboral (menores costos de despido, entre otros factores), con una mayor protección del individuo (y no de su puesto de trabajo), supeditada a la aceptación de programas de activación laboral¹³.

13 Tales reformas fueron impulsadas ya a mediados de los años 90 por organismos internacionales como la OECD (1994).

La política hacia el desempleo: ¿programas para desocupados o para pobres?

La mencionada Ley n° 24.013 de 1991 es un ejemplo paradigmático de esta nueva fase ya que contiene la institución de un seguro de desempleo contributivo (SD) dentro la seguridad social (título IV de la ley) junto con la previsión de medidas de activación laboral y fomento del empleo para el conjunto de desocupados excluidos (art. 81), en el marco de programas asistenciales focalizados (planes de empleo)¹⁴. Una misma ley contenía un último producto de la política social promocional típica del régimen de acumulación anterior (aunque en términos tan restrictivos al punto de inutilizarlo)¹⁵ junto con los planes de empleo de marcado carácter neoliberal, característicos de la “focalización reduccionista” de la década (véase Sojo, 2007). Sucesivamente, también se analiza la principal medida de política social nacida al calor de la crisis de 2001-2002, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) y su posterior evolución en el programa de Seguro de Capacitación y Empleo, cuyos elementos constitutivos ayudarán a delinear los principales rasgos de la política estatal hacia los desocupados durante la post-convertibilidad¹⁶.

Debe aclararse que el propósito del texto fue analizar las políticas destinadas a la categoría general de desocupado y no a determinadas categorías de vulnerabilidad (jóvenes, personas con discapacidad, etc.). Además, en términos generales, se tomaron en consideración las principales disposiciones contenidas en las medidas que instituyen cada programa, más que los cambios posteriores en la naturaleza de los mismos. Razones de espacio impiden, asimismo, un examen detallado de cada programa, por lo que se delinear los rasgos que en mayor medida contribuyen a esclarecer la dirección de la política estatal hacia los desocupados.

Lo que se quiere evidenciar es el fracaso de la constitución de una protección potencialmente universalista (de todos los trabajadores en situación de desempleo), pero ineficaz en un contexto de políticas económicas en contradicción con ese diseño, y la predominancia de una asistencia individualizada para los desocupados, la gran

14 Neffa y Brown (2011) presentan un examen muy detallado de todos los planes públicos de empleo de la década.

15 En la etapa de la ISI no se logró el establecimiento de un seguro de desempleo con estas características, propio de la condición salarial en los países europeos (cfr. Grondona, 2014). Un sustituto imperfecto de aquél, fue el sistema de indemnizaciones en caso de despido, que podía suplir de forma temporánea los ingresos laborales, dada la breve duración de los episodios de desempleo que debía soportar el trabajador en promedio, en un contexto de pleno empleo (Andrenacci, 2002: 9). Sin embargo, el abandono de las políticas de pleno empleo y las reformas laborales de los años 90 (que tienden a reducir las indemnizaciones a cargo de las empresas) significan un desmantelamiento de este arreglo frente al desempleo precisamente cuando más fuerte se constituye como problema social.

16 La política social de este último periodo está marcada, en el caso latinoamericano, por los programas de transferencia condicionadas, en torno a los cuales se ha desarrollado un fructífero debate entre focalización y universalismo, que no será tratado en esta sede por razones de espacio.

En conclusión, el SD mantiene el diseño clásico de la seguridad social tradicional, cuyo destinatario es el trabajador asalariado del anterior régimen keynesiano-fordista, en un contexto en el que esta figura ya no representaba a la mayoría de la fuerza de trabajo. Es esta la razón principal que explica el grado de cobertura especialmente bajo del SD (véase Gráfico 2) y el fracaso en atender la situación de desamparo de un gran número de personas en situación de desempleo, como demuestra la proliferación de planes de empleo a partir del año de sanción de esta medida.

En el ámbito de las políticas focalizadas de la década de los 90, se seleccionó el programa Trabajar (PT)¹⁸, implementado (en tres etapas) entre 1995 y 1999, por ser el programa estrella de la política estatal hacia los desocupados, por número de beneficiarios y recursos asignados (más de dos tercios de todo el presupuesto destinado a esta política, según Neffa y Brown, 2011: 103). El PT también se enmarca en la Ley n° 24013 de 1991, bajo las disposiciones para el diseño de “Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores” que “presenten mayores dificultades de inserción laboral” (Capítulo 3), pero fue instituido por una medida del PEN, algo típico en el caso de los planes de empleo. Otra diferencia fundamental con el SD, es que el PT no fue financiado por contribuciones, sino por el tesoro nacional y créditos externos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. En términos de cobertura, el programa llegó a cubrir alrededor de 270.000 beneficiarios por año, con un efecto de reducción de entre 4 y 5 puntos de la tasa de desocupación (véase Vinocur y Halperin, 2004: 34), erogando una ayuda económica no remunerativa de 200 pesos por beneficiario¹⁹ (un nivel cercano al salario mínimo vigente e inferior a la prestación promedio del SD), por una duración de entre los 3 y los 6 meses.

A la luz de esta descripción, es posible evidenciar como los lineamientos básicos del PT están en línea con los programas asistenciales focalizados contra la pobreza típicos de la década (véase Vilas, 1997; Sojo, 2007; Barrientos, 2012)²⁰. De hecho el PT estaba diseñado para crear empleos transitorios para desocupados a través de la financiación a nivel territorial de proyectos de infraestructura económica y social, en los que beneficiarios del programa (en su área de residencia) estaban sujetos a participar. También merece destacarse como la gestión de los fondos estaba descentralizada y como en la ejecución de los proyectos las organizaciones de la sociedad civil tuvieron una participación significativa. Estos elementos nos permiten consi-

18 La información relativa a los planes Trabajar es extraída de Vinocur y Halperin (2004), Neffa y Brown (2011) y Luci (2003).

19 Además de un seguro de responsabilidad civil a cargo del MTEySS y una cobertura médica asistencial a cargo del organismo responsable de la ejecución.

20 Aunque la focalización no apuntaba formalmente a los “pobres”, sino a los desocupados más vulnerables, entre el 75% y el 85% de los participantes estaban en situación de pobreza (Vinocur y Halperin, 2004: 34).

derar los programas Trabajar como un ejemplo de los “fondos de inversión social” focalizados, cuyo objetivo es atacar selectivamente situaciones de pobreza extrema que puedan poner en riesgo la estabilidad política o social. Paradójicamente, estos planes también dieron vida a un mercado marginal de trabajo, caracterizado por puestos de trabajo precarios, inestables y privados de protección social (Vilas, 1997: 939, 943). En conclusión, planes como el PT demuestran un corrimiento conceptual de la política hacia los desocupados desde una concepción aseguradora tradicional (presente en el SD) hacia una concepción asistencial que apunta a ofrecer ayuda económica al beneficiario en un estado de necesidad (Luci, 2003: 10)²¹.

Es un sistema de protección de desempleo con estas características el que tuvo que responder al impacto de la crisis de 2001 y 2002. Frente a la deslegitimación social de todo el sistema político en esa coyuntura, el PEN respondió con la declaración de emergencia ocupacional y la institución del mencionado PJJHD (Decretos N° 165 y N° 565 de 2002), cuya amplitud eclipsaría los planes de empleo anteriores, abarcando a casi dos millones de personas (Halperin Weisburd, 2007), es decir aproximadamente el 6,1% de la población activa a principios de 2003 (datos INDEC).

En la línea de los planes de empleo de la década anterior, los titulares del plan estaban obligados a ofrecer una contraprestación de carácter laboral, o en alternativa, integrarse en la educación formal o en cursos de capacitación profesional. En consonancia con los programas de transferencia condicionados del periodo (véase Cecchini y Madariaga, 2011), las prestaciones estaban supeditadas a la asistencia escolar y sanitaria de las hijas e hijos de los titulares. Pese a declarar “el derecho familiar a la inclusión social”, el decreto reafirmaba el trabajo como responsabilidad hacia el resto de la sociedad. En esa clave debían leerse las contraprestaciones, como una forma de devolver a la sociedad, lo que la sociedad les daba a los destinatarios del programa. Frente a la ruptura del tradicional mecanismo de integración social, el empleo asalariado, era necesario que el desocupado “trabaje sobre sí mismo para reactivarse” (Merklen, 2013: 48).

Estas contradicciones son evidentes en la estrategia diseñada por el PEN, una vez que la fuerte creación de empleo entre 2003 y 2007 produjo que una parte mayoritaria de los titulares abandonaran el plan. Frente a esta situación, el PEN consideró que las personas que aún permanecían en el plan, en su gran mayoría mujeres, necesitaban de una intervención más adecuada a sus necesidades (Calvi y Zibecchi, 2006). Con esta finalidad, a partir de 2006 fueron implementados dos programas de transferencia a los que podían acceder los titulares de un PJJHD según su con-

21 La autora señala que el antecesor del PT, el Programa Intensivo de Trabajo (1994) constituye el eslabón intermedio dentro de este corrimiento conceptual, ya que los beneficiarios estaban ligados al plan mediante un contrato laboral (de fomento) y recibían el correspondiente sueldo, aunque ya estaba presente la focalización (desocupados de larga duración o jefes de hogar) y la descentralización de la erogación.

dición de empleabilidad. Las personas “empleables” fueron destinatarias del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), en la órbita del MTEySS, mientras que las personas “no empleables” pudieron ingresar al Plan Familias para la Inclusión Social, bajo el Ministerio de Desarrollo Social, cuyas características lo acercaban a los programas de transferencia condicionada que se difundieron en la región a lo largo de esos años (véase Pautassi, 2009). En esta sede, se limita el análisis al SCyE (véase Decreto N° 336 de 2006) donde accedieron, en su concepción original²², aquellos titulares del PJJHD con “condiciones de empleabilidad”, para los cuales se expresaba la necesidad de promover “una verdadera cultura del trabajo [...] promoviendo su inserción o reinserción laboral” (véase Decreto N° 1506 de 2004)²³.

En otras palabras, el SCyE apuntaba a apoyar la búsqueda activa de empleo de los trabajadores por medio de una serie de acciones que *debe* realizar el titular para adquirir las capacidades/calificaciones demandadas por el mercado, recuperar “la cultura del trabajo” (y el “entrenamiento para el trabajo”) y promover su activación laboral al margen del efecto perverso de todo subsidio, a través de premios-incentivos por actividad realizada y finalizada. En términos de principios, el SCyE recoge entonces los lineamientos de los programas de activación laboral de tipo *workfare* ya mencionados. Lo que distingue el caso argentino, aunque se podrá discutir hasta qué punto, es en todo caso la política económica y laboral en la que se enmarca esta medida.

La etapa kirchnerista está caracterizada, en este sentido, por una re-regulación de las relaciones laborales (véase Palomino, 2007)²⁴ y una consolidación de la estructura trabajo-céntrica del régimen de bienestar argentino, donde el peso del componente contributivo sigue siendo predominante. El gobierno parece apostar por el mantenimiento de los niveles de empleo, por medio del sostenimiento de la demanda a través de la promoción del consumo interno²⁵ y la protección de la ofer-

22 En años posteriores la naturaleza del SCyE ha sido modificada, extendiéndose a diversas categorías de “personas desocupadas especialmente vulnerables”, pero en este análisis nos limitamos a examinar la concepción original del programa (véase <http://www.trabajo.gob.ar/segurocapacitacion/beneficiarios.asp>).

23 En el caso de las personas “no empleables”, “el programa [léase Familias] debe centrarse en promover la mejora de la calidad de vida de los niños, sobre todo en lo referido a su educación y su salud, incluyendo la mejora educativa de sus madres para coadyuvar a su empleabilidad” (cit. en las consideraciones del decreto).

24 Ello se produjo en el marco de un reforzamiento de las capacidades estatales en términos del denominado “poder infraestructural” (Mann, 1986), es decir “la capacidad del Estado de penetrar eficazmente a la sociedad civil e implementar logísticamente sus decisiones políticas” a lo largo de todo el territorio sobre el que ejerce su soberanía (p. 113, trad. propia). Se trata de un proceso contrario a lo acontecido hasta la crisis de 2001-2002, cuando el protagonismo de algunos actores de la sociedad civil fue la contracara de un debilitamiento del poder del Estado.

25 Medidas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), al incidir sobre los ingresos de los hogares de menores ingresos y más alta propensión al consumo, constituyen una de las claves de la política económica del gobierno, al “instrumentar medidas contracíclicas que resulten conducentes al fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores y de sus familias y, con ello, la consolidación de la demanda y del mercado interno nacional” (véase en Decreto N° 2191 de 2012).

ta nacional. La política hacia los desocupados, en este contexto, sigue apuntando a intervenir sobre las situaciones de vulnerabilidad de determinadas categorías más que a fortalecer el seguro de desempleo contributivo existente. En este sentido, el problema del desempleo ha pasado, por el momento, a un segundo plano frente a otras cuestiones como la informalidad.

Todo lo dicho se confirma si se observan las pocas medidas sancionadas en los últimos años con efectos sobre el SD²⁶, estas no han fortalecido su función en la lucha contra el desempleo, y a la vez han tornado borrosas las fronteras entre el programa contributivo y los programas no contributivos. Es verdad que el Decreto N° 267 de 2006 redujo el periodo mínimo de cotización y actualiza (incrementa), por primera vez desde 1994, el monto máximo (a 400\$) y mínimo de la prestación (250\$), además de ampliar su duración para los trabajadores de 45 años o más. En ese momento, se justificó la medida en los términos de que resultaba “socialmente necesario y en la actualidad económicamente factible”, sin embargo, a partir de entonces no han sido actualizados los montos²⁷. Por otra parte, a lo largo de la década fueron incluidos a los trabajadores rurales en el régimen de prestaciones por desempleo (véase la ley N° 25.191 actualizada a 2013, capítulo V), pero siguen excluidas categorías importantes y numerosas. Finalmente, el Programa de Prestaciones por Desempleo complementa el SD con acciones de política activa de empleo análogas a lo previsto para los programas no contributivos. Aunque en este caso los trabajadores “pueden” (no “deben”) acceder a estas prestaciones complementarias, el incentivo económico asociado a estas medidas es muy superior al monto desajustado del SD.

Ruptura y reconstrucción del contrato social fundado en el trabajo

Los planes de empleo de los años 90 fueron el reflejo de la ruptura del contrato social fundado sobre el trabajo que, a partir de mediados los años 40, era portador de la promesa de progreso generalizado y de resolución de la cuestión social. Ese contrato social, que se apoyaba en la expansión continuada del trabajo asalariado formal y los derechos sociales a él asociados, fue afectado en la década perdida de los 80 y se quiebra en la primera mitad de los años 90, a causa de un sistema productivo que destruye puestos de trabajo formal, llevando a primer plano los problemas del desempleo y la informalidad laboral. Pero también en lo normativo, esta quiebra se

26 Véase: <http://www.trabajo.gob.ar/segurodesempleo/normativa.asp>

27 El retraso de los mismos es evidente si se comparan con la evolución del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) en el mismo periodo. Si el monto básico del SD representaba el 150% del SMVM en junio de 2003, en enero de 2015 constituía apenas un 8% del mismo (elaboración propia sobre la base de la legislación).

traduce en la marginalización de la incipiente política aseguradora para los desocupados y la implementación de una multiplicidad de programas asistenciales.

Esta etapa de la historia argentina vio por lo tanto el surgimiento de una “nueva cuestión social”, que fue declinada en términos de “exclusión, desafiación, segregación socio-espacial” (Cortés y Kessler, 2013), pero que, en últimos términos, representaba el dismantelamiento de los mecanismos tradicionales de resolución de la cuestión social, el seguro social y el estatuto del trabajador asalariado. Solo el derecho social había logrado reconducir a una solución el problema social, que se expresaba en la “oposición original entre el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad”, con el mecanismo de la “promoción de lo social”, es decir “la reducción de los riesgos de todos y el simultáneo aumento de las oportunidades de cada uno” (Donzelot, 2007: 102). Al inverso, en los 90 triunfaba la concepción clásica del liberalismo que veía la intervención del Estado sobre las desigualdades como un riesgo en cuanto conduciría a “aplastar toda noción de responsabilidad, abolir la autonomía de la sociedad civil y la libertad de los individuos” (Donzelot, 2007: 90). En el nuevo contexto ideológico, la política social argentina, abandonada la promesa de integración social de la etapa anterior, se volcó a objetivos de eficiencia de costos y gobernabilidad (i.e. la contención del conflicto social), por medio de la asistencia focalizada, acompañando la creciente fragmentación y atomización de la sociedad producida por el nuevo régimen de acumulación (Vilas 2013: 4-5).

La pregunta que debe responderse es por lo tanto a qué juego de intereses respondió la reformulación de la política social, producto de “un derrame” desde la política económica (Cortés y Kessler, 2013: 4), y cómo la cuestión del poder fue ocultada por medio de una individualización de la cuestión social y una desmovilización de los sectores populares, frente a procesos de reforma que produjeron una redistribución regresiva de recursos económicos hacia los sectores más concentrados (Basualdo, 2011). Esta deriva asistencialista de la política de lucha contra el desempleo, no nace por lo tanto de un análisis puramente técnico de las alternativas, sino que, como es propio de toda política, respondió al resultado del conflicto de intereses en lucha a lo largo de la década de los 90. Es decir, la “debilidad estatal” frente a las fuerzas del mercado no fue un accidente de la naturaleza sino fue una “construcción política” (Vilas, 2011: 87-91).

Los años de la post-convertibilidad constituyen la contracara de estos procesos (Danani y Hintze, 2011), en términos de una recuperación de la centralidad de lo estatal y lo público, pese a las continuidades en la estructuración de la política social (Isuani, 2010) y las restricciones que derivan de la persistente heterogeneidad de la estructura productiva (Salvia et al., 2008), cuyo síntoma más claro es la extensa informalidad que todavía afecta a un porcentaje muy significativo de los ocupa-

dos. Sin embargo, la política hacia los desempleados presenta menos innovaciones consolidándose una concepción individualista del desocupado y de las políticas de (auto) activación necesarias para que por sí mismo supere su situación. Paralelamente, hay una recuperación de la orientación trabajo céntrica como principio guía de la política social argentina, acompañado por una confianza explícita en que la recuperación económica permitiría recuperar el papel del empleo, especialmente al asalariado, como “eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales” (Arcidiácono, 2012:26)²⁸. Los resultados de esta recuperación de la relación salarial²⁹, no obstante, no logran reconducir plenamente la cuestión social a la situación previa al quiebre de los años 70. Los principios son similares a los de entonces, pero el modelo productivo (que nunca alcanzó a integrar la totalidad de la población ocupada) falla ostensiblemente en la tarea de generar la cantidad suficiente de puestos de trabajo formales.

Conclusión: la persistencia de la resignificación neoliberal del problema del desempleo

En conclusión, parece evidente que los cambios en la conceptualización de desempleo, construido como problema social desde las propias políticas públicas, estuvo influenciada por las teorías económicas impulsadas por los intelectuales orgánicos al proyecto neoliberal y que de ello derivó la neutralización del mecanismo asegurador establecido en 1991 y la promoción de programas de asistencia focalizados. Así a partir de los años 90, el desempleo no se construye más como un problema social colectivo sino como una situación puramente individual. En este esquema, la política social cumplió el papel auxiliar de contribuir a la viabilidad de los objetivos de largo plazo de la política económica y laboral. Por ello, la política social atendió a los síntomas y no a las causas del problema del desempleo. Esta inversión conceptual se debe a que esta visión considera que el desempleo se debe a factores vinculados a las características individuales de los trabajadores, más que a un problema relativo a los niveles de actividad económica. En otras palabras, el problema reside en que la calidad de la oferta laboral no se adecua a las necesidades de la demanda laboral de parte del sector empresario, en el nuevo contexto de apertura económica (“globalización”).

28 Así deben leerse también las medidas, no analizadas aquí, de mantenimiento de los niveles de empleo (por ejemplo, el Programa de Recuperación Productiva) o de fomento de la contratación mediante el descuento de las contribuciones patronales, con la finalidad de intervenir sobre la demanda de empleo.

29 Véanse medidas como el fomento de la negociación colectiva, la recuperación del salario mínimo y la re-estatalización de la previdencia social.

Por otra parte, la individualización de la respuesta estatal al desempleo permitió, entre otras cosas, trasladar su costo de los empleadores (quienes habrían debido soportar los costos de una extensión del seguro de desempleo) al conjunto de la sociedad (dado que la financiación de estos programas se dio principalmente a través de un incremento de la deuda externa), por intermediación de un sistema tributario notoriamente regresivo. Pero más que esos beneficios directos, la función de estos programas fue, retomando la imagen de Vilas (1997), la de apagar los fuegos de la oposición social (aún debilitada) a las reformas estructurales y a los efectos redistributivos de las mismas. Por otra parte, un esquema de seguro social no habría podido sostenerse en presencia de niveles tan elevados de desempleo (como ocurre actualmente en el caso de los países europeos afectados por la crisis actual, donde las tasas de cobertura han decaído en el curso de los últimos años). En efecto, el escaso éxito de la política hacia los desocupados a lo largo de la década, respecto al objetivo explícito de promover su reintegración en el mercado laboral formal, “obedece más bien a la subordinación de tales programas y acciones a un esquema global de acumulación que excluye a mayor velocidad que lo que esos programas compensan, y al carácter accesorio asignado a la política social dentro del esquema predominante de acumulación” Vilas (1997: 942).

El principal quiebre de la nueva etapa reside en el cambio de política económica, que se expresa en la re-regulación de la relación laboral, en políticas de moderada redistribución hacia los sectores de menores ingresos y en medidas de protección de la producción nacional, entre otras, cuyos efectos han permitido mantener los niveles de empleo, incluso en los últimos años de crecimiento económico volátil y discontinuo. Desde ese punto de vista, el pleno empleo ha recuperado su posición como problema colectivo en la agenda estatal, por encima de otras cuestiones que aquejan a la población (como la inflación); el diagnóstico neoliberal sobre las causas del desempleo ha sido abandonado por el gobierno (aunque no por otros sectores sociales). Sin embargo, la política sectorial hacia los desocupados mantiene un papel asistencial de promoción de la inserción laboral de determinadas categorías vulnerables de trabajadores. Ello se da en un contexto en el que la política social, en términos más amplios, ha apuntado a extender ciertas transferencias típicas del salario indirecto del trabajador formal a los hogares de los trabajadores informales y de los trabajadores desocupados excluidos de la prestación contributiva (por ejemplo la AUH). Al margen de la política social, las insuficiencias del modelo productivo han impedido una real recomposición del contrato social sobre las bases del modelo construido a mediados de la década de los 40, ya que alrededor de dos de cada cinco ocupados permanecen atrapados en ámbitos de informalidad (MTEySS, 2013). Debe leerse en este marco la persistencia de la resignificación individualista que todavía caracteriza a la representación social del desocupado.

Bibliografía

- Andrenacci, Luciano (2002). “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización e la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”, en Andrenacci, L. (ed.) “Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires”. Buenos Aires: Instituto del Conurbano (UNGS)-Ediciones Al Margen, pp. 159-184.
- Arakaki, Agustín y Pacífico, Laura (2015). “La EPH en su laberinto, viejos y nuevos desafíos”. 12º Congreso ASET. Buenos Aires.
- Arcidiácono, Pilar (2012). *La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Barrientos, Armando (2012). “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas - ¿hacia una protección social fragmentada?” *Nueva Sociedad*, 239.
- _____ (2009). “Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America”, *Latin American Economy and Society*, Vol. 38, No. 1, pp. 87-108.
- Basualdo, Eduardo (2011). *Sistema político y modelo de acumulación - tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- Beveridge, William H. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Londres: H.M. Stationary Office.
- Boyer, Robert y Saillard, Yves (Eds.). (2002). *Régulation theory: the state of the art*. New York: Routledge.
- Calvi, Gabriel y Zibecchi Carla (2006). “¿El epitafio del plan jefes de hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del plan familias.”, *Laboratorio*, Vol. 8, No. 19, pp. 21-28.
- CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual - La economía argentina del período 2002-2010*. Buenos Aires: Ed. Atuel.
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011). “Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean.”, *Cuadernos de la CEPAL*, No. 95.
- Cortés, Rosalia y Kessler, Gabriel (2013). “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”. *Cuestiones de Sociología*, 9.
- Curcio, Javier (2011). “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”. En C. Danani y S. Hintze (Eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 33-60). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.

- Donzelot, Jacques (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Filgueira, Fernando (1998). “Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina - Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. Congreso de LASA. Chicago.
- Grondona, Ana L. (2014). “El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989)”. *Sociedad y Economía*, No. 27, pp. 99-128.
- Halperin Weisburd, Leopoldo (2007). “Políticas Sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo”. *Cuadernos del CEPED*, No. 10, CEPED.
- Isuani, Aldo (2010). “The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change”, *International Journal of Social Welfare*, Vol. 19, No. 1, pp. 104-114.
- Kalecki, Michael (1943). “Political Aspects of Full Employment”. *Political Quarterly*.
- Kicillof, Axel (2010). *Siete lecciones de historia del pensamiento económico*. Buenos Aires: Eudeba.
- Llach, Juan José y Montoya, Silvia (1999). *En pos de la equidad: la pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: IERAL.
- Lindenboim, Javier (2011), “Las estadísticas oficiales en Argentina ; Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales ?”. *Trabajo y Sociedad*, Vol. XV nº 16, 19-38.
- Lindenboim, Javier, Graña Juan M. y Kennedy Damián (2011), “Distribución funcional y demanda agregada en Argentina. Sesenta años en perspectiva internacional.”, Documentos de Trabajo, No. 15, Buenos Aires, CEPED.
- Luci, Florencia (2003). “Los programas de empleo transitorio en la argentina de los noventa. Una aproximación comparada”. 6o Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Mann, Michael (1986). “The Autonomous Power of the State: Its Nature, Causes and Consequences”. En *States in History*. Oxford: Blackwell. pp. 109-136.
- MECON (Ministerio de Economía). Años varios. Información Económica al Día. Buenos Aires.
- Merklen, Denis (2013). “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. En R; Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard, *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós. pp. 45-86.

- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Años Varios. Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). Buenos Aires.
- _____ (2013). “Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPRO-SS)”. Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral. Buenos Aires: OIT.
- _____ (2012). Boletín estadístico de la Seguridad Social, 2012, 2ºT. Buenos Aires.
- Neffa, Julio Cesar y Brown, Brenda (2011). “Políticas públicas de empleo I (1989-1999)”. *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, 5.
- Nun, José (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study - Facts, Analysis, Strategies*. Paris.
- Palomino, Hector (2007). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación”. *Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo*, 12 (19), 121-144.
- Pautassi, Laura (2009). “El bicentenario de la política social. ¿Nuevos modelos o viejas estrategias?”, *Postdata*, vol. 14, No. 1, pp. 185-203.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo y Mora Salas, Minor (2009). “Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, 71 (3), 411-451.
- Polanyi, Karl (1989). *La Gran Transformación - Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Salvia, Agustín, Comas, Guillermina, Gutiérrez, Pablo, Quartulli, Diego y Stefani, Federico (2008), “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”, en Javier Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 115-159.
- SEDLAC (2015). Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial) – Estadísticas Agosto 2015. La Plata.
- Sojo, Ana (2007). “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de La CEPAL*, 91, 111-131.
- Titmuss, Richard M. (1981). *Política Social*. Barcelona, Ariel.
- Topalov, Christian (2004). “De la “cuestión social” a los “problemas urbanos”: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En C. Danani (Ed.), *Política Social y Economía Social: debates fundamentales* (pp. 41-71). Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira.
- Vilas, Carlos M. (2013). Estrategias económicas y estrategias de política social. En R. Castronovo (Ed.), *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre*. Buenos Aires: Eudeba.

- Vilas, Carlos M. (2011). *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: UNLa.
- _____ (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. *Desarrollo Económico*, 36 (144), 931-952.
- Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo (2004). “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”. *Serie Políticas Sociales (CEPAL)*, 85, 1-84.
- Wacquant, Loïc (2010). *Las dos caras de un gueto - Ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Ideas, discurso y proceso de reforma en el sector salud. Colombia y Ecuador en perspectiva comparada

Ideas, discourse, and process of health sector reform: Colombia and Ecuador in a comparative perspective

Yudi Marlen Buitrago*

Resumen

En el campo de la política comparada ha surgido un creciente interés en analizar el rol de las ideas y el discurso en la transformación de la política pública, no obstante, aún existe bastante controversia sobre cómo y bajo qué condiciones estos dos factores influyen en el cambio de las políticas públicas. En el documento se examinan los casos de Colombia y Ecuador, en referencia al éxito del caso colombiano para lograr la reforma de la salud a través de la Ley 100 de 1993, y se contrasta con el caso ecuatoriano, en cuyo caso durante el periodo de 1992-1997 se intentó concretar sin éxito la reforma. Ambos casos contribuyen a revelar cómo el rol del discurso y de las ideas, en combinación con factores institucionales, son determinantes en el proceso de reforma, a través de diversos mecanismos como la construcción de un imperativo de reforma, el discurso coordinativo y comunicativo, y el contenido normativo y cognitivo. En Colombia, la conformación de una fuerte coalición pro-reforma, junto con un consistente discurso coordinativo y comunicativo lograron enfatizar la necesidad del cambio; mientras en Ecuador, las entidades gubernamentales no lograron consensos, ni construir un contenido cognitivo y normativo convincente.

Palabras claves: Discurso político, ideas, instituciones, reforma, políticas públicas de salud.

Abstract

In the field of comparative public policy, there has been growing interest in exploring the role of ideas and discourse on the transformation of public policy. Nevertheless, there is still quite a bit of controversy about how and under what conditions these two factors influence the change of public policies. This paper focus on the cases of Colombia and Ecuador, with regard to the success of the Colombian case in achieving health reform through Law 100 of 1993 in contrast to Ecuador, where from 1992 to 1997 when attempts at reform we unsuccessful. Both cases contribute to an understanding of how the role of discourse and ideas, combined with institutional factors, are crucial to the reform process through various mechanisms such as path shaping, coordinative and communicative speech, and normative and cognitive content. In Colombia, the formation of a strong pro-reform coalition, along with a consistent coordinative and communicative discourse were able to emphasize the need for change while in Ecuador, different governmental agencies failed to achieve consensus of to build compelling cognitive and normative content.

Keys words: Political discourse, ideas, institutions, reform, public health policies.

* Magíster en Lingüística. Magíster en Política Social. Candidata a doctora en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos, FLACSO Ecuador. E-mail: marlenupn@gmail.com

Introducción

A inicios de la década de los noventa de manera más o menos generalizada, la mayoría de países latinoamericanos se embarcaron en la tarea de realizar numerosas reformas para modernizar el aparato estatal, agilizar la apertura económica y estar a tono con las demandas de la globalización y el equilibrio fiscal. Ecuador y Colombia también participaron con entusiasmo en este proceso, el cual incluía reformar los sistemas de seguridad social. Este documento busca aportar a la reflexión de cómo se llevó a cabo el proceso de formulación de las reformas en ambos países, específicamente en el campo de la salud, pero privilegiando las dimensiones discursivas e ideacionales, las cuales han sido poco abordadas en los análisis sobre las reformas de salud en la región. Cabe agregar que en términos de análisis comparativo resulta de gran interés contrastar la experiencia de Colombia y Ecuador, considerando que ambos países afrontaban los mismos retos en cuanto a la creación de una política de salud y contaban con una arquitectura institucional similar, pero el resultado al que finalmente llegaron fue muy diferente: Colombia a través de la Ley 100 concretó su reforma, mientras que Ecuador a pesar de muchos esfuerzos, no llegó a hacerlo¹. Así, cabe preguntarse ¿por qué en escenarios tan análogos en países vecinos, se dieron resultados divergentes? Se argumenta que Colombia logró consolidar la reforma de salud², gracias a tres factores ideacionales-discursivos que están íntimamente interrelacionados: a) El proceso ideacional denominado “path shaping” o construcción de imperativo de reforma, el cual se basa en el uso discursivo de los gestores de cambio de políticas y de los líderes políticos para enmarcar el problema o el asunto de política pública, de manera que genere un amplio apoyo para las iniciativas de reforma (Cox, 2001). b) La construcción de un discurso coordinativo y comunicativo coherente (Schmidt, 2011). c) Y el lograr un contenido cognitivo y normativo convincente en la propuesta de reforma. Para realizar el análisis se acudió a textos mediáticos, pronunciamientos del gobierno, documentos oficiales que evidenciaran el debate y mostraran la posición de los actores que participaron en éste. En concreto, estos documentos fueron minutas del congreso, actas de sesiones, documentos admi-

1 Esto no significa de ningún modo que en Ecuador no se hayan dado importantes cambios en el sistema de salud, sino que se llevaron a cabo de diferente modo y no bajo la etiqueta de una “reforma”. Así, en Ecuador, además de la llamada “reforma silenciosa” (Echeverría, 2012), se promulgó La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (LOSNS) de 2002, y la Ley Orgánica de Salud (2006), además en los últimos años bajo el gobierno de Rafael Correa, el sector de salud se ha fortalecido política y económicamente.

2 Es importante resaltar que en este artículo no se asume la reforma como un bien en sí mismo, o como la única, necesaria e ideal manera de resolver los complejos problemas del sector salud, sino más bien, como una oportunidad de reinventar un rumbo para una política pública, que conlleva una profunda transformación de las formas de financiamiento, los roles institucionales, y el contrato social entre ciudadanos y el Estado.

nistrativos, borradores del proyecto de ley y contenido mediático. Asimismo, se acudió a literatura especializada que ha analizado previamente este proceso.

El artículo inicia planteando la base teórica del análisis, luego se realiza una breve descripción que contrasta las características entre ambos países, a continuación se describe cada caso con su correspondiente análisis basado en el discurso y las ideas. Se finaliza con algunas conclusiones que sintetizan los resultados.

Ideas y discurso en la reforma

Las ideas pueden definirse como cualquier cosa que los actores políticos le dicen a otro actor o al público, en sus esfuerzos para construir y legitimar sus programas de política pública (Schmidt, 2002) e influyen en el desarrollo de la política de tres modos: “Primero, ayudan a construir los problemas y las cuestiones que entran a la agenda política; Segundo, enmarcan los supuestos básicos que influyen en los contenidos de las propuestas de reformas; y Tercero, pueden actuar como herramientas discursivas que dan forma a los imperativos de reforma” (Béland 2009: 702). Las ideas pueden involucrar un contenido cognitivo o normativo: el cognitivo proporciona una guía para la acción política y sirve para justificar políticas y programas basados en la lógica del interés y la necesidad, así como la capacidad de resolver el problema; el aspecto normativo apela a los valores que resuenan con el público y sirve para legitimar las políticas en referencia a lo apropiado o adecuado, a menudo relacionado con filosofías públicas subyacentes (Schmidt, 2005).

En términos generales, existen tres líneas de investigación que señalan bajo qué condiciones las ideas pueden influir en los cambios de la política pública (Walsh, 2000). Según Walsh (2000), la primera corriente o el modelo del fracaso establece que los tomadores de decisión aprenden, adoptan e implementan nuevas ideas cuando las políticas públicas fracasan en alcanzar los objetivos deseados. El modelo del fracaso atribuye un rol importante a las ideas y al aprendizaje social en el cambio político. No obstante, reconocer que las políticas no cumplen los propósitos establecidos no es el único factor que condiciona la implementación de nuevas ideas. Desde la perspectiva de la construcción de un imperativo de reforma, se afirma que muchas instituciones disfuncionales persisten por largo tiempo, a pesar de sus evidentes deficiencias. Se trata de comprender que las instituciones no requieren o demandan ser reformadas, son las/los actores políticos los que deciden reformarlas de acuerdo a la percepción que tienen sobre éstas (Cox, 2001).

Lo anterior significa que las ideas no flotan alegremente, sino que están en la cabeza de los actores políticos, pues son quienes “llevan las ideas” (Schmidt, 2011).

Ahora bien, como afirma Vivien Schmidt (2011), la conexión entre ideas y acción colectiva no es muy clara, por ello, es necesario apelar al discurso como la conexión entre los agentes y la acción, es decir, las ideas transmitidas a través del discurso que lleva a la acción. Así, el discurso requiere que los actores políticos articulen, comuniquen, negocien y defiendan sus ideas, tanto ante sus colegas para persuadirlos de construir una coalición pro-reforma como al público en general para que se genere apoyo a la iniciativa.

En ese sentido, el proceso de transformación de las políticas públicas y la interacción discursiva pueden tener lugar en dos dominios de la esfera pública: la primera esfera de la política pública caracterizada por el *discurso coordinativo*, cuya característica principal es que se enuncia entre los actores políticos, para deliberar, argumentar, negociar y alcanzar acuerdos sobre las políticas; y la segunda esfera, *la comunicativa* se presenta entre los actores políticos y el público, con el fin de difundir, deliberar, convencer y legitimar aquellas políticas que desean implementar (Schmidt, 2011). El aspecto coordinativo del discurso se vincula a la formación de un lenguaje común por parte de la coalición o el grupo político, de tal forma que supere el escepticismo de los otros actores y logre persuadirlos de la importancia de la reforma. En la dimensión comunicativa, los actores a favor de la reforma deben crear un discurso que cambie el entendimiento colectivo sobre el problema; además, requiere una estrategia retórica que conecte la nueva propuesta con una estructura de valores existente, puesto que la reforma debe invocar alguna idea aceptada de legitimidad que facilite el cambio (Cox, 2001).

Además, la construcción del imperativo de cambio sirve como una causa para la reforma política, cuando los actores cambian el discurso conceptual en un área de la política y establecen nuevos terrenos para evaluar la legitimidad de las propuestas políticas. Por lo tanto, “las ideas expresadas como nuevos conceptos para legitimar políticas, funcionan como causas independientes de la reforma” (Cox, 2001: 474). A su vez, la construcción del imperativo de reforma puede ayudar a explicar patrones divergentes de reforma en países que deberían haber tenido cambios similares.

Lo anterior, se relaciona directamente con la segunda línea investigativa (Walsh, 2000) que apunta a que no basta el mérito intelectual para que prospere una idea, pues esta será acogida si tiene el apoyo de grupos poderosos o influyentes fuera del Estado o cuando cuente con un gran apoyo social generalizado. Se trata incluso de que una estupenda idea no puede materializarse cuando encuentra un alto grado de oposición, como ha sido el caso de la búsqueda de un sistema de salud universal en Estados Unidos. Así, una muy buena idea puede nunca llegar a ser implementada si entra en conflicto con grupos poderosos o no tiene buena acogida por la opinión

pública. Aquí se evidencia que el discurso comunicativo cumple un rol fundamental al legitimar ante la opinión pública la reforma.

En resumen, el aspecto discursivo es importante en el análisis de la reforma, y es de valor explicativo cuando contribuye a superar obstáculos institucionales para el cambio a través del discurso coordinativo y el comunicativo (Schmidt, 2002). Para Béland (2009), el discurso por sí solo no explica el cambio, más bien, se debe considerar su interacción con las instituciones, y la manera como impactan en la articulación de ideas. Por lo tanto, se argumenta en este documento que la contribución del discurso en una reforma exitosa es a través de la construcción del imperativo de reforma, el cual se logra a través de un vínculo estrecho entre el discurso coordinativo y comunicativo (Tsarouhas, 2011), y de consolidar un contenido cognitivo y normativo convincente. Con estas estrategias no se superan todos los obstáculos institucionales, pero los formuladores de políticas si consiguen aumentar sustancialmente sus posibilidades de formar un imperativo o una senda para la reforma (Tsarouhas, 2011).

Finalmente, la tercera línea se enfoca en la dimensión institucional, es decir, el grado de centralización existente sobre la toma de decisión o implementación de la política, puesto que numerosos *veto points* o autoridades pueden dificultar el consenso. Se trata entonces de que el resultado depende de la lucha de poder entre los actores o burocracias, las cuales tienen diversos intereses. Por lo tanto, una nueva idea es probable que sea implementada cuando es adoptada por el líder de una burocracia, que tiene una única autoridad sobre las políticas relevantes. Los tomadores de decisión de diversas agencias burocráticas pueden no acoger políticas a las que subyacen ideas que entran en conflicto con sus prioridades y objetivos misionales (Walsh, 2000). De manera inversa, los arreglos institucionales que difuminan o comparten la autoridad y el poder sobre diferentes burocracias pueden impedir la implementación de una nueva idea y deben llegar a coordinar sus acciones, lo cual evidencia una vez más la importancia del discurso coordinativo ya mencionado.

Ecuador y Colombia en perspectiva comparada

A inicios de la década de los noventa, Ecuador y Colombia venían de sufrir la crisis de la deuda, la cual fue aprovechada como la oportunidad para corregir los errores en la política económica suscitados en la región durante el desarrollismo de los 70. La falta de alternativas y la desesperación por lograr la estabilización económica y por conseguir crédito externo³, llevó a los dos países latinoamericanos a tratar de

3 Las instituciones financieras condicionaban los préstamos a la implementación de medidas de corte neoliberal, lo cual permite calificarlas como imposiciones, presiones o casi coacciones efectuadas sobre los países.

ejecutar un conjunto de cambios, que implementados en diverso grado, tiempo y modo de aplicación⁴, supusieron un giro hacia un modelo de tendencia neoliberal que acentuaba la importancia de la liberalización, la disciplina fiscal, la privatización y la reducción del Estado, en el marco de la globalización y la integración en el comercio mundial. En Colombia, en particular con el gobierno de Cesar Gaviria en 1990, se dio paso a un conjunto de reformas bajo el lema: “Apertura económica y modernización del Estado”, las cuales estaban orientadas a profundizar un proyecto liberalizador, que ya se venía implementando desde administraciones anteriores pero que llegó a su apogeo hasta los noventa.

De igual manera, Ecuador se vio obligado a efectuar ajustes estructurales que le permitieran seguir cumpliendo con sus pagos de la deuda, por lo cual, en los ochenta comenzó un recorrido con altibajos para aplicar el modelo neoliberal. Para inicios de los noventa bajo la presidencia de Sixto Duran Ballén, se buscó modernizar al Estado e impulsar las reformas neoliberales, como la liberalización del sistema financiero para el libre flujo de capitales y el establecimiento del CONAM (Consejo Nacional de Modernización) que buscaba avanzar en las privatizaciones y en la descentralización administrativa. No obstante, muchas de estas iniciativas no fueron materializadas por la oposición legislativa.

En cuanto al sistema de salud, ambos países compartían un sistema bastante similar caracterizado por una estructura tripartita: aseguramiento para asalariados, asistencia pública para el resto de la población y sistema privado para quien pudiera pagarlo. En Colombia, el aseguramiento lo brindaban instituciones como Cajanal, el Instituto de Seguros Sociales (ISS), fondos corporatistas para diversos grupos de empleados estatales (Fuerzas Armadas, Ecopetrol, magisterio, Banco de la República, etc.), y cubría aproximadamente el 18% de la población. Por su parte, el sector médico privado a través de planes de prepago o consultas privadas con pagos de bolsillo, cubría al 17% de la población. Y finalmente, el Ministerio de Salud que contaba con una red hospitalaria pública que cubría al 40% de la población. En resumen, a inicios de los noventa, el panorama del sistema de salud colombiano era el siguiente:

- a) Se caracterizaba por ser un sistema altamente fragmentado, pues existían más de mil instituciones diferentes con funciones de aseguramiento.
- b) Los niveles de cobertura eran muy bajos, pues el sistema de aseguramiento cubría solo a un 18% de la población, la red hospitalaria del Ministerio de Salud cubría solo un 40% de la población restante, y el sector privado atendía un 17%, por lo cual un 25% no tenía acceso a los servicios de salud (Ministerio de Salud, 1994).

⁴ Según Peter Kingstone, esto dificulta evaluar el impacto de las políticas neoliberales, puesto que no es posible hacer generalizaciones, dado que hay bastante variación en su aplicación de acuerdo a cada país y época.

- c) El sistema de aseguramiento colombiano “estaba basado en la diferenciación de estatus (de tipo corporativista) en el cual algunos grupos de presión se habían abrogado una serie de jugosos beneficios negados al resto de la población” (Lamprea, 2011: 11), por lo tanto se manifestaba una evidente desigualdad.
- d) Existía un déficit financiero preocupante (Mesa Lago, 1994), por lo cual, se encendieron las alarmas al inicio de la década de los noventa, señalando que el sistema estaba próximo a quebrar.

Por su parte, Ecuador también tenía un subsector de aseguramiento a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISPOL) y otros seguros privados, la cobertura de este subsector llegaba al 20%. Por su parte, la asistencia pública de la mano del Ministerio de Salud, la Junta de Beneficencia de Guayaquil, Sociedad de Lucha contra el Cáncer del Ecuador (SOLCA) y otros organismos privados con o sin fines de lucro, contaba con una cobertura de 53%. En síntesis, el sector salud ecuatoriano se caracterizaba por:

- a) Su gran fragmentación, puesto que existían diversidad de instituciones con énfasis en la atención a diversos grupos.
- b) Baja cobertura: la población sin aseguramiento ni acceso a servicios institucionales llegaba al 27%.
- c) Acceso inequitativo a los servicios de salud.
- d) Ineficiencia en la prestación de los servicios, irracionalidad en el gasto de salud, falta de coordinación y duplicación de costos. Además, desarticulación sectorial, baja capacidad financiera y alto gasto de los hogares especialmente en medicamentos.

El siguiente cuadro resume los aspectos fundamentales del sistema de salud de ambos países.

	COLOMBIA	ECUADOR
Gasto en salud como proporción del PIB en 1993	5.7	5.2
Población sin cobertura en 1993	25%	27%
Características del sistema de salud	Fragmentado, inequitativo, baja cobertura e ineficiente.	Fragmentado, inequitativo, baja cobertura e ineficiente.
Modelo de atención	Curativo	Curativo

Fuente: Elaboración propia con base en información tomada de Echeverría (1997) y Ministerio de Salud de Colombia (1994).

Básicamente, los dos países estaban afrontando desafíos similares en el momento que tomó impulso la idea de la reforma, y compartían varias características en sus sistemas de salud como el gasto como porcentaje del PIB para salud, así como los problemas de baja cobertura, fragmentación, ineficiencia e inequitativo acceso al sistema de salud. En cuanto al sistema institucional, ambos países son sistemas presidencialistas, en el que el ejecutivo tiene fuertes prerrogativas. En cuanto al legislativo, Colombia es un sistema bicameral y Ecuador es Unicameral. Una cuestión importante es el sistema de partidos, puesto que allí subyacen dos “supuestos fundamentales: en primer lugar, que la formación de mayorías en el congreso es de crucial importancia para gobernar; y en segundo lugar, que las organizaciones partidarias más sólidas son como los tabiques constructores de las coaliciones” (Mejía, 2002: 136). Así, Ecuador se caracterizaba por una gran fragmentación de partidos llegando a ser denominado como un país con un multipartidismo extremo o presidencialismo con un multipartidismo fragmentado, de partidos indisciplinados, débiles o con poca estabilidad⁵ (Lanzaro, 2001). En contraste, “Colombia mantenía la combinación presidencialismo y bipartidismo, el cual, a inicios de la década de los ochenta, marchaba hacia un multipartidismo moderado limitado” (Aguinaga, 2005: 240).

El caso ecuatoriano: la reforma fallida

Entre 1992 y 1997 fue la etapa de intento de reforma (Echeverría, 1997), la cual estaba enmarcada en un gran movimiento de transformación y modernización estatal impulsado por el gobierno de Sixto Durán Ballén. El punto inicial de ese proceso fue 1993 al entrar en vigencia la Ley de Modernización del Estado de la mano del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), el cual conformó la Comisión de Reforma a la seguridad social, con dos subcomisiones, la de reforma a pensiones y la de reforma al seguro de salud. En enero de 1995, el CONAM hace pública su propuesta de Reforma, la cual en el sector salud proponía crear un sistema de seguridad social, bajo un modelo mixto de competencia entre entidades públicas y privadas, caracterizado por: a) lograr la universalidad en el aseguramiento de la población a través de la afiliación obligatoria; b) generar dos regímenes, el contributivo y el subsidiado, en el primero estarían afiliados

5 De hecho, “una de las prácticas características de la democracia ecuatoriana durante los 80 y 90, fue la fuerte oposición legislativa que llevaba a un fuerte bloqueo y entorpecimiento de las propuestas del ejecutivo. A esto se suma, que existe en Ecuador un sistema multipartidista, lo cual, en muchos casos, los presidentes no cuentan con una mayoría en el Congreso, que les ayude a sacar adelante su programa de gobierno. Esta pugna de poderes le restó legitimidad al sistema democrático dado que no se lograban dar vía a los programas y medidas que pudiesen resolver los graves problemas sociales del país” (Espinosa, 2010: 436).

todos los trabajadores y los afiliados independientes y se financiaría con aportes obrero-patronales, y el segundo financiado con recursos fiscales, transferencias de solidaridad del régimen contributivo, y contribuciones periódicas de los afiliados, para cubrir a todos aquellos sin capacidad de pago (indigentes, pobres, etc.); c) se contaría con una plan integral de salud, que prohibiría todo tipo de exclusiones, como la selección adversa o las preexistencias; d) se estimularía la libre elección y la competencia regulada, la cual brindaría la calidad de los servicios a través de la ecuación costo-eficiencia. En suma, esta propuesta estaba basada en la competencia entre aseguradores y proveedores, subsidios a la demanda, y la participación de empresas privadas que competirían con un IESS modernizado. No obstante, el CONAM necesitaba la aprobación del Congreso para poder echar a andar su nuevo sistema de seguridad social. La tarea de lograr la aprobación vía legislativa no resultó exitosa, dada la alta fragmentación partidaria, lo cual impedía la formación de coaliciones mayoritarias que pudieran votar positivamente por los proyectos del ejecutivo.

Otro grupo importante era la Comisión Biministerial –Ministerio de Salud y Ministerio de Bienestar Social– (CB), esta se crea en julio de 1994 con el propósito de analizar y formular alternativas para la Reforma al sector salud, este proceso se desarrollaba de manera paralela a las comisiones del CONAM. La CB crea la Sub-Comisión Técnica de Reforma, en la cual estaban presentes representantes del IESS, FFAA, ONGS, MSP, así como técnicos del OPS/OMS y del BID, para formular una propuesta alternativa a la del CONAM. En efecto, la sub-comisión técnica realiza una propuesta de reforma, no obstante, para finales de 1994 la comisión se disuelve y su aporte no tiene mayor difusión. En reemplazo de la Comisión se reactiva el Consejo Nacional de Salud (CONASA), el mismo que había sido una entidad débil y sin mucho protagonismo. Este Consejo, a su vez, creó su propia subcomisión denominada Grupo Técnico de Reforma, el cual estaba apoyado por la OPS/OMS, y financieramente por el proyecto FASBASE. Para 1994, el Consejo revivió con fuerza, y “jugó un rol fundamental al posicionarse como la instancia idónea para dirigir el proceso de reforma del sector salud en base a una estrategia de consenso, formulando a su vez una propuesta alternativa, democrática y más viable para los intereses del país” (Echeverría, 1997: 36). El CONASA además critica enfáticamente la propuesta del CONAM y señala que es el Ministerio de Salud, el encargado de liderar la reforma. La propuesta que finalmente presenta el CONASA estaba orientada a establecer un Sistema Nacional de Salud, de carácter mixto, descentralizado y pluralista en su provisión, que concebía la salud como un derecho cuyo garante debía ser el Estado. Además determinaba que:

- a) Debía existir participación social en la dirección, gestión y operación del sistema. b) Seguir un enfoque intersectorial de la salud pública. c) Plantear la desconcentración y descentralización de la gestión; e) Contar con un esquema de aseguramiento universal que daría derecho a un Plan de Atención Integral de Salud. f) Garantizar la provisión de servicios por parte de entidades privadas y públicas en régimen de competencia regulada (Echeverría, 1997: 76).

A este conjunto de organismos, se unió en septiembre de 1995, la Comisión Interagencial de Apoyo a la Reforma en el Ecuador (CIAR), conformada por el Banco Mundial, el BID, USAID, la OPS/OMS, la cual fue creada para coordinar esfuerzos y mejorar la cooperación. En noviembre de 1995 se realiza el Plebiscito Nacional sobre las reformas, con el fin de modificar la Constitución en esa dirección. Se había formulado una pregunta sobre la reforma a la seguridad social, dentro de las once que abarcaban otros temas, y todas fueron rechazadas, ganando el NO por un 58%.

Para agosto del 1996, inicia lo que Echeverría (1997) llama “Fase de discontinuidad del proceso de reforma”, la que se caracteriza por: a) suspensión de las actividades del CONASA; b) se inicia la llamada “reforma silenciosa” (Echeverría et al., 2012) la cual se refiere a la drástica reducción del presupuesto hasta llegar a niveles históricos del 2.8% para 1997, lo cual conlleva la promoción del modelo de autogestión en los hospitales para recuperación de costos, el traspaso de hospitales a los municipios, la contratación de proveedores privados y la búsqueda de implantación de un seguro “universal” focalizado en grupos sin capacidad de pago y vulnerables.

Se podría señalar que una de las razones del fracaso de la reforma, es que había gran cantidad de instituciones que plantearon propuestas⁶, creando un ambiente confuso y contradictorio. Por un lado, se evidencia que no se logró consolidar un discurso coordinativo, que pudiera poner de acuerdo a la CONAM, la CONASA, el CIAR, IESS, es decir, a los organismos del Gobierno, para alcanzar una única propuesta consensuada. Esta multiplicidad de esfuerzos y pugnas entre estas burocracias, daba a la opinión pública la sensación de que no había certidumbre, ni estaba clara la legitimidad de quien debía liderar la reforma, por lo cual el discurso comunicativo también falló. Concomitante a esto, no fue posible crear el imperativo o la necesidad de la reforma, pues a pesar de los problemas que atravesaba el sis-

6 Junto a la propuesta de la CONAM, CONASA, Comisión Biministerial, había otras tantas como las proferidas de manera independiente y personal por el Ministro de Salud (Echeverría, 1997: 41). En junio del 1996 también aparece la propuesta de reforma del sector salud preparada por consultores de la Secretaría Técnica del Frente Social, adscrita al Ministerio de Bienestar Social. En resumen, para finales de 1996, circulaban unas 18 propuestas para la reforma del sector salud (Echeverría, 1997: 46)

tema de salud ecuatoriano, ni el Ministro de Salud, ni los diversos organismos que habían sido comisionados para formular propuestas, no lograron crear una fuerte coalición pro-reforma, ni un cambio conceptual encaminado a convencer sobre la necesidad de la reforma.

En cuanto al contenido de la reforma, dada las diferencias entre las propuestas circulantes, en términos cognitivos no lograba justificarse ni argumentarse la pertinencia de la solución. En referencia a lo normativo, lo que trascendió mediáticamente fue que la reforma buscaba romper el monopolio del IEES (pues se aducía que esto causaba la crisis), para privatizar la salud pública, lo cual contrastaba fuertemente con una percepción positiva que recibía la red pública de hospitales, a pesar de la tremenda crisis financiera que atravesaba. Los medios señalaban que la crisis era muy preocupante, pues incluso se amenazaba con el cierre de hospitales, como el caso del Hospital Pablo Arturo Suárez, (*El Comercio*, 15 septiembre 1994), el cual estuvo a punto de ser cerrado en julio de 1994 debido a la falta de recursos para su funcionamiento, pero se resaltaba que tenía buenos equipos y servicios. Igual sucedía con el hospital Isidro Ayora el cual tenía un déficit presupuestario de 2.319 millones de sucres, y un índice de ocupación del 128%, no obstante, como planteaba el diario *El Comercio* “no todo es malo, pues también hay buenos servicios como programas de atención a madres adolescentes, consultorios para consulta externa, buen servicio de laboratorio, y hasta un eficiente ascensor de más de 50 años”. Lo que se evidencia es que la idea de competencia y libre elección eran conceptos no asociados a valores arraigados en la sociedad ecuatoriana, y que eran más bien conceptos que no cabían ni legitimaban un sistema de seguridad social en el contexto nacional.

Colombia y su proceso de reforma

En Colombia, varios factores se conjugaron para que la idea de la reforma fuera viable. Por un lado, la idea tomó impulsó con el mandato de la Asamblea Constitucional, cuando en 1991 ordenó al Gobierno crear una comisión para estudiar el tema de la seguridad social para que fuese desarrollado en el Congreso⁷. Concomitantemente, la promulgación de la Constitución del 1991 estableció en el artículo 48 el derecho irrenunciable a la seguridad social, y con el artículo 49, se determinó que la atención en salud era un servicio público a cargo del Estado, lo cual reforzó

7 No obstante, en la Gaceta del Congreso 130 aparece que “es una lástima que el Gobierno no le hubiera puesto toda la diligencia a esta comisión, que no le entregó al Congreso, a través del Gobierno, proyecto elaborados, integrales y con suficiente nivel de concertación, como lo quiso el espíritu constituyente”(1993: 4).

la necesidad de regular este tema. Asimismo, con la llegada al poder de César Gaviria en 1990 inició la etapa llamada “apertura económica” que buscaba establecer un comercio abierto mediante la reducción de los aranceles y del proteccionismo económico, y aumentar el estímulo a la inversión extranjera. Esta ola de cambios bajo el mantra de la modernización dio impulso a la reforma.

Durante 1992, circulaban varias alternativas para la reforma⁸, no obstante, a continuación solo se presentan las que tenían más fuerza:

Propuestas para la reforma a la seguridad social			
Ministerio de Salud bajo la dirección de la Alianza Democrática M-19	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Instituto de Seguros Sociales (ISS), liderada por Cecilia López Montaña	Central Única de Trabajadores
Creación de un sistema de aseguramiento universal descentralizado, financiado en forma unificada. Fortalecimiento de la red de hospitales públicos y los programas de atención primaria. Administración territorial.	Aseguramiento individual, subsidios a la demanda para la población de menores recursos e instauración de la libre competencia entre aseguradores y entre prestadores estatales y privados.	Seguro universal administrado por el Seguro Social Aceptación de cierto nivel de competencia, siempre y cuando se mantuviera el monopolio de esta institución en el sistema de afiliación y de recaudación de las cuotas.	Sistema nacional de salud basado en una red hospitalaria pública (similar al sistema inglés).

Elaboración propia basada en varios documentos.

Para febrero de 1992, no se lograba llegar a un consenso en el Gobierno sobre la reforma, y la pugna más fuerte estaba entre el Departamento de Planeación Nacional con su esquema de libre competencia entre compañías de seguro prepago y el Instituto de Seguros Sociales (ISS), cuya fórmula de competencia se reducía a las entidades que prestasen los servicios de salud, pues los recursos, sostenían, debían controlarse de manera centralizada en un fondo común estatal.

A pesar de circular varias propuestas sobre la reforma a la salud, y de la socialización y debate constante, se presentó en el Congreso el proyecto de Ley 155, el cual solamente abarcaba lo relacionado al tema pensional dejando de lado el sector de la salud. Luego de presentado el proyecto, la principal crítica era que no tuvo en cuenta al sistema de salud, por lo tanto no abarcaba de manera integral la seguridad social. Para diciembre de 1992 el proyecto de ley 155 ya había incluido a la salud en la reforma, cuya propuesta estaba enfocada en unificar regímenes, la creación de un

8 Según el Ministerio de Salud los siguientes actores hicieron propuestas: Jaime Arias, Metrosalud, Supersalud, Cajas de Compensación, ACEMI, MinSalud, ASMEDAS, FEDCAJAS, entre otros.

fondo de solidaridad, aumento de la cobertura, y permitir la libre competencia entre entidades públicas y privadas. Este último punto era el más promocionado y que más aceptación tenía, ya que enfatizaba la idea de que el usuario tendría la oportunidad de escoger el hospital o la entidad promotora de salud que mejor calidad ofreciera o mejores servicios prestara. Así, el ISS entraría a competir con otras aseguradoras, y para ello, se proponía que esta entidad funcionara como una empresa de derecho privado, lo cual le permitía desembarazarse de los procesos de licitación pública. Asimismo, otro punto importante en la propuesta eran los copagos o sistema regulador de la demanda, lo cual obligaba a los usuarios a pagar siempre algún monto por utilizar el servicio (así fuera bajo). Se buscaba con esto evitar los supuestos abusos de los usuarios al sistema, argumento que fue recurrente durante el debate legislativo. Esta reforma estaba basada principalmente en la propuesta del DNP, pues el nuevo ministro de Salud para 1993, era Juan Luis Londoño quien trabajaba en el DNP en los años 1991-1992, con lo cual se inclinaba la balanza hacia la propuesta que había trabajado Londoño con este organismo estatal, además de neutralizar la potencial pugna entre el MS y el DNP y sus diametralmente opuestas propuestas.

En mayo de 1993, el proyecto de reforma de seguridad social no iniciaba su discusión en el Congreso, dado que existían diversas confrontaciones entre quienes apoyaban y quienes se oponían; además, los ponentes del Senado y Cámara no lograban ponerse de acuerdo sobre el texto definitivo de la ponencia elaborada por la subcomisión redactora la cual estaba liderada por Álvaro Uribe Vélez. Ya desde ese punto el movimiento Alianza Democrática M-19, la Unión Patriótica, los congresistas de grupos cristianos y un pequeño sector del liberalismo se oponían a la reforma. Como señala el periódico *El Tiempo* (12 mayo 1993) “para el senador Álvaro Uribe Vélez, el problema del trámite de la reforma de seguridad social se reduce a un solo aspecto: que un grupo está interesado en apoyar una reforma que permita la participación de muchos sectores en la prestación de servicios de salud y pensiones y otros insisten en que se debe mantener el actual sistema con algunas reformas”. Ante la preocupación de que el proyecto no saliera adelante, el gobierno, bajo el nombre de Pacto Social, consolidó un acuerdo político entre el partido liberal, el conservador y la Nueva fuerza democrática para concretar y firmar la ponencia del proyecto de ley. Por lo tanto, con este pacto se logró que se iniciara en la tercera semana de mayo la discusión en el Congreso. Este pacto evidencia la construcción del discurso coordinativo, puesto que gracias a este pacto se creó la coalición necesaria para alcanzar la mayoría en el Congreso.

El primero de diciembre de 1993, en la Cámara se aprobó finalmente el proyecto. Cabe agregar que el cierre de este proceso se dio de manera caótica y desordenada y en la prensa nacional se leía:

Incluso inédito de la reciente aprobación en el Congreso de la reforma a la seguridad social: el presidente de la Cámara, Francisco José Jattin, advirtió al Ministro de Salud y a la nube de asesores que le acompañaban que se vería en la penosa necesidad de hacerlos retirar del recinto de la plenaria si seguían fomentando el desorden. Ministro y asesores corrían de un lado para otro acordando con algunos parlamentarios el texto de artículos nuevos y consiguiendo votos para el proyecto. En medio de tanto revuelo, muy pocos podían escuchar al orador de turno (*El Tiempo*, 13 diciembre 1993).

Luego de ser aprobado en la Cámara, el proyecto fue estudiado por una comisión de redacción y de allí pasó a una comisión de conciliación, que revisó todo el articulado para presentarlo nuevamente a las plenarias de Cámara y Senado. El 23 de diciembre de 1993, el presidente de la República César Gaviria sancionó la Reforma a la seguridad social, con lo cual se cumplió el último paso del proyecto para convertirse en la ya famosa Ley 100⁹. Al anunciar su satisfacción por lograr la reforma, el mandatario afirmó: “Lo que propusimos el 7 de agosto de 1990 es hoy un hecho, gracias a la labor conjunta y al esfuerzo del Gobierno y el Congreso”. Finalmente, el Presidente agradeció el trabajo del Congreso de la República para sacar adelante la reforma a la seguridad social y destacó la misión de los ponentes del proyecto, el senador Álvaro Uribe Vélez y la Representante a la Cámara, María del Socorro Bustamante. Así mismo, resaltó el papel de los ministros de Trabajo y Salud, Luis Fernando Ramírez y Juan Luis Londoño, señalando que “la labor adelantada contrasta con la posición reaccionaria y anacrónica que esgrimieron quienes pretendían mantener un sistema que privilegia a unos pocos, mediante la preservación de instituciones que, con el paso del tiempo, hemos dejado debilitar, indicó Gaviria Trujillo” (*El tiempo*, 24 diciembre 1993).

En ese sentido, el principal promotor de la reforma fue el ministro de Salud de la época, el economista Juan Luis Londoño de la Cuesta, quien estuvo siempre presente en el proceso legislativo, además de presentarse constantemente en los medios para promocionar las bondades y beneficios del proyecto de ley. Por otro lado, las empresas de medicina prepagada estuvieron entusiastas con la reforma, puesto que veían la posibilidad de participar en el negocio y aumentar la cantidad de afiliados para sus empresas¹⁰.

9 No es este el espacio para valorar la reforma colombiana en términos de éxitos o fracasos en la consecución de un mejor acceso a servicios de salud para la población, o de los diversos indicadores de salud, no obstante, si cabe recordar que la Ley 100 estableció un sistema de seguridad social que ha sufrido varias crisis, además de ser objeto frecuente de severas críticas y cuestionamientos.

10 Así lo manifestaba el entonces presidente de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (Acemi) y, a su vez, gerente de Colsanitas, Roberto Cochetoux, y el gerente de Salud Colmena de la época, Fernando Leal Garzón: “coinciden en resaltar primero que todo el espíritu de la ley, que fue el de acabar con el

Por su parte, las organizaciones médicas como Asociación de Facultades de Medicina, la Federación Médica Colombiana y la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas también le dieron su apoyo a la reforma. En septiembre de 1993 enviaron una carta a los presidentes de las comisiones séptimas del Congreso y a los ponentes, en la cual manifestaban que era necesario aprobar la reforma en lo referente a la salud pues según la misiva, era un abordaje integral para la salud pública pues abordaba el problema de la cobertura logrando la universalidad, lo cual construía una sociedad solidaria, justa y equitativa. Otra muestra de la aceptación que tenía la propuesta en el cuerpo médico fue la creación en septiembre de 1993 de la Cooperativa de Trabajo Médico Asociado (Femec), incluso antes de que fuera aprobada la reforma. Dicha cooperativa reunía a profesionales médicos y prestaba sus servicios a varias empresas. En este emprendimiento de los galenos, que además contaba con el apoyo la Federación Médica Colombiana, la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina y el Colegio Médico de Cundinamarca, se manifestaba la proyección empresarial de los médicos y su intención de entrar a competir en el potencial nuevo mercado que abriría la reforma. Agencias internacionales, entre estas el BID también apoyaba la reforma, el apoyo se manifestaba en préstamos para implementar el nuevo sistema de salud, dinero que se emplearía sobretodo en mejorar la empresalización de los centros médicos, puesto que estos carecían de tecnologías administrativas eficaces. Todos estos grupos convencidos de las bondades de la propuesta de reforma, demuestran el éxito del discurso coordinativo, el cual se articuló exitosamente gracias a las buenas artes retóricas del ministro, sus asesores, y el presidente Gaviria. En cuanto al discurso comunicativo, cabe señalar que la propuesta de reforma en salud no evidenció gran oposición de grupos poderosos o influyentes, ni tampoco se llevaron a cabo grandes protestas públicas que manifestaran el rechazo ciudadano, lo cual si sucedió de manera puntual con la propuesta pensional incluida en la reforma.

En cuanto al contenido normativo de la propuesta de reforma, esta involucró en la definición del problema dos valores, la libertad y la solidaridad, predominando el primero al reiterar la importancia de permitir la elección por parte del usuario, evitando estar preso de la lógica monopólica, corrupta e ineficaz de los servicios estatales. La elección individual era muy importante también como mecanismo regulador de la calidad al abrir la competencia entre operadores (hospitales, EPS, etc.) quienes mejorarían sus servicios para atraer usuarios. Esto rompería el arcaico, burocrático, ineficiente y corrupto monopolio estatal (sistema nacional e ISS),

monopolio oficial del manejo de la seguridad social. [...] Felicito al Gobierno por la iniciativa, pero lamentablemente la ley se quedó corta porque no dio más espacio al sector privado, aseguro Cochetoux" (El Tiempo, 5 de diciembre de 1993).

mejorando la eficiencia administrativa, la contención de costos y *per se*, mejorando el servicio. Por lo cual, se ató implícitamente la libertad de elección a la eficiencia en la utilización de recursos, puesto que los operadores limitarían los recursos pero ofrecerían mejores servicios obligados por la competencia. Además, el control y vigilancia del sistema se incrementaría a través del comité de usuarios o representación de usuarios en distintos organismos de control. El papel del Estado se limitaría a vigilar, regular y supervisar el funcionamiento del sistema, para garantizar que todos tengan acceso al servicio.

La prevalencia de la competencia y la libre elección apuntan hacia un sistema axiológico en el que sobresale el individualismo y la valoración de lo privado sobre lo estatal. En el contexto colombiano, donde por un lado, el Estado ha sido débil en sus más elementales representaciones institucionales (frente al monopolio de la violencia) y se ha asociado a las formas más retorcidas de corrupción y latrocinio, es fácil entender cómo la idea de empresa privada está vinculada (aunque no necesariamente en todos los casos sea así) a altos niveles de eficacia, eficiencia, productividad y calidad; por otro lado, Colombia es un país con fracturas profundas de diversa índole: económicas (gran desigualdad, concentración de la riqueza, pobreza), políticas (guerrillas de extrema izquierda, intolerancia y sectarismo político), sociales (violencia común, narcotráfico), culturales (comunidades indígenas, afro, etc.), lo que conlleva a una falta de proyecto colectivo o de identidad nacional, que termina alimentando la idea del individualismo. Por lo tanto, con la libre elección y la competencia, se logró consolidar la estratégica retórica para la construcción del imperativo de reforma, al articular la nueva propuesta con valores existentes que le dieran legitimidad y facilitarían el cambio.

Por su parte, la solidaridad se enfocó en los esfuerzos redistributivos entre individuos de diferente nivel de ingreso, entre generaciones, entre hombres y mujeres, entre regiones, que se realizaría a través del mecanismo de subsidios cruzados y la reunión de diversas fuentes de recursos en un fondo denominado FOSYGA, el cual permitiría prestar a todos los mismos servicios, bajo la idea de Plan obligatorio de Salud, compensando a quienes más necesiten de protección. No obstante, el principio de solidaridad en realidad era algo contradictorio, pues en la Ley 100 quedaron estipulados mecanismos antisolidarios como: los regímenes especiales mantenidos para las fuerzas armadas, policía, magisterio y Ecopetrol que cuentan con mejores programas, servicios e instalaciones que son subsidiados por el Estado, y por el paquete inicial diferenciado entre el régimen contributivo y el subsidiado (Mesa-Lago, 1994: 118).

La dimensión cognitiva de la propuesta también era fuerte y sólida, pues se vendía como técnicamente viable, dado que su implementación se facilitaba por

la existencia de todo un conjunto de instituciones (cajas de compensación, empresas de medicina prepagada, ISS, etc.) que vendría a ser un soporte que ya existía y que serviría para integrar estas instituciones y utilizarlas como plataforma base para alcanzar el principal objetivo: ampliar la cobertura. Asimismo, en términos de argumentación y concreción de la solución, la idea era totalmente coherente con el contenido cognitivo de la reforma, puesto que el Estado se proponía como regulador y vigilante, ya que no debía ser un proveedor de servicios (pues no era eficiente) ni tampoco involucrarse demasiado en el mercado pues entorpecía su funcionamiento. En contraste, se esperaba un Estado “mínimo” que regulara y vigilara, mientras el mercado era el mejor asignador y proveedor de servicios con base en la competencia y libre elección.

Conclusiones

El caso colombiano de reforma a la salud evidencia la habilidad de los líderes y los gestores del cambio político para consolidar una coalición a través del discurso coordinativo, y su habilidad para enmarcar la reforma de manera que superara diversos obstáculos, como la oposición de algunos partidos; asimismo, dicha coalición pro-reforma logró articular un discurso comunicativo que consiguió la aceptación por parte de diversas colectividades (como las asociaciones médicas) y la opinión pública en general. La construcción del imperativo de reforma se dio por el cambio conceptual, al pasar del “monopolio ineficaz y anacrónico” del IESS y de la falta de cobertura, a la conceptualización de la salud como un derecho universal vía aseguramiento (competencia regulada) que garantizaría la eficiencia y calidad. Por lo tanto, “los actores claves del proceso cambiaron el discurso de las políticas de salud, creando con ello, nuevas formas para percibir y evaluar el sector, y con esto las ideas se constituyeron en una variable de naturaleza causal” (Cox, 2001: 474). Por su parte, la dimensión institucional muestra que diversos puntos de veto o grupos burocráticos en pugna que no llegan a consensos, pueden constituirse en importantes obstáculos para lograr la reforma.

Así, el lograr la coalición pro-reforma a través del Pacto Social (junto con la estratégica asignación de Luis Fernando Londoño en el Ministerio de Salud, quien previamente lideraba desde el Departamento de Planeación Nacional) mantuvo un discurso coherente sobre la necesidad del cambio dado lo inapropiado, ineficiente y corrupto del sistema anterior. El caso colombiano muestra la importancia del enfoque ideacional y discursivo en conformar un camino para la reforma, a través del sólido contenido cognitivo y normativo de la propuesta, y del manejo del dis-

curso coordinativo y comunicativo que definitivamente estableció la necesidad de un cambio de una manera coherente y consistente. En contraste, los formuladores y gestores del cambio de políticas ecuatorianas fallaron en crear un camino para la reforma al no crear un cambio conceptual claramente identificable y legible por parte de la ciudadanía, además por la falta de consenso, coherencia y contenido normativo de la propuesta.

Por otro lado, aunque el valor explicativo de las dimensiones ideacionales y discursivas debe resaltarse, no debe perderse de vista ni subestimarse la pugna de fuerzas que hacen parte de un contexto más amplio, pues ni las ideas, ni los discursos son factores aislados, sino que se entretajan, articulan y se ponen al servicio de un juego de poderes y de intereses y de todo un conjunto de factores contextuales (políticos, económico, ideológicos, culturales, históricos, etc.). Finalmente, resulta interesante reflexionar cómo en el caso Colombiano, la reforma logró cobrar vida propia a través de procesos de construcción de sentido emanados de élites tecnocráticas estratégicas y bien posicionadas, y que dichos discursos fueron capaces de eclipsar y anular otras concepciones y propuestas.

En suma, el discurso y las ideas son dimensiones importantes en el proceso de reforma, pues constituyen factores clave al cambiar conceptualmente la manera de legitimar y evaluar un sector de las políticas públicas, para lograr alianzas, convencer a la ciudadanía en general de la necesidad del cambio y de la pertinencia cognitiva y normativa de la reforma.

Bibliografía

- Aguinaga, Carlos (2005). "Análisis comparativo de los sistemas electorales andinos". En *Sistemas electorales andinos. Parlamento Andino*, Rubén Vélez (Coord.), Bogotá. Béland, Daniel (2009). "Ideas, institutions, and policy change". *Journal of European Public Policy*, 16 (5):701-718.
- Gaceta del Congreso (1993). Congreso de la República de Colombia, N.º 130. Mayo.
- Cox, Robert Henry (2011). "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany". *World Politics* (53): 463-498.
- El Comercio (1994). "Trabajando con las justas", 15 de septiembre.
- El Tiempo (1993). "Se enreda trámite de Seguridad Social", 12 de mayo.
- El Tiempo (1993). "Salud prepagada quedó esperando", 5 de diciembre.
- El Tiempo (1993). "Gaviria Garantiza Seguridad Social", 24 de diciembre.

- Echeverría Tapia, Ramiro (1997). *El proceso de reforma del sector salud en el Ecuador 1997-2000: Aportes para el debate*. USAID-CEPAR. Quito.
- Echeverría Ramiro, Pierre de Paepe, Edison Aguilar y Jean-Pierre Unger (2012). "Ecuador's silent health reform". *International Journal of Health Services* 42 (2): 219-233.
- Espinosa, Carlos (2010). *Historia del Ecuador*. Barcelona: Lexus Editores.
- Kingstone, Peter (2011). *The Political Economy of Latin America: Reflections on Neo-liberalism and Development*.
- Lanzaro, Jorge (2001). "Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina". En *Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia* (101-135). Buenos Aires: CLACSO.
- Lamprea, Everaldo (2011). *La Constitución de 1991 y la crisis de la salud. Encrucijadas y salidas*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad democrática*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Mesa-Lago, Carmelo (1994). *Changing social security in Latin America: Toward alleviating the social costs of economic reform*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Ministerio de Salud de Colombia (1994). *La reforma a la seguridad social en salud: antecedentes y resultados*. Bogotá: Ministerio de Salud.
- Schmidt, Vivien (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien (2005). "The Role of Public Discourse in European Social Democratic Reform Projects". *European Integration Online Papers* 9 (8): 1-20.
- Schmidt Vivien (2011). "Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation". En *Critical Policy Studies*.
- Tsarouhas, Dimitris (2011). "Political discourse and path shaping in public policy: comparing pension reform in Greece and Italy". *Public Administration* 90 (1):160-174.
- Walsh, James I. (2000). "When Do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherit Ideas." *Comparative Political Studies* 33 (4): 483-516.

Flujos de Ingovernabilidad, Don y Derecho Alter-Nativo

Flows of ingovernability, Alter-Native Gift and Rights



Mario Madroñero*

Resumen

El presente texto expone una serie de reflexiones sobre la relación crítica entre pensamiento amerindio y prácticas chamánicas, desde una perspectiva relacionada con las economías de lo sagrado y los flujos de ingovernabilidad que provocan las prácticas rituales en contextos contemporáneos. La donación, como forma de exposición de una relación de alteridad, permite la relectura de la dimensión económica de los diferentes intercambios éticos, estéticos, políticos, culturales, que incentivan la proposición de un derecho alter-nativo, como respuesta a la crisis de relación comunitaria actual.

Palabras claves: Comparecencia, don, deuda, Derecho, Economía.

Abstract

This paper presents a series of reflections about the critical relationship between Amerindian and shamanic thought from a perspective related to the economies of the sacred and from flows of the inability to govern, which frame ritual practices in the contemporary contexts. The donation, as a way of expressing relationship of otherness, allows for a reexamination of the economic dimension of different ethical, esthetic, political, and cultural exchanges that foster a proposal to create alternative rights in response to the contemporary crisis in community relations.

Keys words: Appearance, gift, debt, Right, Economy.

* Doctor en Antropologías Contemporáneas de la Universidad del Cauca. Magister en Etnoliteratura y Licenciado en Filosofía y Letras. Actualmente adelanta estudios de Doctorado en Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana. Docente Interno Departamento de Formación Humanista de la Universidad Pontificia Bolivariana. Sede Montería. E-mail: huacaki@yahoo.es, mario.madronero@upb.edu.co

El plus que conlleva el pensamiento amerindio andino y amazónico en relación a la economía permite asumir el don, el dar, el donar, como flujos ingobernables de intercambio que generan remociones culturales en donde el capital¹ adquiere otro valor. El ultra valor del capital que se presenta en las economías amerindias andinas y amazónicas implicaría su desfeticización, pues se asume como un medio y no como una finalidad, lo que lo saca de la estructura de la causa y la finalidad del trabajo y le da el valor de fuerza creadora y no de oficio.

El trabajo del chamán tiene esta característica particular. La medicina tradicional, sus prácticas y concepciones, al estar ligadas a la ancestralidad de lo cultural por las relaciones que establece, renueva o recrea con lo sagrado, implica una religiosidad que está atravesada por la economía del intercambio simbólico de dones. En ese contexto el dinero al adquirir un sentido relacionado con el ultra valor del don no se asume como la ganancia por un trabajo asalariado, sino que es interpretado como un medio moderno y de “don pervertido” para el intercambio antes que como la demostración de un poder adquisitivo. El intercambio simbólico de dones representa entonces la economía nómada de los flujos de ingobernabilidad en donde la noción de ganancia no se asume como recurso de acumulación, sino como plus susceptible de pérdida constante.

La paradoja de la economía de las prácticas chamánicas desmonta la estructura del trabajo debido a que no se sustenta en una jerarquía establecida. Las prácticas chamánicas no son estatales, en el sentido en el que el Estado es un corpus monotemático en el que se sintetizan los poderes soberanos que administran la vida, sino que exponen una política sin Estado por la diáspora epistémica que implica la activación, renovación, recreación o invención de locus políticos heterogéneos, lo que conlleva una economía política nómada que tendrá como forma de intercambio de ultra valores, la asimetría afirmativa de la reciprocidad promoviendo una economía no del valor del capital, sino del valor como forma de comprensión de la diferencia de fuerza de los poderes. Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta la paradoja del intercambio en economías de alteridad, la genealogía de la deuda expuesta por Lazzarato, le permite exponer la paradoja crítica de que:

El intercambio nunca es lo primero. Bien se sabe que ninguna economía funciona a partir del intercambio económico, tal como ninguna sociedad funciona a partir del intercambio simbólico. Tanto la economía como las sociedades se

1 La propuesta del concepto de “capital” en relación con el mundo Amerindio, se realiza como recurso metodológico para reflexionar sobre las formas de la “economía”, debido a que no se han encontrado nociones equivalentes en el contexto del pensamiento Amerindio, pero debido a la inserción de la moneda y el concepto de valor en las mismas y su incidencia en la generación de valor a partir del “salario” y el concepto de “trabajo”, se proponen para facilitar la comprensión del intercambio de dones que se expone en relación al chamanismo como trabajo y al valor que presupone la noción de curación; lo que genera la posibilidad de mencionar la existencia de “economías de donación” saturadas por la incalculabilidad del don.

organizan sobre la base de diferenciales de poder, un desequilibrio de potencialidades. Sin embargo, esto no significa —es necesario volver a señalarlo— que el intercambio no exista en absoluto, sino que funciona a partir de una lógica que no es la de igualdad sino la del desequilibrio, la de la diferencia. En las sociedades arcaicas, dice Deleuze, “no hay formas de intercambio, no hay formas de equivalencia (...): hay un sistema de deuda y la deuda está fundamentalmente afectada por un desequilibrio funcional (...). Por ejemplo, el desequilibrio entre dar y recibir objetos de consumo está, digamos, funcionalmente no reequilibrado —el desequilibrio es fundamental y constante— sino desequilibrado; solo funciona desequilibrado (Lazzarato, 2013: 87).

El desequilibrio que destaca Lazzarato conllevaría una comprensión diferente del intercambio, pues se trataría no de objetos con un plus de valor desde la deuda, sino desde una concepción que permitiría desarticularla; tal desequilibrio como forma de una asimetría afirmativa de los poderes tendría lugar por el tiempo del don que permite el intercambio, así el ultra valor del don, no remite de esta forma a una deuda infinita sino a una deuda que puede ser saldada en cualquier momento debido a que hace parte de lo inacabado, lo que conlleva que más que una deuda de obligatoriedad sea una forma de la generación de plus de relaciones que provoquen transformaciones del presente al interior de la estructura de la posibilidad, por lo que no pignora el tiempo de vida. Al no hacer parte de la causa y el efecto, un plus de relaciones se moviliza como “flujos bárbaros” (Lazzarato, 2013: 93) de descapitalización que provocan cambios críticos que ponen en relevancia la lucha de poderes imperiales con una hegemonía establecida y poderes no imperiales, sin hegemonía pero con una heterarquía² susceptible de ejercerla.

Los flujos no lineales exponen entonces la heterarquía de los poderes que componen una red de relaciones no imperial, provocando economías de periferia. El contexto crítico en el que se presentan estas relaciones de poder genera una guerra de valores que recentra el capital como límite del problema, lo que conlleva que los “flujos bárbaros” no escapen a la triangulación de la relación deber-deuda-obediencia, debido a la regulación inmanente a la que puede ser encauzada la ingovernabilidad del don como plus de poder por la imposición de valor monetario. Así: “los flujos “bárbaros” son flujos desterritorializados, pero también desterritorializantes. Si el dinero, en su carácter de medio de pago, medida, etc., es un flujo desterritorializado, su fuerza desterritorializante no proviene de él mismo, sino de los flujos de poder destructores/creadores impulsados por los bárbaros (o, más adelante, por capitalistas o fuerzas revolucionarias)” (Lazzarato, 2013: 94). Lo que implica que

2 La noción de heterarquía se propone a partir de la propuesta de Kyriakos Kontopoulos (1993) en *The logics of social structure*.

el hecho de la existencia de poderes heterogéneos no conlleva la alternativa al “gobierno divino” sino su posible reafirmación. Los sistemas epistémicos clausurados y las redes de pensamiento alter-nativo se entrecruzan a partir de los “flujos globales” (Trouillout, 2011) que racionalizan los “flujos salvajes” por reinscripción, permitiendo a Trouillout decir que: “La modernidad como estructura requiere otro, un alter, un nativo, de hecho un alter-nativo. La modernidad como proceso histórico creó este alter ego, que fue tan moderno como Occidente –moderno de otra manera” (2011: 91), que homogeneiza la virulencia de la diferencia generando una ilusión de igualdad que deniega la equivocidad de lo alter-nativo y que sustenta la estrategia que Trouillout designa como un “elogio de alteridad” que neutraliza la diferencia y lo desconocido puesto que:

Esos cambios tan rápidos afectaron las identidades y las prácticas políticas y culturales y provocaron reacciones que variaron desde la revuelta hasta la aceptación y la confusión. No es sorprendente que el primer momento de la globalidad produjera híbridos autoproclamados, individuos o grupos que se vieron, a sí mismos, como pertenecientes a más de una unidad sociocultural y compartiendo más de una herencia cultural (Trouillout, 2011: 85).

Es en este sentido y ante esta saturación inmanente del capital sobre sí, en el que el *Sumak Kawsay* pretende recrear o en lo imposible inventar el tiempo de lo alter-nativo pues no solo se ocupa de la relevancia del poder heterogéneo, sino que propone una heterarquía que pueda desplegarse entre el plus del poder del don, debido a que la reciprocidad no se da entre poderes iguales, ni en la pretensión de homogeneizarlos, pues los expone en equivalencia a los diferenciales de fuerza para desequilibrar el fantasma de la jerarquía monotemática y unitaria del capital recentrado, que al dar más valor a la vida y la fuerza que expone, genera una subjetividad alter-nativa que se despliega por remoción ontológica; se podría decir que purga en el sentido en el que por ejemplo el enteógeno o la planta maestra cura por desmantelamiento de esquema y estructura la constitución de una enfermedad.

En el pensamiento amerindio de los *Sikuani*³ ubicados en los llanos orientales de Colombia, por ejemplo, la enfermedad es concebida como un nudo que interrump-

3 La relación de la noción de curación presente en el chamanismo *Sikuani*, se refiere a partir de la conversación con Clemente Gaitán durante ceremonia de *Yopo* (*anadenathera Peregrina*) realizada en *Chachagüi*-Nariño, al sur de Colombia en octubre de 2014 y a conversaciones con José Fernando Bravo aprendiz de Clemente. El *Yopo* es un rapé que se compone a partir de tostar las semillas del árbol que se distingue por anamorfosis con la piel de la Anaconda. Una vez tostadas las semillas se procede a su maceración, mientras se inhala y se canta. El *Yopo* se combina con raíz tostada de *Yagé* o *Ayahualshca* (*Banisteriopsis Caapi*), que se masca con anterioridad a la inhalación del *Yopo*. Una vez hecho esto el chamán procede a la realización de los cantos que evocan la presencia de los *Tsamani Monae*, seres no humanos y espíritus de la planta maestra, que se manifiestan para la realización de las curaciones y aprendizajes que se requieran.

pe el flujo de fuerza de un cuerpo-espíritu. El chamán mira el cuerpo del paciente y delimita el campo en el que se encuentra la interrupción para luego a través de cantos deshacer el nudo que interrumpe el fluido y causa el malestar. Los cantos serían una forma de discurso que desde la resistencia chamánica confrontan estéticamente al fluido de la fuerza que representa el nudo o deuda, como forma del síntoma; es una plástica en la medida en la que provoca modificaciones en el estado al que es reducido un ser cuando padece bloqueos en el flujo de fuerzas que lo atraviesan y componen, asumiendo que un sujeto no es unitario, es un compuesto de relaciones en el tiempo que tiene lugar por la coetaneidad de relaciones que provoca desde su gestación; de ahí que el chamán no solo *Sikuaní* sino también, el de ascendencia Maya⁴, el amerindio, entre otros, interroga sobre el tiempo de la dolencia para encontrar el momento en el que el pulsar del flujo se ha interrumpido, para restituir el carácter ingovernable de la fuerza y generar un proceso de recreación del deseo que permite mirar la vida fuera del elogio de la propia diferencia, al asumirla como un poder que hace posible ser de otro modo, un modo ingovernable.

La ingovernabilidad que promueve el acontecer chamánico se relaciona con el bien estar, el *sumak kawsay* como red de relaciones críticas y creativas precipita el movimiento de los flujos de ingovernabilidad por la intermediación, intersección y transversalidad de los poderes, donándolos o dejándolos pasar, para luego retomarlos, más acá o allá, entre la elongación del tiempo de los pulsares creativos de relaciones inéditas con, en y por la vida. El don, el dar, el donar, serían flujos de ingovernabilidad capaces de generar desequilibrios y disensos en la estructura de la deuda proyectada a lo infinito, en este sentido los movimientos del intercambio ceremonial de dones son una forma de expresión de esos desequilibrios que tendrían una forma patente de exposición en los carnavales, por ejemplo, en el caso del Putumayo el carnaval del perdón conlleva asumir que el olvido de la ofensa, es una celebración en la que se hacen intercambios que tienen un carácter inter y trans subjetivo que permite disolver la deuda, de ahí que la práctica del intercambio entre perdón y olvido libere el tiempo de la memoria que de otra forma podría asentarse en los cuerpos y transformarse en resentimiento, lo que implicaría la construcción de un imaginario de la deuda que denegaría la fuerza de la memoria ancestral como memoria activa, degenerándola en memoria de culpa o falta. El perdón y el olvido

4 Las referencias a las formas de pervivencia del chamanismo de ascendencia Maya se han dado a partir del contacto con chamanes de ascendencia Mexica, sobre todo Kuauhtli Vásquez con quien he tenido oportunidad de compartir la medicina del Peyote (*Lophophora Williamsi*), quien propone que el Peyote permite mirar el corazón y de ahí ubicar lo que se podría comprender como la raíz del problema o bloqueo que genera el malestar. El Peyote es una planta maestra que permite la apertura del corazón asumido como la dimensión inter y transubjetiva que compone el ser, en la ontología multinatural del pensamiento mesoamericano. Consultar "Los caminos del Jaguar y el Venado. Conversación con Kuauhtli Vásquez. Médico tradicional Mexicano", Madroñero (2012).

de esta manera son las formas políticas de una contra efectucción del resentimiento y por tanto de liberación de flujos de ingobernabilidad, que cimentan subjetividades de resistencia.

La historia de la resistencia que se relaciona con las prácticas chamánicas ha tenido un carácter teológico político, debido a la desmitificación de la deuda que provocan sus acontecimientos; ante esa particularidad, la “nueva mitología de la brujería” (Silverblatt, 1990), se trasplanta a América y se dirige contra las prácticas chamánicas, pues como expone Silverblatt: “Como el órgano religioso de la sociedad feudal, la Iglesia creó una ideología, en la cual la oposición política podía ser definida como una herejía. En consecuencia, una denuncia de herejía o de brujería se convirtió en un arma política” (1990: 120).

El imaginario europeo de conquista se sustenta, como destaca Silverblatt, en una “demonología de la Iglesia” creada a partir del *Malleus Maleficarum* de 1484, de modo que la “percepción del universo que la mayoría de los europeos compartían” al llegar a América se aplica como principio de clasificación de las prácticas religiosas de las diferentes comunidades, lo que provoca el proceso de disolución sistemático de la subjetividad amerindia por inculturación de resentimiento desde las nociones de “pecado original”, “culpa”, “infierno”, “salvación”, pendientes de la economía de la subjetividad que fundamenta el “gobierno divino”, que perviven hasta la actualidad.

En algunas prácticas chamánicas más permeadas por tales nociones se ha reinterpretado la estructura de la subjetividad de la cristiandad desde la noción de sacrificio, gracia, caridad, como por ejemplo en el *Santo Daimé* en el Brasil, que fusiona sistemas teológicos dispares a partir de la invención de equivalencias imaginarias que se constituyen para equilibrar los poderes, construyendo “nuevas mitologías”. Desde otra perspectiva, cuidándose de los etnocentrismos que pudiera provocar la experiencia religiosa, en algunas prácticas chamánicas relacionadas con el *Yagé*, el *Ahuaquilla* o San Pedro (*Trichocereus pachanoi*), el *Yopo*, entre otros, los chamanes suelen cuestionar los principios del malestar de los pacientes, relacionándolo con el imaginario social del terror que ha provocado la cristiandad u otro tipo de “ideologías”. La forma en la que se cuestiona es ante todo ética, debido a que se propone que el sistema de la deuda infinita que genera la culpa, obedece así como a una teología del crimen una política del malestar en el mundo.

En el contexto amerindio andino y amazónico los flujos de ingobernabilidad son modos de ser que generan desequilibrio, de ahí su cuestionamiento ético que se puede proponer como una forma de las praxis que genera el concepto *Illa*⁵, relacionado con

5 *Illa* es una palabra kichwa, que conlleva la comprensión de la luz que procede de los relámpagos y sobre todo del rayo. Se relaciona con *Illapa* el Dios del Rayo quien integra o desintegra la materia. El rayo es además una

la anomalía, con lo *huaca*⁶. *Illa* es un concepto complejo, remite a la luz no solar, a lo sagrado, a una inteligencia no humana y a lo que se ha propuesto como el pulsar de creación que caracterizan los acontecimientos que provoca el chamán o quien esté en relación con lo *Illa*; animales, piedras, plantas, pueden estar en relación con la fuerza *Illa* en elongación y moción continua. Lo *huaca* implica lo desconocido, de sí, el otro, el mundo, la naturaleza y se relaciona con lo santo como forma de exposición de lo indeterminado e impredecible, por tanto es un espacio tiempo de relación *Illa*.

La concepción de creación conlleva por tanto un desequilibrio esencial, de esta forma el cosmos es, está siendo entre el desequilibrio, lo que implica que sea una *huaca* inacabada, lo que provoca asumir que la resistencia genera un acontecimiento crítico en la excentricidad del tiempo de las revoluciones, pues es el plus de la revolución, lo que provoca los cambios y las transformaciones, las mutaciones, mientras:

El neoliberalismo no sabe proponer ningún modelo de integración social. La ‘república’ está desnuda. Su ‘orden’ meritocrático y racista se constituye —en las periferias francesas así como en las favelas brasileñas— en la mayor amenaza contra la sociedad. Al mismo tiempo, es allí mismo, en las periferias, donde se encuentran las dinámicas productivas y creativas del mundo contemporáneo (Cocco, 2012: 194-195).

Cocco enfatiza en esta virulencia de la alteridad teniendo en cuenta que la resistencia de la remoción del ser conlleva unas dimensiones políticas, económicas, estéticas relacionadas con fuerzas excéntricas más que de una periferia construida solo por precarización, de esta forma, propone que son: “El mito amerindio y su ontología de la alteridad” —las que:— “nos abren una perspectiva extremadamente productiva,

forma de exposición del poder del chamán, se trata de la asunción de “el don del rayo”. En prácticas chamánicas relacionadas con el Yagé, Luis Flores chamán yagecero me comentaba que cuando obtuvo el permiso para dirigir ceremonias, su maestro lo envió en una noche de lluvia en Mocoa en el Putumayo al sur de Colombia, a recoger las hojas de la *Huayrasacha* (Voz kichwa que traduce “Viento de la selva”) que lo distinguirían como un médico autorizado. La *Huayrasacha* es el símbolo del chamán pues con el abanico que compone con sus hojas, realiza los cantos y las curaciones durante la ceremonia. Una vez recogidas las hojas de la nueva *Huayrasacha*, Luis regresó a la casa de su maestro para luego iniciar él la ceremonia. La constatación de su nuevo ser, se daría por la manifestación del rayo, una vez iniciada la ceremonia Luis Flores relata que movió la *Huayrasacha* para iniciar el canto, una vez realizado el movimiento que provoca un sonido similar al de las hojas rozadas por el viento, el rayo se produjo como una afirmación de los poderes celestes que le acompañaban, recibiendo de esta forma dicho don. Para un tratamiento de *Illa* como luz no solar y por tanto diferente a la noción logocéntrica de la epistemología de Occidente, se retoman los argumentos desarrollados por José María Arguedas (2006).

- 6 *Huaca* es una palabra kichwa que hace referencia a los lugares sagrados en donde se hacían ofrendas o construían templos o emplazamientos para la realización de ceremonias. Lo *Huaca* hace parte de una epistemología compleja debido a que refiere además a la dimensión de alteridad de un ser, debido a que expone su relación con lo que se concibe como lo sagrado o lo misterioso, patente en el concepto de *Huacaki*, que conlleva la comprensión de lo *Huaca* en el ser mismo. De igual manera a los diferentes orificios u oquedades del cuerpo, en donde la huaca tiene lugar, asumiendo el ser como una fisura. Para más referencias al concepto se puede consultar: “Huacakiruna. Gente-pensamiento-creación”, Madroñero (2013).

definitivamente no-moderna.” –Debido a que– “en este mito, hubo un tiempo en que los hombres y los animales no se distinguían. Se habla, pues, de un estado del ser donde los cuerpos, los nombres, las almas y las acciones, el Yo y el Otro, se interpenetraban, sumergidos en un mismo medio ambiente pre-subjetivo y pre-objetivo” (Cocco, 2012: 241). Que conlleva el germen de la reciprocidad como forma de la relación desde una asimetría afirmativa del desequilibrio y lo inacabado, que permite la composición de estrategias de comunicación entre flujos de ingobernabilidad que implican “alianzas contra natura”⁷, que promueven relaciones en donde el intercambio de dones conlleva donación y pre-dación.

Según Cocco: “La resistencia se tornó una fuerza ontológica’. Aquí el devenir-Brasil del mundo aparece como horizonte abierto de los posibles, de la potencia productiva que, por ejemplo, encontramos en el éxodo rural, en la autoconstrucción del espacio urbano, en la música negra y en la cosmología amerindia” (2012: 190-191), que expuesta en las prácticas chamánicas promueve la autoconstrucción de la subjetividad, lo que conlleva una reapropiación social de la vida que permite decidir no solo el buen vivir, sino el buen morir a partir de la asunción de la finitud como praxis en el presente de la ingobernabilidad. Cocco se opone a la noción de ingobernabilidad por la dimensión negativa de la genealogía propuesta por Agamben (2008, 2012), pero en el contexto de la resistencia como forma de la reciprocidad en flujo por la asimetría afirmativa de fuerzas de las relaciones multinaturales, tal negatividad no se asume como una dialéctica de la hegemonía del poder, pues se toma como un contrario susceptible de entrar en relación de pre-dación. Como propone Viveiros de Castro, al exponer las particularidades del canibalismo tupinambá, en relación al tratamiento de los prisioneros de guerra, antes del rito de ejecución, (...) se acostumbraba darles mujeres del grupo como esposas: con eso los prisioneros se convertían en cuñados (“enemigo” y “cuñado” se dice igual en tupi antiguo: *tovajar*, término que literalmente significa “contrario”); ya en esto se ve cómo la predación amerindia implica la cuestión de la afinidad (2010: 141).

El contexto de las “alianzas contranatura” del canibalismo ceremonial permite concebir al contrario como afín y expone una dimensión intersubjetiva de las relaciones con el otro-enemigo, como negatividad afín, lo que permite asumir una posición que hace del prisionero un don, generando una encarnación que verá resolución en la pre-dación; de esta forma el sacrificio amerindio no repite la estructura del *oficium* sacro de la liturgia del “gobierno divino” para refundar un poder hegemónico sustentado en la “deuda infinita”, sino que lo desmonta por reinención y conjuración de lo “infinito” que la deuda pretendiera ser o parecer.

7 Relacionadas con las propuestas de Deleuze & Guattari (1985, 2002), desde la relectura de Viveiros de Castro (2010), “Metafísicas caníbales”.

La herejía de las prácticas chamánicas amerindias andinas y amazónicas radicaría en la liberación de flujos de ingovernabilidad pre-dadores. De esa manera se asume el hecho de que:

“Este tránsito derivó en formas de subjetivación que consiguieron producir su propia verdad y, por eso mismo, privaron de contenido a los dispositivos disciplinarios, al mismo tiempo que se afirmaban como máquinas de liberación” –y a que– “No obstante, esa resistencia se da directamente en el terreno de la vida, es decir, en la producción del nuevo ser. La resistencia es persistencia del ser, una producción ontológica, una ontología práctica”. –En esa dimensión– “las insurrecciones de las periferias nos muestran que los habitantes de los ‘campos’ son la materia viva, la carne de la multitud de la cual está hecho el mundo globalizado” (Cocco, 2012: 189-193).

En este sentido la carne es un flujo de ingovernabilidad, el cuerpo, la materialidad cruda del ser alter-nativo en la contemporaneidad, de ahí que *ser otro en carne viva* no sería una metáfora o un eufemismo que tuviera que ver con un elogio de alteridad, sino la exposición y comparencia de la asimetría con el mundo de la vida multinatural. Las redes de relaciones presentes en ritos, ceremonias, como formas de afirmación y apertura de los flujos no solo se manifiestan en multitud, sino en singularidades que abren la potencia del ser y asumen la fuerza de ser otro, lo que implica que la resistencia se expone de forma minoritaria, pues al no pretender “convertir” no es un comunitarismo ni una multitud posible de neutralizar debido a que no depende íntegramente de un líder específico al que seguir, más bien acontece por lo inesperado, lo que no la hace una causa delimitable sino una actitud alter-nativa, es decir de generación de perturbaciones que diseminan sus afectos, exponiendo una cosmopolítica que no aspira a la totalidad y su afirmación porque no promete salvación póstuma, sino la asunción crítica del presente como posibilidad de transformación; hecho que la expone como una política de la coetaneidad y el acontecimiento que en el caso de las prácticas chamánicas conlleva una estética presente en cantos, danzas, ritmos, que promueven una política de la memoria de y en el presente como espacio y tiempo de la confluencia de nodos de fuerza mítica asimétricos en remoción *ch'ixi*⁸ (Rivera Cusicanqui, 2010; Taussig, 2012).

La paradoja política del acontecer chamánico se podría relacionar de esta forma con la noción jurídica de “disonancia armónica” que asume las dimensiones ontológicas de la resistencia como un “delito cultural”, en donde la noción de delito se concibe como “disonancia” ante la ley y “armonía” por su dependencia y posterior

8 Para ampliar la referencia al concepto *ch'ixi*, ver: Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores, Rivera Cusicanqui, Silvia (2010).

restitución a la misma debido a su dimensión constitucional. En el caso de la remoción *ch'ixi*, de asimetría afirmativa por reciprocidad y heterarquía de poderes por diferencia de fuerzas, la resistencia para el canon del derecho tanto natural como positivo se interpretaría como un “delito cultural” por su herejía compositiva, que desequilibra las dimensiones ontológicas y jurídicas del delito, sea por la noción de “objeto material del delito” o del “objeto material de la acción”, que se relacionan con la concepción de delito que propone Carrara (1988), y que expone la insuficiencia del sistema jurídico que a pesar de reflexionar sobre la paradoja de lo que podría implicar la práctica de un derecho a partir de la comprensión de una ley diferente, la prescribe como delictiva en las dimensiones materiales y de acción, por incompatibilidad ontológica y metafísica de la noción de fuerza de ley y del fundamento místico de la autoridad del “gobierno divino”.

En la dimensión que problematiza las formas del derecho se podría preguntar entonces, ¿hasta dónde es posible, asumir un perspectivismo jurídico relacionado con la posibilidad de unas leyes multinaturales que permitan a la vez pensar en derechos multinaturales, más que multiculturales a secas, en relación a los territorios, los cuerpos, los espíritus, como posibles detentadores de la noción de “objeto jurídico” y “bien jurídico” relacionadas con la materialidad e inmaterialidad de la resistencia y que permita además comparecer a políticas multinaturales de culturas alter-nativas, que no sea por vía de criminalización de los flujos de ingobernabilidad de las redes que las componen?

En tal contexto, las estéticas y políticas del don implicarían una estrategia para la generación de un nodo de reflexión sobre los regímenes de representación que destituyen el ser y no le permiten comparecer ante el otro, debido a que la negación de comparecencia es la forma en la que se expone la disolución de la diferencia puesto que prohíbe la resistencia como presencia. La resistencia no es permanencia sino implicación en el tiempo de la transformación que genera la reciprocidad como forma política del derecho de comparecencia de alteridad, es decir desde el empoderamiento que provoca la fuerza de la emoción de ser inacabado y ante una justicia recíproca que genere acuerdos desde la asunción política de la asimetría de fuerzas. El derecho de reciprocidad como forma de una filosofía de la justicia alter-nativa sería entonces susceptible de formar una política de la resistencia, en correspondencia con las redes de flujos de ingobernabilidad en comparecencia continua, que haga posible un derecho alter-nativo. En este sentido:

El derecho es un factor indispensable para el orden social. No obstante, por un lado, la función del derecho tiene sus límites. Por otro, el mantenimiento del orden es una condición necesaria, pero no suficiente, para la convivencia

humana. El orden que de ello deriva proporciona paz y seguridad, pero es sólo un valor entre otros muchos. Aspirar a un derecho conforme a la realidad social del hombre no se satisface, de ningún modo, con la seguridad jurídica en forma de positividad del derecho; exige ir más allá hacia la realización de otros valores (por ejemplo, los principios jurídico-naturales de humanidad y de dignidad humana), cuya aprobación pasa por un amor y respeto recíprocos (Liu, 2009: 24).

Shing-I Liu, propone su reflexión a partir de la evocación de “la regla de oro” como base de la constitución de las formas del derecho, correspondientes a la reciprocidad como principio de heterarquía ante la globalización, desde donde enfatiza, en que:

Interculturalmente se reconocen también los principios de justicia procedimental, además de la idea de equiparación o reciprocidad, vinculados a la regla de oro y a aquella equivalencia entre el dar y el tomar (“justicia conmutativa”), que no sólo se aplica a las relaciones económicas. La ética de la distribución persigue una relación de correspondencia, que encuentra expresión en la regla de oro y en sus explicaciones formales. Se puede reducir a un utilitarista “*do ut des*”, de modo que sólo importe el propio beneficio. La ética de la donación lleva consigo una lógica de la generosidad. El dar es ahora asimétrico, ya que está animado por la expectativa de una restitución adecuada o donación equivalente. Nuestras experiencias en el marco de la globalización repercuten de diversas maneras en el desarrollo jurídico (Liu, 2009: 25).

En esta perspectiva la diversidad no solo implica el reconocimiento de alteridad a partir de la concepción constitucional de la multiculturalidad y la distribución compartimentada de la vida (Fanon, 1983) que representa y restringe el don a una economía lineal, sino que conlleva la disposición a una remoción ontológica multinatural de lo diverso mismo que permita repensar la política no solo desde los universales de los presupuestos que la constituyen, sino en la cosmopolítica de fuerzas que la componen; de ahí que se podría reflexionar en las implicaciones para el derecho de que:

El desarrollo del derecho internacional en este siglo incluye: en primer lugar, una globalización y descolonización; en segundo lugar, la introducción de una prohibición de la guerra; parcial primero, general después, y finalmente, incluso una prohibición de la violencia. En tercer lugar, surgen nuevos sujetos de derecho. Estos tres desarrollos se plantean estrechamente vinculados, pudiendo incluirse entre las ideas fundamentales, junto a la preservación de la paz en el caso del universalismo humanitario, el esfuerzo universal por salvaguardar los derechos humanos. Si se quiere excluir todo oportunismo de poder político en la

búsqueda de una comunidad de Estados de querencia mundial, y lo que se desea es procurar relaciones exteriores consensuadas y reguladas, se precisarán perspectivas normativas valoradoras y orientadoras susceptibles de general aceptación. Los derechos humanos son un excelente candidato para esta tarea de política estructural (Liu, 2009: 26).

La resistencia entonces se dirige en la diáspora de epistemes de justicia que provoca a una descolonización del derecho y la justicia, que se podría ocupar no solo de “los derechos humanos”, sino “no humanos”, que cabe resaltar en el caso de los “derechos de la naturaleza”, propuestos a partir del devenir multinatural de las perspectivas ecológicas y los presupuestos de reciprocidad con la tierra y el mundo.

La diferencia con la propuesta de Liu del empoderamiento del Estado a partir de una positividad de la globalización por lo inevitable de su configuración y expansión evidente en la estructura de la política de la “tarea” institucional, radicaría en la provocación en lo posible de su remoción estructural y crítica, que en el caso del pensamiento amerindio andino se expone en el buen vivir como política de provocación del empoderamiento a partir de resignificaciones, recreaciones, invenciones de los derechos interculturales cuyas propuestas políticas generan redes de subjetividades ingobernables expuestas por el pensamiento político del don, el dar, el donar, ante la insuficiencia del sistema de administración de justicia por su dependencia radical del modelo económico de la globalización que hace de la justicia una modalidad de la “deuda infinita” que llega al clímax de la legitimación de la represión de la resistencia a partir de las “masacres preventivas” (Rivera Cusicanqui, 2014) como forma de asegurar la jerarquía; cuestión que la diáspora de epistemes de justicia en la teoría del derecho (positivo, natural) abordaría desde una filosofía del derecho alter-nativo y la heterarquía que haga posible pensar en la pluralidad de las leyes como estrategia de una descolonización de la justicia. Según Mbembé, las consecuencias críticas que generaría una política de alteridad dirigida a afectar las prácticas del derecho a descolonizar, implicaría que:

Para evaluar de manera adecuada la eficacia de la colonia como formación del terror, debemos llevar a cabo un desvío por el imaginario europeo cuando plantea la cuestión crucial de la domesticación de la guerra y la creación de un orden jurídico europeo (*ius publicum europaeum*). Dos principios clave fundan este orden: El primero postula la igualdad jurídica de todos los Estados. Esta igualdad se aplica especialmente al derecho de guerra (de tomar vidas). (...) El segundo principio está ligado a la territorialización del Estado soberano, es decir, a la determinación de las fronteras en el contexto de un nuevo orden global impuesto (2011:37-38).

La descolonización del derecho implica por tanto el desmontaje del “orden jurídico europeo” y la aparente “igualdad jurídica de todos los Estados” que racionaliza y neutraliza la diversidad con la guerra, en la medida en la que tal “igualdad” no conlleva la asunción del estatuto político de lo alter-nativo y los disensos que genera, sino su domesticación, haciendo de los lugares de comparecencia de alteridad que serían los lugares de encuentro entre las culturas, un “cementerio cultural” (Traverso, 2009: 129), regularmente traducido como “civilización” y que se valida con el concepto de “transición” (Avelar, 2000).

Los derechos multinaturales, su posibilidad, al provocar la comparecencia de sujetos alter-nativos de derecho haría viable una política de la pre-dación crítica, comprendida como la praxis de la transformación de las leyes de la hospitalidad, propuestas como un “principio” ético-cultural (Derrida, 1997), que conlleva la posibilidad de pensar el derecho alter-nativo en donde las leyes se proponen como un exceso a la retórica del derecho natural o positivo debido a que se relacionan con el derecho de donación. De esta manera el derecho de o a dar, es un derecho paradójico que lleva inscrito en su corpus el deber que implica el don. La hospitalidad como forma del don del poder lo expone a la paradoja política de la justicia de la relación de comparecencia con otro y expone los problemas críticos de las relaciones en común, en donde la identidad, la propiedad, la nación, se revelan como fundamentos de la subjetividad del sujeto moderno colonial, pero que también toca al sujeto alter-nativo o moderno de otro modo, lo que provoca la paradoja política de la hospitalidad y su relación con la hostilidad que genera el nacionalismo. Según Derrida: “El nacionalismo y el cosmopolitismo se han llevado siempre bien, por paradójico que esto parezca” (1992: 43). La paradoja de la relación íntima entre el nacionalismo y el cosmopolitismo a partir del problema de la hospitalidad es otro reflejo de la “peligrosidad” del don, que provoca “el poder de la hospitalidad” (Derrida, 1997), que se pretende neutralizar a partir de la internacionalidad de una cosmopolítica que busca la posibilidad de asumir el riesgo de la peligrosidad que puede hacer del poder del don una forma de la hegemonía si se racionaliza como la homogeneización de las fuerzas que neutralizarían lo alter-nativo, ante lo que la reciprocidad *ch'ixi*, como asimetría afirmativa de los poderes que representan el don, sería una forma de asunción decolonial de la paradoja y su peligrosidad.

La descolonización del derecho implicaría de esta forma la posibilidad de asumir la incondicionalidad de la diferencia, lo alter-nativo como incondicionalidad de la relación que permite comparecer en común-alteridad y así la posibilidad de una cosmopolítica alter-nativa de los flujos de ingovernabilidad, compuestos por los migrantes, las comunidades mestizas, desplazados, el corpus de una comunidad en diáspora que expone la crisis provocada por la deuda infinita, que no puede

reducirse a un “control” policiaco del orden biopolítico debido a que es una cultura alter-nativa, cuyos modos de ser no permiten una identidad específica pues la comunidad crítica que exponen y la crisis de lo comunitario que provocan hace más que necesario el replanteamiento de las políticas interculturales y el derecho que las fundamenta. La antropología jurídica ante esta diáspora de la política busca responder a tales necesidades recalcando en la apertura de epistemes críticas de la relación ley-derecho-deber en donde el don, el dar, el donar surgen como vías de la composición del derecho alter-nativo a la clausura de la justicia. Tales vías se han propuesto desde una mirada jurídica que propone las éticas de diferentes comunidades como costumbres y por tanto como derecho consuetudinario, más cercano al derecho natural pero que adolece de la posibilidad de una crítica que permita pensar el multinaturalismo jurídico de las políticas amerindias andinas y amazónicas, pues el antropocentrismo de las propuestas es tan marcado que se genera una política de control sobre la diferencia traducida en el multiculturalismo institucional más radical; lo que ha provocado reflexiones como las del “Sistema internacional de los derechos indígenas” (Stavenhagen, 1987), relacionado con el pensamiento jurídico de diferentes comunidades indígenas. En este sentido Rita Laura Segato (1999) expone que se correría el riesgo de “achatar” las perspectivas alter-nativas del derecho al homogenizarlas, en este sentido: “Si el gran lema y, yo diría, la utopía posible del momento es la utopía de un mundo diverso, no debemos perder de vista la dimensión de la diferencia radical de culturas y la pluralidad de mundos donde esas diferencias cobran sentido” (Segato, 1999: 105-106).

De esta forma la problemática para un derecho alter-nativo que haga posible una antropología de la comparecencia y la posibilidad de una relación de reciprocidad con otro, desde una política de alteridad, es posible a partir de la proposición de Viveiros de Castro (2010) de la asunción de “el punto de vista del enemigo”, comprendido como el modo de ver lo otro desde una relación del don del poder de alteridad del otro, debido a que el otro como poder de afección del propio ser, puede ser generador de desequilibrio, confusión, enfermedad o muerte, pues el encuentro con un otro desconocido con el que se establece una relación virulenta de comparecencia recíproca, también puede ser susceptible de provocar curación y liberación de la deuda.

En esta perspectiva la relación entre ley y medicina, justicia y curación, presente en las concepciones sobre enfermedad de comunidades amerindias andinas y amazónicas podría ofrecer una alternativa de comprensión del ser justo con otro, en la medida en la que se asume los problemas, como por ejemplo el taita yagecero Martín Agreda⁹ (1994-1995), propone al concebir que “la enfermedad”, la confu-

9 Martín Agreda fue un taita del alto Putumayo, radicado en la vereda Tamoabioy en Sibundoy, la posibilidad de conversar con él se dio debido al interés en la medicina tradicional relacionada con el Yagé durante la pri-

sión, el desequilibrio provocado por encuentros de diferente índole, son “amigos que enseñan a cuidarse”. Lo que permite comprender la forma en la que Viveiros de Castro (2010), propone la familiaridad del enemigo desde la que se hace posible una transformación de la relación a partir del aprendizaje de la diferencia que provoca y que se relaciona en el contexto amerindio andino con la concepción de la justicia como el acontecimiento que permite “hacer nacer el bien” (Velasco Arteaga, 2004) en el otro que ha sido ofendido o vulnerado en su derecho.

Tal concepción se relaciona con la curación como posibilidad de devolver el don perdido, previsto como un bien inmaterial, incalculable, expuesto en la relación entre el saber, la salud y la libertad. El ser justo con otro conlleva así la posibilidad de abrir o abrirse a un tipo de relación en la que se comparece desde el don del poder de “hacer nacer el bien” como forma de apertura de la paradoja y peligro de tal poder, lo que conlleva una ética de alteridad crítica y una política de la donación susceptibles de impulsar el derecho de alteridad desde una disposición que permita una crítica a las “formaciones nacionales de alteridad” como concibe Rita Laura Segato, la apropiación del Estado de las diferentes formas de concepción de la vida desde los conceptos de raza, género, economía, de culturas diferentes, en este sentido, recalca en el riesgo de asumir la globalización como algo puramente ideológico pues: “Encubre, por lo tanto, la responsabilidad naturalmente asociada al poder” (1999: 112) de los países con claros intereses sobre el manejo de los flujos a partir de alianzas con poderes estatales; lo que implica que:

Estas consideraciones nos permiten concebir una primera frontera, trazar la primera línea divisoria: la línea entre *ellos* y *nosotros*. Los que, por su fuerza económica, tecnológica y bélica tienen mayor poder de conducción sobre el curso de los flujos propios del proceso de globalización, y quienes simplemente acompañan este proceso. Los países modernos y los países ansiosos de modernidad (Segato, 1999: 112).

Tal dimensión ideológica de la globalización constituye la subjetividad de la praxis biopolítica de la ansiedad por carencia que sustenta la concepción que subalterniza la alteridad pretendiendo que refleja “inseguridad ontológica”, cuando se trata de su desequilibrio esencial, lo que provoca una diferencia que singulariza el ser amerindio andino, amazónico, caribeño, reflejado en las escrituras políticas de las ceremonias y ritos que confrontan las construcciones de alteridad nacionales hegemónicas, y que exponen flujos de ingovernabilidad críticos vitales, que confrontan desde una recipro-

mera década de los años noventa. Maestro de generaciones de médicos del alto Putumayo es reconocido como un ancestro en relación a sus prácticas. En la actualidad sus hijos Juan Bautista y Florentino Agreda, continúan con la realización de ceremonias en la vereda Tamoabiyo o en diferentes ciudades de Colombia.

cidad del don, el dar, el donar, la dimensión subjetiva que representan y promueven; mientras como destaca Segato, el prestigio de las concepciones delimitadas como occidentales roza lo irracional, requiriendo un posible psicoanálisis de sus efectos sobre las comunidades, pues éstas se reducen por sobre exposición e hiperrealidad:

Desde esta perspectiva, lo que allá es acumulación histórica, aquí es mero signo, emblema, fetiche. (...). Un negro, un indio, una mujer “hiperreales”, enlatados, pasan a sustituir a los sujetos históricos auténticos. Además, el espejo global devuelve a las categorías históricas su imagen ahora transformada en consumidores marcados. Esta marca de consumidor con gusto previsible es, en buena medida, la marca étnica (1999: 113).

Ante el fetichismo del prestigio del mercado de la diferencia o como refiere Kope-nawa y Bruce (2013), del “amor a la mercancía” que pervierte los dones de alteridad de la política multinatural y la noción de justicia que incentiva y pulsa, se expone una vez más la inestabilidad esencial de la política de alteridad y las leyes incondicionales de la hospitalidad (Derrida, 1997) que provoca la reciprocidad.

La subjetividad colonial como síntoma del ansia de ser moderno sería el problema a tratar de acuerdo con Segato por un “instrumental psicoanalítico”, en este caso alter-nativo, que en las prácticas chamánicas y la apertura de la subjetividad que provocan conllevaría asumir las epistemes alter-nativas que permitirían la desconstitución del ansia de seguir siendo moderno; debido a que como destaca Ramón Grosfoguel (2014)¹⁰ “los problemas que en un psicoanálisis se tardan dos o más años en resolverse, en una o dos tomas de *ayawashka* se resuelven”, por la confrontación crítica de los fundamentos de la hiperrealidad de la etnicidad como artefacto que parecieran sostener la hiperrealidad contemporánea, cimentada en la economía de los fetiches, con los que se establece relación crítica desde una geopolítica y geofilosofía del conocimiento paradójica. En este sentido Viveiros de Castro propone que:

En cuanto a la geofilosofía lo que interesa no pasa por la brasilización, o no brasilización, la nacionalización, o no nacionalización de la filosofía, lo que sea que eso implique. Porque es patético, es algo triste, y termina en una mierda, un integrismo, una teoría del mestizaje, o cualquier forma de absorción. Lo que me interesa es pensar en lo que llamaremos así, por interesante, nuevo, posible en el continente americano, en esta parte del planeta. Lo que hay de nuevo o antiguo. ¿Qué hay de nuevo luego de 500 años? los indios. Me refiero a que, hay 500 años de “descubrimiento” y 500 de ignorancia. Es entonces pasando por los indios –indios reales, imaginarios, simbólicos, de carnaval, de Oswald,

10 Mención realizada en Pasto-Colombia, en conversación personal en Octubre de 2014.

de Andrade, de la antropología, de la ficción, de las novelas, desnudos, vestidos, todos los indios –, entre ellos, y por los negros, los africanos, las minorías, que “nuestro” pensamiento se articularía como “un” pensamiento que podría tener, ganar una inflexión nueva (2012: 261).

Es de esta manera como la política de alteridad como elongación del tiempo des-aceleraría las relaciones de la hiperrealidad a partir del tiempo de los mitos como formas de comprensión de la historia, que se desmonta a partir de la fragmentación que la coetaneidad de las relaciones genera provocando una “inflexión nueva” entre “lo descubierto” y “lo ignorado”. La novedad de los mitos desborda la hiperrealidad por el plus de sentidos que abren, permitiendo las economías de intercambio de la política de la donación y la reciprocidad asimétrica que conllevaría una geopolítica y geofilosofía tensoras de la economía, que conlleva la praxis de un derecho de alteridad y una geopolítica del don, el dar, el donar transversal al montaje crítico de la economía, como destaca Trouillout (2011):

(...) la economía está desarrollando tres modos de espacialización contradictorios, aunque yuxtapuestos: (1) incremento flexible de capital, pero selectivo, sobre todo de capital financiero dentro y entre los polos de la Triada; (2) mercados de trabajo diferenciales dentro y entre fronteras nacionales; e (3) integración creciente, pero desigual, de los mercados de consumidores a nivel mundial (Trouillout, 2011: 108).

Yuxtaposición que genera la hiperrealidad como forma de aceleración radical del tiempo de la vida en donde el plus de lo étnico se reduce a marca y artefacto, que permea las prácticas chamánicas al generar un mercado de alteridad a partir de la comercialización radical de las plantas por ejemplo y las diferentes prácticas críticas que incentiva (Taussig, 2012), al racionalizarlas en corpus etnográficos sordos a las políticas de alteridad pero que a pesar de la pretensión de su regularización, encuentran vías, intersecciones, transversalidades, para los flujos de ingovernabilidad, provocando principios de resistencia heterogéneos caracterizados por la diáspora como alternativa a su globalización.

Los chamanes y el nomadismo singular de sus prácticas traza una cartografía diferente entre la “geografía de la imaginación”, nunca invisible, más bien expuesta y sin coartada debido al pensamiento del riesgo que caracteriza las éticas inacabadas de sus acontecimientos, razonados en elongaciones del tiempo que desaceleran las relaciones y permiten flujos materiales e inmateriales, capaces de generar intercambios ceremoniales de dones, exponiendo a la vez políticas de donación en las que los poderes se entregan, se abren, pierden o renuevan y conllevan una economía de

las inflexiones de renovación de flujos críticos de pensamiento, tendientes a una descapitalización del tiempo de la vida que provoca bifurcaciones que pueden desestabilizar las estructuras de una hegemonía y la forma de su constitución.

Los Estados pretenden al contrario, regular la inflexión de las economías de alteridad a partir de la regulación del don, el dar, el donar, pero el intercambio simbólico, el intercambio ceremonial de dones, logra a través de las bifurcaciones fluir al ser impermanente por su indisposición a la acumulación y el plus incalculable de movimientos y turbulencias que provoca. La informalidad de las “economías de donación” a partir del sistema de la reciprocidad hace de la asimetría su punto de crítica, de esa forma los chamanes se mueven a través de redes de relaciones generando en los lugares en los que hablan y realizan ceremonias, nodos de inflexión éticos, políticos, económicos, medicinales, de una biopolítica alter-nativa por apropiación, creación o invención de intercambios. Es en este sentido en el que se podría asumir la propuesta de Viveiros de Castro cuando con un cierto humor, dice:

(...) debemos convertirnos en Robin Hood. Saquear para dar, el ideal es incluso quitarle a los ricos para darle a los pobres [...]. ¿Qué es la antropofagia?, sacar de los ricos. “Vamos a sacar de Europa lo que nos interesa”. Seamos el otro en nuestros propios términos, tomar la vanguardia europea, traerla aquí, y dársela a las masas¹¹.

La apropiación implicaría esta forma crítica en la que “saquear para dar” sería el propósito directo de la política de la pre-dación asimétrica, de transformación y contagio, en donde mitos diferentes se cruzan e intersectan para generar frente a la suspensión en la hiperrealidad una realidad de acontecimiento, inacabada e imperfecta, desequilibrada.

El presente como desequilibrio permite la reciprocidad por asimetría de relaciones que provoca la comparecencia, de ahí que sea posible mirar a otro a partir del re-conocimiento de su poder de dar o saquear, de ahí que si la globalización conlleva “pérdida de mundo”:

Ante ello, “la cosmología amerindia nos mantiene en la base de la condición humana (*humanity*) de una biopolítica; es decir, de la mundialización como creación de sentido y, por lo tanto, hibridación de cultura y naturaleza, inmanencia terrestre”. –Debido a que – “lo que interesa aquí son los flujos de cambio y de inter-relación, es decir, aquella lógica que se afirma y desarrolla por medio del común. Un común que siempre es un hacer, un expandirse, un exceso: la relación como punto de partida para aprehender los términos, los nombres como indicadores de posición” (Cocco, 2012: 242).

11 Citado por Giuseppe Cocco (2009:53) en “Antropofagias, racismos y acciones afirmativas”.

Tales movimientos permiten comprender que la heterogeneidad de la justicia al relacionarse con el otro, expone el derecho de alteridad que gesta la ley de la hospitalidad. De esta forma “la hospitalidad justa rompe con el imperio de la hospitalidad de derecho; no la condena u objeta, puede al contrario mantenerla y sostenerla en un movimiento de progreso incesante; por lo que la justicia es extrañamente heterogénea, heterogénea al derecho, del que está tan cerca y del que es en verdad inseparable” (Derrida, 1997:29).

La asimetría de la reciprocidad permite no esperar el pacto como garante del contra don pues el plus del mismo lo desborda al generar alianzas contra natura por pre-dación, lo que implica complicidades y relaciones nómadas por flujos y mezclas, familiaridades anómalas y parentescos por diferencia de fuerza más que por proximidad de poder, provocando subjetividades multinaturales debido a la alianza que genera la hospitalidad a otro no humano con quien la economía del intercambio será continuamente desigual. El intercambio ceremonial de dones entre la gente-árbol, la gente-jaguar, la gente-piedra, se hace posible a partir de la asimetría afirmativa que expone el “proceso de alteración diferencial” (Viveiros de Castro, 2006) y las inflexiones ontológicas que generan bifurcación del sujeto por precipitación de alteridad¹², de esta forma el ser fragmentario de la persona amerindia andina y amazónica, es inflexivo y desmonta la falsa infinitud de la deuda y el “gobierno divino”, pues evoca y provoca el desdoblamiento de la hiperrealidad de la globalización y expone al mundo a la precipitación de la tierra sin nostalgia de origen, por la invención o creación de suelos de encuentro, emplazamientos que desmontan la hiperrealidad global a través de ceremonias y ritos que abren el suelo único de originariedad y diseminan diferencia estableciendo en territorios disimiles nodos de relaciones; tal como el taita Luis Flores concibe la maloca, como un “oído de energía” (1994-1999), susceptible de permitir aperturas de memoria y acontecimientos de sentido en donde el mito es coetáneo a los participantes sin distinción de una etnia particular sino más bien en su apertura, permitiendo lo que él evoca como una transformación del ser en una maloca viviente.

La apertura conlleva de esta forma un fuera de ley que hace posible la hospitalidad incondicional al extranjero en este caso humano y no humano; lo que problematiza aún más, la mención de Derrida cuando propone que:

En la actualidad una reflexión sobre la hospitalidad supone, entre otras cosas, la posibilidad de una delimitación rigurosa de los suelos o de las fronteras: entre

12 Una de las experiencias más intensas de vivencias de este tipo de relación la desarrolla Roy Wagner en “Coyote Anthropology” (2010). Nebraska University Press, en donde desarrolla desde el concepto de “persona fractal” un dialogismo crítico de alteridad, que desmonta el presente etnográfico al llevarlo al límite de la representación de la conciencia de sí como otro.

lo familiar y lo no familiar, lo extranjero y lo no extranjero, el ciudadano y el no ciudadano y que concierne a lo privado y lo público, al derecho privado y al derecho público (1997: 47).

La ley de la hospitalidad por tanto confronta las leyes de la hospitalidad y la alteridad de la justicia que puede provocar, de esta forma, se “trastorna” (Derrida, 1997) la ley en sí misma, por lo insoportable de un derecho alter-nativo como su fuera de ley y por tanto lo otro de “su” y la justicia, que reconfigura la cartografía geopolítica de las relaciones de reciprocidad. En este contexto el “hacer nacer el bien” de la justicia concebida por los Kamentsâ del Putumayo en Colombia sería una forma singular de esta confrontación recíproca de sistemas jurídicos en donde lo público y lo privado deshacen fronteras y en donde tiene lugar el “carnaval del perdón y el olvido”, como una cosmopraxis¹³ de “hacer nacer el bien” en común alteridad; moción de justicia alter-nativa que se hace patente en las ceremonias chamánicas y en donde el acontecer del bien del otro, en el otro, conlleva la posibilidad de la curación.

Un derecho de alteridad por tanto conllevaría una política de la donación relacionada con una política de la curación y un derecho a la salud del ser, al ser salu-dable, ingobernable.

Bibliografía

- Agamben, G. (2008). *El reino y la gloria. Por una genealogía teológica de la economía y del gobierno*. Valencia: Pre-textos.
- _____ (2012) *Opus Dei. Arqueología del oficio*. Adriana Hidalgo (Ed.). Mercedes Ruvituro (Trad.). Buenos Aires.
- Arguedas, J. M (2006). *Los Ríos Profundos. Fundación el perro y la rana*. Venezuela.
- Avelar, I. (2000). *Alegorías de la derrota: La ficción postdictatorial y el trabajo del duelo*. Chile: Cuarto propio.
- Carrara, F. (1988). *Programa de derecho criminal*. Bogotá: Temis.
- Cocco, G. (2012). *Mundobraz. El devenir-Brasil del Mundo y el devenir-mundo del Brasil*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- _____ (2009). “Antropofagias, racismos y acciones afirmativas”. *Nómadas* N.º 30: 50-65. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n30/n30a5.pdf>
- Deleuze, G. y Guattari, F. (1985). *El Antiedipo. Capitalismo y esquizofrenia*. Paidós Básica.
- _____ (2002). *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia 2*. Madrid: Pre-textos.

13 Referencia realizada por Juan Duchesne Winter en: Variaciones sobre el animismo, el marxismo no tradicional, las nuevas ontologías y una futura cosmopolítica. Comunicación personal en octubre de 2014. Texto Inédito.

- Derrida, J. (2000). *Dar la muerte*. Barcelona: Paidós.
- _____ Dufourmantelle, A. (1997). *De L'Hospitalité*. París: Calmann-Lévy.
- Duchesne Winter, J. (2014). *Variaciones sobre el animismo, el marxismo no tradicional, las nuevas ontologías y una futura cosmopolítica*. (Inédito).
- Fanon, F. (1983). *Los condenados de la tierra*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Grosfoguel, R. (2006). "La descolonización de la economía política y los estudios poscoloniales". *Tabula Rasa* N.º 4: 17-48.
- Kopenawa, D. y A. Bruce (2013). *The Falling sky. Words of a Yanomami Shaman*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England.
- Kontopoulos, K. (1993). *The logics of social structure*. London: Routledge.
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado*. Ensayo sobre la condición neoliberal. Madrid: Amorrortú Editores.
- Liu, Shing – I (2009). "El principio de reciprocidad y la globalización del derecho desde la perspectiva de la regla de oro". *Persona y Derecho* N.º 60: 19-27. Disponible en <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/17487/1/ContentServer.pdf>
- Madroñero Morillo, M. (2012). *Antropología de lo inaparente. Saberes ausentes, epistemologías invisibles*. Manabí, Ecuador: Ciberalfaro, Universidad Eloy Alfaro.
- _____ (2013). "Huacakiruna. Gente-pensamiento-creación". *Uturungu Acha-chi*. Revista de Pueblos y Culturas originarios 2: 64-73.
- _____ (2012). Los caminos del Jaguar y el Venado. Conversación con Kuauhtli Vásquez. Médico tradicional Mexicano. *Calle 14*. Revista de la Facultad de Artes de la Universidad Distrital 7 (12): 102-113.
- Mbembé, A. (2011). *Necropolítica*. España: Melusina.
- Rivera Cusicanqui, S. (2010). *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón y Retazos.
- _____ (2014) Conversaciones del mundo. Entrevista realizada por Boaventura de Sousa Santos a Silvia Rivera Cusicanqui. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=xjgHfSrLnpu>
- Segato, R. L. (1999). "Identidades políticas y alteridades históricas. Una crítica a las certezas del pluralismo global". *Nueva sociedad* 178: 104-125. Disponible en <http://nuso.org/articulo/una-critica-a-las-certezas-del-pluralismo-global/>
- Silverblatt, I. (1990). *Luna, Sol y Brujas. Géneros y clases en los Andes prehispánicos y coloniales*. Perú: Centro de estudios regionales andinos "Bartolomé de las Casas".
- Stavenhagen, R. El sistema internacional de los derechos indígenas. Disponible en <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2012/08/Sistemas-de-protecci%C3%B3n.-Stavengaghen.pdf>

- Taussig, M. (2012). *Chamanismo, colonialismo y el hombre salvaje. Un estudio sobre el terror y la curación*. Popayán: Editorial de la Universidad del Cauca.
- Traverso, E. (2009). *A sangre y fuego. De la guerra civil europea 1914-1945*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Trouillot, M. R. (2011). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Universidad del Cauca. CESO-Universidad de los Andes.
- Velasco Arteaga, E. (2004). *Aproximación y desconstrucción al discurso jurídico (Alteridad y justicia)*. Tesis de grado para optar al título de Abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño. (Inédito).
- Viveiros de Castro, E. (2012). Entrevista realizada por Clebert Lambert y Larissa Barcelos. *Primeiros Estudos* N.º 2: 251-267. Disponible en file:///C:/Users/MiPc/Downloads/45954-55014-1-PB%20(1).pdf
- _____ (2010). *Metafísicas caníbales. Líneas de antropología postestructural*. Buenos Aires: Katz editores.
- _____ (2006) *A inconstancia da alma selvagem. E outros ensayos de antropologia*. Sao Paulo: Cosac Naify.
- _____ (2002) "O nativo relativo". *Mana* N.º 8 : 113-148. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132002000100005&script=sci_arttext
- Wagner, R. (2010). *Coyote anthropology*. Nebraska : University Press.

Diálogo



Debates actuales y perspectivas sobre las políticas sociales en América Latina.

Entrevista con Rolando Franco

Current debates and perspectives about social policies in Latin America. Interview with Rolando Franco

Por: Ana María Larrea, Freddy Hernández,
Jairo Rivera, Manuel Mera y Vinicio Arcos*

95

Presentación

Rolando Franco (Uruguay) es consultor internacional. Anteriormente, fue profesor investigador de la Sede de FLACSO Chile; director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL (1994-2004) y Director de la Oficina del ILPES para Centroamérica y Panamá. Ha publicado libros y artículos científicos sobre los más variados temas. Aquí interesa, principalmente su producción sobre políticas sociales y pobreza. Entre ellos destacan: *“Los paradigmas de la política social en América Latina”* en Revista de la CEPAL (1996); y sus libros, con Ernesto Cohen, *Evaluación de proyectos sociales* (1988 y 1992), *Gestión social: Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales* (2005), y *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (2006), y el artículo conjunto *Transferencias condicionadas: Pidiendo peras al olmo* (2010).

AML: ¿Cuál es su balance de las políticas sociales en América Latina durante los últimos quince años? ¿Cuáles han sido las principales innovaciones?

Hubo bastante innovación en ese campo en los últimos quince años en América Latina. Pero no es claro que haya sido la implementación de esas nuevas políticas sociales la que haya modificado las condiciones de vida de la población de la re-

* Estudiantes del Doctorado en Políticas Públicas, FLACSO – Sede Ecuador.

gión. Sin duda, hubo cambios importantes como el aumento de las clases medias y la reducción de la pobreza, pero ello fue consecuencia de cambios económicos más que de las políticas sociales.

Hubo intentos de mejorar la evaluación de las políticas sociales. Con Ernesto Cohen contribuimos con un libro que ha tenido múltiples ediciones en dos idiomas (Cohen y Franco, 1988 y posteriores). El Banco Mundial y el Banco Interamericano también aportaron al tema de modo importante. Pero creo que la evaluación no se incorporó de manera definitiva a los programas sociales. Si se evaluase con seriedad la mayoría de los programas, los resultados no serían halagüeños. Por lo cual los gobiernos prefieren seguir con los programas sin evaluarlos a cabalidad, porque tienen necesidad de defender lo que están haciendo.

En conclusión, ha habido innovación en materia de políticas sociales; se han destinado importantes recursos a ese fin, e incluso, a su evaluación, pero no se han tomado las acciones pertinentes en los múltiples casos en que la evaluación ha demostrado que dichos programas no alcanzaban los resultados esperados.

La mayoría de programas que surgieron en los últimos 15 años se inscriben fundamentalmente en la *lucha contra la pobreza*, y no en otras dimensiones de política social, como por ejemplo la educación y la salud. Esto es importante porque no basta que alguien deje de ser pobre, porque se le hace una transferencia monetaria y pasa a tener un ingreso superior a la línea de la pobreza. Hay que dotarlos de las capacidades que les permitan incorporarse activamente en la vida económica y social. Empero, la mayoría de las reformas de moda trabajan en una sola área –lucha contra la pobreza– y, por ello, la estrategia que tuvo mayor importancia fue la de los programas de transferencias condicionadas. Detrás de estos programas hay algo que podría denominarse una “teoría”. Es el intento por reflexionar más seriamente, que yo le atribuyo a Santiago Levy (1991, 1994, 2009; Levy y Rodríguez, 2005), afirmando muy crudamente, que la generación actual de pobres está perdida, y que hay que centrarse en la próxima generación, en quienes hoy son niños.

Así, los programas de transferencias condicionadas buscan que los padres de esos niños respalden el programa, asumiendo el compromiso de mantener a los niños en la escuela y llevarlos a los controles de salud, para lo cual el gobierno se compromete a entregarles una transferencia monetaria mensualmente. “Te doy algo (a los padres) para que hagas algo (cumplir la condicionalidad de que los niños vayan a la escuela y a los controles sanitarios)”. La idea original de Levy es que se requiere el *apoyo de los padres para asegurar que se invierta en mejorar las condiciones de los niños, y para ello se entrega a los primeros una transferencia que los motive*.

AML: Desde su perspectiva, ¿los programas de transferencias serían la principal innovación en política social?

No sé si la principal, pero sí creo que son los más notables. Fue un enfoque innovador, generalizado (empezó en México y se expandió a la región y fuera de ella) y discutido.

Una de las discusiones típicas es si las transferencias monetarias deben ser condicionadas o no condicionadas. En estas últimas se entiende que el Estado tiene la ‘obligación’ –derivada de un supuesto ‘derecho’– de entregar algo a los pobres sin que ellos tengan que responder con una contrapartida. Incluso desde la perspectiva ‘con enfoque de género’ se ataca a los programas de transferencias condicionadas porque ello implicaría una sobrecarga de trabajo sobre la mujer. En general, en torno a la aparición de estos programas hay una discusión teórica, para bien o para mal. Hay una dinámica de posiciones encontradas que lleva a que la gente se plantee cosas distintas. Uno puede estar de acuerdo con una o con otra.

AML: Volviendo al tema de evaluación, vemos que en la última década, la pobreza en América Latina –medida de la manera más tradicional– se ha reducido significativamente en la mayoría de países, ¿se podría hablar de cierto éxito de la política social? ¿A qué cree que se debe este resultado? ¿Un tema de buena suerte? ¿El boom de los commodities? ¿O estamos hablando de buenas políticas?

El *boom* de las *commodities* es un factor fundamental. América Latina ha vivido “siete años de vacas gordas” lo que se tradujo en una reducción muy importante de la pobreza. Ahora dio comienzo el periodo “de vacas flacas”, donde pese a los esfuerzos que hagan los responsables de las políticas sociales, va a aumentar la pobreza. La relación entre subir y bajar la pobreza está fuertemente condicionada por los resultados de la economía.

Durante el periodo de auge, China compraba a los países latinoamericanos todos los minerales, cereales o petróleo, que pudieran producir, a precios récord. Los recursos que se recibían dinamizaban la economía regional y terminaban también beneficiando a una parte de los pobres de cada país, que hubieran conseguido insertarse en alguna ocupación remunerada generada por ese crecimiento económico. El fin de la bonanza hará que la pobreza aumente. Volverán a sufrirla buena parte de aquellos que habían salido de ella. Hay que tener claro, que la política social, en este nuevo periodo de reducción del empleo y aumento de la pobreza, va a ser relativamente marginal. El gobierno dispondrá de menos recursos y asignará consecuentemente un menor presupuesto a la política social. Va a haber menos programas de transferencias condicionadas, y no condicionadas.

AML: En el tema de formulación de política social y de planificación, ¿qué papel ha jugado la participación?

Hay la idea de que la participación puede ser un instrumento importante, una vía para hacer mejores políticas sociales. Pero ello no se aprecia en la práctica. La mayoría de los programas sociales están en manos de funcionarios públicos que son “los dueños del negocio” y que, por lo tanto, no abren espacios a la participación de la comunidad y de los beneficiarios.

La participación, tal vez, podría mejorar la política social, porque obviamente los participantes tienen algo que decir. Saben, en carne propia, si las acciones sociales de que son objeto mejoran o no su situación. Pero no hay espacios para obtener sus opiniones al respecto. Hay un caso excepcional que podría haber permitido saber lo que sienten los beneficiarios. Hay un artículo de Gruenberg y Pereyra Iraola (2009) sobre el Programa Jefes y Jefas de Hogar, de la Argentina. Los autores muestran que quienes participan en el programa encuentran graves problemas al funcionamiento de los programas, y en algo que me resulta especialmente llamativo, tienen la capacidad de empoderamiento para denunciar las vejaciones de que son objeto. Pero no cambia nada. La denuncia queda registrada y guardada. Ningún órgano estatal toma medida alguna contra los abusadores. La participación termina en la audacia de los beneficiarios, que dan el paso de denunciar ante el organismo público correspondiente, lo que están haciendo otros funcionarios públicos con ellos.

FH: Considerando que no todo el crecimiento de una economía, necesariamente se distribuye por igual en toda la sociedad, o que beneficia a quienes se encuentran en la parte más baja de la distribución del ingreso ¿cómo ve usted la compatibilidad que pudiera existir entre el modo de desarrollo y la política social?

En primer lugar, el mercado siempre distribuye diferencialmente, relacionándolo con el ‘aporte’ a la producción de los participantes. No me parece viable una sociedad que distribuya por el criterio de igualdad. Es bien cierto, empero, que hay países que mediante el sistema impositivo emparejan notablemente la distribución de los recursos generados por la sociedad en su conjunto. Un ejemplo claro son los Estados de bienestar europeos. Los países latinoamericanos, que están muy lejos del *Welfare State*, podrían tratar de generar, una *safety net*, o red de seguridad que impida que los pobres se mantengan en esa condición.

La igualdad absoluta no es conseguible y, desde mi punto de vista, intentar alcanzarla sería una mala decisión política, porque desestimularía la búsqueda de innovaciones. Pero sí es razonable plantear la reducción de las desigualdades, por lo

menos de las más extremas, tarea que realiza la política social de diversas maneras. En el Estado de bienestar europeo, las diferencias de ingreso *after taxes* son muy inferiores a las existentes en América Latina. Ello se consigue mediante una presión impositiva diferencial. Si se acepta esto (que sea diferencial), podría ser un objetivo deseable para los latinoamericanos aproximarse a dicho modelo. Pero el propio Estado de bienestar europeo genera espacios como para que las diferencias entre los individuos sigan existiendo. No pretenden alcanzar la igualdad total. Los recursos entregados por los diferentes estratos poblacionales serán utilizados, vía políticas sociales, principalmente para mejorar la situación de quienes están en la parte inferior de la distribución. Pero manteniendo siempre el espacio para que los individuos puedan desarrollar su individualidad, su diferencia.

Hoy está de moda hablar de la desigualdad adjetivada, de ser posible, con alguna palabra estentórea ('bruta', 'indigna', 'inaceptable', por ejemplo). Se recurre, en muchos casos, al planteo de Piketty (2014), que ha puesto en el mercado de las ideas este planteo y eventuales soluciones utópicas. La problemática sería que se habría producido una concentración de la riqueza y su distribución en los últimos 250 años, debido a que la tasa de acumulación de capital crece más rápido que la economía, generando un *capitalismo patrimonial*. Que la gente que tiene fortuna se va heredando y por lo tanto hay una fortuna hereditaria y yo quisiera saber ¿cuántas son las familias poderosas del mundo que existían hace 300 años y siguen existiendo hoy? Cuando uno ve quiénes son los grandes multimillonarios hoy, son señores que nacieron de una familia cualquiera. Entonces, esa cosa de que hay una acumulación perversa, siempre en las mismas familias y en los mismos grupos, yo creo que es absolutamente equivocada.

La obra de Piketty, que tiene muchísimos seguidores, también ha encontrado críticos a los que me remito. Creo especialmente pertinente Deirdre Nansen McCloskey (2014, 2015).

FH: Sin embargo, Piketty señala como una de las causas de la desigualdad los grandes réditos que obtiene el capital, lo cual agrava la brecha entre los que tienen ingresos altos y los que tienen ingresos bajos, ¿ahí cómo podría entrar la política social, tiene algo que hacer?

La política social nunca va a reducir los ingresos de los más ricos. No es su función. Solo tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de quienes están en la parte baja de la distribución del ingreso, mejorando por ejemplo las condiciones de inserción en el mercado de trabajo, u otorgando transferencias a quienes no pueden lograrlo.

Los ingresos de quienes están en la parte alta de la distribución pueden afectarse por las políticas fiscales. Pero, en general, no se persigue la igualación. Expropiar a

los sectores de altos ingresos sería promover una revolución para eliminar a la élite que tiene la capacidad, la formación y los instrumentos para generar riqueza. Ello produciría una caída del bienestar general, por lo menos hasta que se reconstruya una nueva élite que cumpliera dicha función a la que, por cierto, también habría que proporcionarle ingresos relevantes para que se dedicara a dicha función.

Debe hacerse notar que tampoco es cierto que los ricos actuales provengan de familias que han venido acumulando fortuna por generaciones. La lista de las personas más ricas de los Estados Unidos y del mundo, que publica la Revista Forbes, desmiente tal aserto. Por el contrario, describe una situación de grandes variaciones. Muestra que los “herederos” son una minoría.

Puede concluirse, de una revisión histórica de esta lista que la movilidad de las grandes fortunas es fuerte en el nivel extremo de la riqueza: este año, 290 de los 500 integrantes del listado eran nuevos, entre ellos Michael Jordan. De los nuevos millonarios China aportaba 71, seguido de Estados Unidos (con 57), India (28) y Alemania (23). De los 50 primeros puestos, solo 21 había heredado su fortuna. De esos 21, solo los tres propietarios del imperio fabricante de golosinas Mars, pueden trazar el origen de su fortuna más allá de sus padres, por cuanto fue su abuelo quien fundó la empresa. Es decir, el 94% de las 50 mayores fortunas del mundo son de primera o segunda generación¹.

FH: Previamente hizo referencia al Estado de bienestar europeo. El caso latinoamericano presenta otra realidad, por una parte tenemos una precarización del empleo, y por otro lado, el Estado no cobra los impuestos que debe cobrar, es decir, no tenemos una política fiscal dura que realmente esté transfiriendo los recursos de estos grupos, como el caso de los Slim en México —que han hecho una fortuna en una generación (Carlos Slim no nació siendo rico) y controlan empresas que generan un poder de mercado y no permiten la competencia—. Ahí estamos viendo esas dos dinámicas.

Tú estás diciendo una cosa importante, Piketty habla de que a través de generaciones un grupo elitario va reproduciendo el proceso de acumulación. En el caso de Slim es justamente lo contrario. Proviene de una familia migrante, y luego de graduarse de ingeniero, tuvo la capacidad de generar la mayor fortuna del mundo. Además, destinó —como suelen hacer la mayoría de los súper-ricos— una parte importante de su fortuna a crear cultura. Es probable, como se mencionó antes, que cuando fallezca, esa fortuna se divida entre sus hijos y otros beneficiarios. Algunos mantendrán lo recibido e incluso lo expandirán; otros lo irán perdiendo. Cuando se miran

1 Este texto recupera parcialmente a Jordá (2015).

historias familiares se aprecia que, con mucha suerte, algunos de la tercera generación todavía siguen manteniendo lo creado por el *paterfamilias*, mientras que los restantes herederos han perdido lo recibido. El mercado es cruel, y lo es para todos.

Por otro lado, si fuese cierto, como dices, que Slim impide que funcione un mercado competitivo, la responsabilidad recaería en el Estado mexicano por no cumplir con su obligación de asegurar la competencia. Y sabemos que en los estados capitalistas se toman medidas muy duras en esos aspectos, como nos ha recordado en estos días la sanción impuesta a Volkswagen.

JR: En el contexto de la crisis económica mundial ¿Usted considera que América Latina está en capacidad de atender a la población vulnerable que existe en la región?

Creo que esta crisis va a encontrar a los gobiernos de la región mal preparados para enfrentarla. Lo que está pasando ahora, es que todos los países, sea que produjeran petróleo, minerales, soya o cereales diversos, se jugaron a eso, porque China compraba todo. La caída del valor de los recursos de cada uno de estos países, como el cobre en Chile o el petróleo en el Ecuador, o la soya en los ríoplatenses y el Brasil es brutal y eso hace que en cada país tenga que redefinirse completamente la política que está llevando a cabo. Hay una cantidad de países que estaba produciendo a determinado costo y obteniendo rentabilidades sin posibilidad alguna de mantenerse en el futuro. Además, si China cambia el modelo, va a cambiar el mundo de una manera muy radical, y eso va a perjudicar a los países marginales; y América Latina de alguna manera, en el mundo actual, es relativamente marginal. El mundo se va a ir transformando y América Latina no aprovechó la oportunidad del *boom* de los *commodities*, para cambiar el tipo de economía monoproductora que la caracterizaba.

No se invirtió en cambiar el capital humano. Los niños no van a la escuela, no aprenden o aprenden muy poco. Probablemente las dietas alimentarias que consumen no son las adecuadas. Tienen poca educación, entre otras cosas, porque están mal nutridos o fueron mal nutridos en los primeros 4 años de vida, lo que limitará su capacidad de aprender a futuro. Por tanto, no podrán incorporarse al mercado de trabajo con una adecuada formación. A estos temas, por ejemplo de la nutrición infantil, que son políticas sociales fundamentales nadie les da mucha atención en América Latina. ¿Cuántos países se están preocupando de esto?

Yo creo que el problema que se avecina es que, una vez más, obtuvimos ingresos relativamente altos, pero no cambiamos los motores de crecimiento, que nos permitirían funcionar mejor hacia el futuro.

MM: ¿Hasta qué punto la política social se está enfocando solamente en las capacidades de ahora y no en el futuro?

Creo que las capacidades que las personas tienen para vivir una vida buena, en la que puedan elegir lo que quieren hacer, etc., pasa por haber alcanzado un conjunto de capacidades básicas: un desarrollo neuronal en la primera infancia; una educación en los años subsiguientes que permitiera alcanzar el conjunto de conocimientos requeridos para que al ingresar a la vida activa, fuera posible insertarse en posiciones laborales retribuidas con recursos financieros suficientes para vivir una vida buena, de acuerdo a lo que cada uno desee.

Si hubo tropiezos o carencias en alguna de esas etapas, el desarrollo posterior será difícil. Llegado a la edad adulta, esa persona no hará un aporte fundamental al funcionamiento de la sociedad y posiblemente dependerá de algún subsidio entregado por el Estado. Ese es el tema fundamental, y ese es, desde mi punto de vista, el gran defecto de la mayoría de las políticas sociales.

MM: Para cerrar, ¿cuáles serían sus comentarios o reflexiones finales sobre si necesitamos una nueva política social? ¿Necesitamos un cambio drástico en el enfoque, en la perspectiva? ¿Cuáles son los grandes retos de la política social hoy en día en América Latina?

Creo que los retos siguen siendo los mismos que siempre han sido. Hay edades cruciales en la vida de las personas y sobretodo de los niños, y la política social tiene que preocuparse de atenderlas cuando corresponde. La nutrición es fundamental y está vinculada a la política de salud. La principal responsabilidad de quien hace política pública es evitar la desnutrición infantil, que marcará al niño por el resto de su vida, porque implicará que va a tener una vida muy limitada; no tendrá capacidad de aprender más allá de un cierto nivel, y su dotación de capital humano será insuficiente para integrarse adecuadamente a la vida laboral.

También es responsabilidad de la política social que esos niños vayan a una escuela donde aprendan algo útil. Las pruebas PISA demuestran que no es así en muchos casos. Alguien va a decir que las pruebas PISA no miden lo que deberían medir, lo cual es la disculpa de muchos gobiernos.

Entonces los desafíos son que la política social se hace mal en América Latina, especialmente educación y salud porque tienen un papel central en la fase primaria de la vida de los nuevos ciudadanos. No se cuida suficientemente la nutrición y no se cuida el hecho de generar una escuela que realmente enseñe lo que hay que enseñar en el siglo XXI. La seguridad social tiene problemas serios de financiamiento,

que se agravarán con el envejecimiento de la población, por lo que dejará en mala situación a quienes llegan a la edad de retiro.

Los 'bonos demográficos' se terminaron: hay pocos nuevos trabajadores frente a la cantidad de personas que están llegando a la edad de jubilación. Entonces hay un problema demográfico por detrás del tema de las jubilaciones. Y también ahí, América Latina está muy atrasada porque buena parte de la población activa probablemente nunca aportó para la seguridad social. No tienen 'derecho' a jubilarse por lo cual tendrán que seguir trabajando hasta que puedan hacerlo. Es un problema gravísimo. Los sistemas jubilatorios van reduciendo el monto de las jubilaciones para tratar de distribuir la misma cantidad de recursos entre más gente. Ello lleva a que el monto que reciben los jubilados se vaya tornando insignificante y no tiene relación alguna con los costos de sobrevivencia de esas personas, y probablemente, si alguien descubre cómo funciona todo esto —algún mago que haya— recibirá el premio Nobel.

Referencias bibliográficas mencionadas

- Franco, R. (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL*, No. 58.
- Cohen, E. y Franco, R. (1988). Evaluación de proyectos sociales. Buenos Aires: GEL. Versión revisada: (1992 y posteriores) Evaluación de proyectos sociales. México D. F., Siglo xxi editores. Avaliacao de programas sociais. Petrópolis, Editora Vozes.
- _____ (2005) Gestión social: Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: CEPAL-Siglo XXI Editores.
- _____ (2006) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: FLACSO México – Secretaría de Desarrollo Social.
- _____ (2010). "Programas de transferencias condicionadas: ¿Pidiendo peras al olmo?" *Revista Persona y Sociedad*, Vol. XXIV, N° 3:91-121. Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.
- Gruenberg, C. y Pereyra Iraola, V. (2009). "El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza. Centro de Implementación de Política Pública para la Equidad y Crecimiento". *Análisis*, No. 60.
- Levy, S. (1991). "La pobreza extrema en México: Una propuesta de política". *Estudios Económicos*, Vol. 6, No. 1(11), pp. 47-89.
- _____ (1994). "La pobreza en México". Vélez, F. (comp.) La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México-Fondo de Cultura Económica.

- Levy, S. (2009) Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progres-a-Oportunidades. Fondo de Cultura Económica: México.
- Levy, S. y Rodríguez, E. (2005) Sin herencia de pobreza. El programa Progres-a-Oportunidades de México. Banco Interamericano de Desarrollo-Editorial Planeta: México.
- McCloskey, Deirdre Nansen (2014) “Measured, unmeasured, mismeasured, and unjustified pessimism: a review essay of Thomas Piketty’s Capital in the twenty first century”, *Erasmus Journal for Philosophy and Economics* 7:2 (Autumn, 2014), pp. 73-115 (open access). Traducción al español (2015) “Pesimismo medido, no medido, mal medido e injustificado. Un ensayo crítico sobre el libro El Capital en el Siglo XXI. Santiago, Chile, Fundación para el Progreso”, Fundación para el Progreso, Santiago, Chile
- Piketty, T. (2014) El capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica: México.
- Jordá, Carmelo (2015) “La lista Forbes destroza otro mito del capitalismo: los ricos no siempre son los mismos”, *Libertad Digital*, 16 de agosto de 2015.

Reseñas



Peter John

Analyzing Public Policy

(2da. Edición)

Routledge, Textbooks in Policy Studies, 2012, 224 págs.

Muchos libros de texto sobre políticas públicas se han escrito asumiendo su carácter politológico sin evidenciar las relaciones teóricas de fondo del estudio de las políticas públicas con el campo más amplio de la indagación política. El libro *Analyzing Public Policy* de Peter John es tal vez el primer libro de texto, eminentemente teórico, en alcanzar ese cometido, ubicándose unos pasos más adelante de los textos básicos tradicionales, pues logra dar cuenta del avance teórico de la ciencia política orientado a explicar las políticas públicas, y lo pone en discusión con los enfoques sintéticos desarrollados al interior del campo de las políticas públicas. El libro es crítico de las etapas del ciclo de políticas comúnmente utilizadas como guía para estructurar los textos dentro del campo. En este caso el marco lo constituyen lo que el autor considera son los principales enfoques, o niveles explicativos de la ciencia política, agrupados en cinco procesos políticos: las instituciones, los grupos y las redes, los determinantes exógenos, los actores racionales, y las ideas.

En torno a estos cinco grandes enfoques se estructura la parte principal del libro, compuesta de cinco capítulos (3 a 7), precedidos por dos que pueden entenderse como una introducción larga (1 y 2). El libro termina con dos capítulos más (8 y 9), una propuesta de síntesis y la conclusión.

En el primer capítulo, entre otros aspectos, se describen los orígenes del cam-

po, se resalta tanto la complejidad de las políticas como su centralidad e importancia para la ciencia política, al ser un campo que tiene que ver con la totalidad del sistema político, no solo con sus *outputs*; además, se establece que la calidad de las teorías de políticas públicas va a depender de su capacidad para explicar tanto la variación (sectorial y entre lugares), como la dinámica de las políticas (estabilidad y cambio).

El segundo capítulo es crítico, no obstante reconoce sus aportes, de los desarrollos previos en el campo: modelo secuencial, análisis de implementación, modelos racional e incrementalista, y el análisis de políticas (como uso de técnicas racionales para producir información que mejore la toma de decisiones). Estos modelos se basan en supuestos engañosos que no dan cuenta de la complejidad del proceso de las políticas, ya que esta no es ni lineal, ni uni-causal, y tampoco se desenvuelve por etapas lógicas que se siguen unas a otras, lo que disminuye su valor explicativo de la variación y el cambio.

Los cinco capítulos siguientes hacen una muy buena síntesis, incluidos ejemplos y críticas principales de las discusiones teóricas politológicas en torno a:

1. Las instituciones, no solo las tradicionales que están en la base de la formación de la ciencia política, sino también las instituciones de los neo-institucionalistas con sus diversos énfasis.
2. Grupos y redes, desde el enfoque de política grupal, pasando por el *lobby* y el corporativismo para terminar dando cuenta de las redes de políticas y el análisis de redes sociales.

3. Determinantes exógenos, incluyendo perspectivas centradas en el desarrollo, el embudo de causalidad de Hofferbert, las relaciones entre política y mercado, terminando con recuentos sobre el papel de la globalización y el neo-liberalismo, y la economía política comparada. Se resalta el papel del marxismo dentro de varias de estas perspectivas.
4. Actores racionales (enfoque de elección racional), donde se resalta su origen en la economía y por tanto, el uso de métodos provenientes de esta, pasando por la teoría de juegos, la acción colectiva y los modelos de principal-agente, entre otros aportes.
5. Las ideas, que se presenta como el elemento de más reciente inclusión como factor explicativo tanto en la ciencia política como en las políticas públicas, y que incluye discusiones relacionadas con estudios de *agenda-setting*, aprendizaje, transferencia y difusión de políticas, la relación entre ideas e intereses, así como los aportes del neo-positivismo, en relación con perspectivas que resaltan el discurso, las narrativas, y la interpretación. Estas últimas no se resaltan suficientemente en el texto.

La síntesis de la discusión sobre estos cinco factores o conjuntos de teorías la construye el autor a partir del aporte que cada uno hace para explicar el proceso de las políticas públicas. Así, las instituciones, las redes y grupos, y los determinantes exógenos, se entienden como “límites de la acción humana” (pp. 154-155); los individuos racionales se clasifican como los “impulsores del cambio y el fundamento de la acción humana” (p. 155). Por último, las ideas son consideradas como las que le “dan propósito a los agentes

humanos y les ayudan a expresar sus intereses” (p. 155).

El autor sostiene que cada uno de estos conjuntos de teorías tiene sus énfasis, sin alcanzar a dar explicaciones que incluyan todos los demás factores, unos son más adecuados para explicar la estabilidad y la variación por país (institucional), y otros más adecuados para explicar el cambio (ideas).

Dentro de los estudios de políticas públicas hay tres enfoques sintéticos que han avanzado en el sentido de integrar en sus explicaciones varios de los factores mencionados, se trata del Marco de las Coaliciones Promotoras, el Enfoque de las Corrientes Múltiples y el Modelo del Equilibrio Interrumpido; no obstante, tampoco han logrado hacer una integración de los cinco elementos. Por ejemplo, el Enfoque de Corrientes Múltiples se considera sintético porque da cuenta del papel de los actores individuales, las ideas, las instituciones y los procesos externos.

Ante este vacío el autor avanza su propia propuesta, que denomina evolutiva, en esta se integrarían todos los elementos por cuanto todos interactúan de forma compleja para generar el cambio en las políticas. Según John, “... la teoría evolutiva considera todos estos elementos como interactuando continuamente entre sí y en el tiempo” (p. 177), esto implica que esta teoría se concibe como dinámica, contrariamente a algunos de los enfoques mencionados que enfatizan unos patrones estables.

Finalmente, el autor compara tanto los cinco factores entre sí, como los cuatro enfoques sintéticos, incluido el suyo, según su aporte a la explicación de la estabilidad y el cambio, y la variación sectorial y por país. En la comparación de los enfoques sintéticos se destaca: tres, que son adecuados para

explicar la estabilidad, con excepción de las Corrientes Múltiples; todos son buenos para explicar el cambio, aunque en menor medida las Coaliciones Promotoras; con todos se puede explicar la variación entre sectores de política, aunque en mayor medida con la teoría evolutiva; y por último, ninguno es completamente adecuado para explicar la variación por país, aunque es más idónea la teoría evolutiva.

Los estudios de políticas a pesar de su enorme producción académica han permanecido en cierta periferia de las grandes tradiciones y discusiones de la ciencia política, este libro presenta suficientes elementos para ubicarlos en el centro mismo de la discusión, porque evidencia sus profundas conexiones teóricas con los grandes temas de la disciplina, y porque muestra su importancia para esos mismos temas, redefiniendo

la relación entre ciencia política y estudios de políticas públicas.

Por esto, recomiendo ampliamente la lectura de este libro, tanto para los politólogos en general como para los estudiosos de las políticas; ambos encontrarán una síntesis muy valiosa sobre los principales enfoques de la ciencia política, y sus aportes a las políticas públicas. Los primeros encontrarán de gran utilidad el aporte sobre la importancia del papel de las políticas para su disciplina; los segundos podrán ponerse al día respecto a las principales discusiones teóricas en su campo y encontrar intuiciones para abrir nuevos senderos de investigación.

Juan Guillermo Vieira Silva
Estudiante doctorado en Estudios
Políticos y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Colombia.

Sen, Amartya
Desarrollo y Libertad (11ª edición)
 Editorial Planeta, Bogotá,
 2012, 440 págs.

Amartya Sen (1933) es un gran filósofo y economista hindú. Obtuvo su PhD en Economía por la Universidad de Cambridge. Fue galardonado con el Premio Nobel de Ciencia Económica en 1998 por *sus contribuciones a la economía del bienestar*. Actualmente es profesor en la Universidad de Harvard.

La primera edición del libro fue en 1999, en idioma inglés, con el título *Liberty as Freedom*. Su contenido se basa en varias conferencias del autor para el Banco Mundial por lo que abarca una pluralidad de temas que tienen en común el bienestar, la libertad y el desarrollo. Está compuesto por doce capítulos: i) la perspectiva de la libertad; ii) los fines y medios del desarrollo; iii) la libertad y los fundamentos de la justicia; iv) la pobreza como privación de capacidades; v) mercados, estado y oportunidad social; vi) la importancia de la democracia; vii) las hambrunas y otras crisis; viii) la agencia de las mujeres y el cambio social; ix) población, alimentos y libertad; x) cultura y derechos humanos; xi) elección social y conducta individual; y xii) la libertad individual como un compromiso social.

El libro tiene como objetivo principal analizar al *desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos*. La hipótesis que el texto defiende es que el desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de ausencias de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para

ejercer su agencia¹. La tesis que plantea el autor radica en concebir la *libertad individual como compromiso social*.

Sen inicia su obra analizando el hecho de que nos encontramos en un mundo de una *opulencia sin precedentes*, y a la vez, lleno de *notables privaciones, miseria y opresión*. En ese sentido, plantea que el desarrollo debería propender a superar estos problemas, y ello solo se conseguirá aumentando la libertad de los individuos, lo cual mejora la capacidad para ayudarse a sí mismos, incrementando su agencia, así como, para influir en el mundo.

En el enfoque propuesto por el autor se considera que la expansión de la libertad es: 1) *el fin primordial*, y 2) *el medio principal del desarrollo*. A ambos los define como el papel constitutivo y el papel instrumental de la libertad en el desarrollo, respectivamente. El primero está relacionado con la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana. Por otro lado, el papel instrumental se refiere a la forma en que los diferentes tipos de derechos y oportunidades contribuyen a expandir la libertad. El autor considera cinco libertades principales desde una perspectiva instrumental: i) las libertades políticas; ii) los servicios económicos; iii) las oportunidades sociales; iv) las garantías de transparencia; y, v) la seguridad protectora. Estas libertades instrumentales mejoran directamente las oportunidades de los in-

1 Para Sen la libertad tiende a incrementar la agencia del individuo. Dicha agencia se refiere a la capacidad de la persona para actuar en la sociedad activamente y provocar cambios. Esta definición es diferente a la que se utiliza normalmente en economía, específicamente en teoría de juegos.

dividuos, pero también se complementan y pueden reforzarse mutuamente.

Una de las principales preocupaciones del autor, relacionado con el bienestar, es la definición de pobreza. Sen considera que en lugar de centrar la atención solo en la escasez de renta, se debería enfocar la idea más global de pobreza como una carencia de capacidades². Tres puntos sustentan su posición: i) el enfoque centra la atención en privaciones que son intrínsecamente importantes, a diferencia de la renta baja, que solo es instrumentalmente importante; ii) hay otros factores que influyen en la privación de capacidades, además de la falta de renta; y, iii) la relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades es contingente y condicional. Como resultado, *el análisis de pobreza traslada la atención principal de los medios –como la renta– a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por lo tanto, a las libertades para poder satisfacer estos fines*.

A primera vista, y lo señala el autor de forma brillante, pudiera parecer que el centrar la atención en la calidad de vida y en las libertades, y no sólo en la renta o en la riqueza, es alejarse de las tradiciones arraigadas en economía. Sin embargo, una de las fortalezas de las ideas de Sen es que su enfoque se encuentra en sintonía con algunos tipos de análisis que han formado parte de la economía profesional desde el princi-

pio. Las premisas del autor, si bien bastante innovadoras, tienen sus bases en obras de Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, John Stuart Mill, entre otros. Actualmente, la economía se sustenta en la eficiencia, competencia y maximización de utilidades, pero en este texto se vuelve a los orígenes de la ciencia abarcando temas como la desigualdad, equidad, y limitaciones del mercado. Entonces, de ahí la necesidad de adoptar un enfoque pluralista.

Para Sen el desarrollo y fortalecimiento de un sistema democrático constituye un componente esencial del proceso de desarrollo, y su relevancia se resume en tres virtudes: i) importancia intrínseca; ii) contribución instrumental; y, iii) papel constructivo en la creación de valores y normas. Sin embargo, la democracia es necesaria, pero no suficiente para expandir libertades. Ello depende del uso de las oportunidades de expresión y participación que existan. En ese sentido, las discusiones y los debates públicos, permitidos por las libertades políticas y por los derechos humanos, son fundamentales para formar valores. Como ejemplo, Sen aborda el tema de las hambrunas en los países con regímenes autoritarios y su diferencia con los países en democracia. La principal divergencia se encuentra en que en los primeros no hay grupos organizados de oposición y el mandatario no tiene que rendir cuentas de forma periódica, como en elecciones, para satisfacer las necesidades de la población. Ello se traduce en una violación de libertades que solo disminuyen a medida que se expande la democracia y la participación social.

Asimismo, y de forma relacionada, en el texto se examina la importancia de la información en una sociedad ya que determina las prioridades que se aceptan, a menudo

2 El autor desarrolla un «enfoque de las capacidades» formado por las funciones realizadas (lo que una persona es capaz de hacer realmente) o el conjunto de capacidades de las opciones que tiene (sus oportunidades reales). Los dos suministran diferentes tipos de información: las primeras sobre las cosas que hace una persona y el segundo sobre las cosas que tiene libertad fundamental para hacer.

implícitamente, en los diferentes enfoques de la ética, la economía del bienestar y la filosofía política. En su análisis, Sen considera que no es suficiente la información en la que se basan algunas teorías convencionales de la ética y la justicia social, en particular, el utilitarismo, el pensamiento libertario y la teoría rawlsiana de la justicia. Como solución se propone el enfoque de capacidades debido a su amplia gama de información. Con ello, se deduce que en el análisis de la *justicia social* existen poderosas razones para juzgar la ventaja individual en función de las capacidades que tiene una persona, es decir, de *las libertades fundamentales de que disfruta para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar*.

Finalmente, Sen afirma que la libertad individual es esencialmente un producto social. Hay una relación de doble sentido entre los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales y su uso, no solo para mejorar las vidas respectivas, sino también, para conseguir que los mecanismos sociales

sean mejores y más eficaces. En ese sentido, el autor trata la responsabilidad individual para mejorar la realidad propia y el entorno, y esa *responsabilidad exige libertad*. De ahí la importancia del desarrollo ya que es un *compromiso trascendental con las posibilidades de libertad*.

A manera de conclusión se puede indicar que la obra de Amartya Sen es un llamado a la revisión en la manera en que concebimos al desarrollo y bienestar. La propuesta del enfoque de capacidades humanas tiene efectos directos en la libertad de las personas y se traduce en un cambio social. La ventaja principal del texto es su soporte filosófico económico que provee discusión y análisis de las teorías y prácticas del desarrollo, desde sus fundamentos epistemológicos hasta sus últimos avances revolucionarios.

Jairo Rivera
Estudiante doctorado
en Políticas Públicas
FLACSO Ecuador

Walzer, Michael (2001)
Las esferas de la justicia: una defensa al pluralismo y la igualdad
México: Fondo de Cultura Económica,
2da. Edición. 330 págs.

Michael Walzer (1935), historiador por la Universidad de Cambridge y doctor en Gobierno por la Universidad de Harvard, es uno de los principales exponentes de la filosofía política contemporánea. Fue profesor de la Universidad de Harvard y desde 1980 es profesor del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Princeton. Junto a a Alasdair MacIntyre y Michael Sandel ha sido ubicado como un exponente del comunitarismo, en el debate frente a los filósofos liberales, aunque él mismo no se siente cómodo con esta clasificación otorgada.

En *Las esferas de la justicia* cuya primera edición en inglés fue publicada en 1983, Walzer desarrolla su planteamiento sobre la justicia distributiva confrontando la tesis de John Rawls según la cual existiría un criterio distributivo universal para todo tipo de bienes¹. El planteamiento de Walzer, en contraposición, es radicalmente particularista, aunque comparte con Rawls la necesidad de construir un igualitarismo congruente con la libertad.

1 Para Rawls los principios de la justicia son: "Primero, cada persona que participa en una práctica, o que se ve afectada por ella, tiene un igual derecho a la más amplia libertad compatible con una similar libertad para todos; y, segundo, las desigualdades son arbitrarias a no ser que pueda razonablemente esperarse que redundarán en provecho de todos, y siempre que las posiciones y cargos a los que están adscritas, o desde los que pueden conseguirse, sean accesibles a todos" (1999:79). Justicia como equidad. Madrid: Editorial Tecnos.

Para el autor, el análisis de la justicia distributiva en cada sociedad particular debe basarse en la descomposición de sus partes: los bienes y las esferas de distribución. La justicia es una construcción humana y no puede ser realizada de una sola manera. Cada sociedad particular establece unos significados a los bienes sociales. La distribución de los bienes depende de estos significados, de ahí que los principios de la justicia sean en sí mismos plurales, producto del particularismo histórico y cultural.

En sociedades complejas, es necesario que se respeten los principios de distribución de cada esfera para que una sociedad pueda considerarse justa. Para desarrollar este planteamiento, Walzer establece una teoría de los bienes, basada en 6 proposiciones fundamentales:

1. Todos los bienes son bienes sociales y tienen significados compartidos en cada sociedad particular.
2. Los individuos asumen identidades concretas por la manera en que conciben, crean, poseen y emplean los bienes sociales.
3. No existe un solo conjunto de bienes básicos, incluso la gama de necesidades recibe jerarquizaciones diversas de acuerdo a la sociedad particular.
4. La significación de los bienes determina su movimiento. Si comprendemos cómo se concibe un bien en una sociedad específica, entendemos las razones de su distribución. Toda distribución es justa o injusta de acuerdo a los significados sociales que se atribuyen al bien.
5. Los significados sociales y las distribuciones poseen carácter histórico.
6. Todo bien social, o conjunto de bienes sociales constituye una esfera distributi-

va dentro de la cual solo ciertos criterios y disposiciones son apropiados. Lo que ocurre en una esfera distributiva afecta a las otras. Las esferas distributivas solo gozan de una autonomía relativa (pp. 21-23).

Walzer explica las desigualdades con las nociones de monopolio y dominio de los bienes sociales. Un bien es monopolizado cuando es acaparado por una persona o un grupo de personas, mientras que es dominante cuando su posesión permite la posesión de otros bienes pertenecientes a otras esferas de distribución. Por ejemplo, en las sociedades capitalistas el bien dominante es el capital y su control monopólico da origen a una clase dominante, que ejerce su dominio mediante la posesión de este bien invadiendo los principios distributivos de otras esferas de la justicia.

Para construir sociedades igualitarias lo importante para Walzer no es el monopolio de bienes, sino la necesidad de evitar que estos se conviertan en dominantes, es decir, que rebasen los límites de las esferas distributivas. Cuando esto ocurre una sociedad es desigual, o ilegítimamente injusta. El igualitarismo no consiste en eliminar las diferencias, sino en construir una sociedad libre de dominación. La justicia es el arte de la diferenciación y la igualdad su resultado.

Toda idea de justicia se asienta en una concepción de igualdad. Como hemos visto, para Walzer, la igualdad está vinculada al pluralismo de bienes y de criterios de distribución. La desigualdad es ilegítima cuando es opresora o "tiránica", es decir, cuando un tipo de bien, como por ejemplo el dinero, domina o influye sobre los otros bienes. La distribución desigual de un bien es legítima dentro de su propia esfera de influencia. Pero un tipo de bien no debería influir sobre otras esferas.

Para entender este planteamiento, es necesario retomar la distinción que hace el autor entre igualdad simple e igualdad compleja. La igualdad simple se basa en un principio único y universal de distribución al combatir el monopolio de los bienes, mediante el reparto igualitario de los bienes sociales. Para Walzer, no hay razón para que todos tengamos lo mismo. La igualdad simple es falsa porque para que exista es necesario que alguien vigile la distribución y esto da lugar a la dominación y a la tiranía.

La igualdad compleja es lo opuesto a la tiranía, pues establece tal conjunto de relaciones que hace imposible la dominación. "La igualdad compleja significa que ningún ciudadano ubicado en una esfera o en relación con un bien social determinado puede ser coartado por ubicarse en otra esfera, con respecto a un bien distinto" (p. 33). "Ningún bien social *X* ha de ser distribuido entre hombres y mujeres que posean algún otro bien *Y* simplemente porque poseen *Y* sin tomar en cuenta el significado de *X*" (p. 33).

Existen 3 principios de distribución: el intercambio libre, las necesidades y el mérito. Cada principio tiene su propia lógica y esfera de influencia. Con este marco, Walzer analiza los diferentes bienes y sus esferas de distribución: la pertenencia; la seguridad y el bienestar; el dinero y la mercancía; el cargo; el trabajo duro; el tiempo libre; la educación; el parentesco y el amor; la gracia divina; el reconocimiento; y el poder político.

Su relativismo extremo le lleva a un planteamiento moderado y a la vez utópico de igualdad. Moderado porque llega a afirmar que cuando los significados son compartidos, la sociedad es justa, independientemente de si hay desigualdad en el reparto de los

bienes sociales, si se exige una repartición en contra de las nociones compartidas sobre los bienes sociales, la justicia misma es tiránica, por lo tanto, contravenir las nociones compartidas es siempre obrar injustamente. Lo que le lleva a afirmar que desde el punto de vista de la sociedad Brahmánica el desigual reparto de bienes es justo, mientras todos estén de acuerdo en que así sea.

Si retomamos la noción gramsciana de hegemonía, muchos de los significados compartidos en una sociedad a más de ser una convención, pueden ser en sí mismos producto de la dominación que genera consenso y hace que los dominados acepten como “natural” la dominación. Este ámbito escapa del análisis de la justicia realizado por el autor.

Y es utópico porque en sociedades complejas el evitar la “tiranía” del dominio de un bien hacia otras esferas de la justicia necesariamente conduce a la construcción de una esfera dominante, que es lo que Walzer justamente pretende evitar.

Ya en el plano normativo aboga por la construcción de un socialismo democrático: “un Estado de beneficencia fuerte, operado,

al menos en parte, por funcionarios locales y *amateurs*, un mercado restringido, un servicio civil abierto y desmitificado, escuelas públicas independientes, el compartimiento del trabajo duro y del tiempo libre, la protección de la vida religiosa y familiar, un sistema de honores y deshones públicos libre de toda consideración de rango o clase social, el control por parte de los trabajadores de compañías y fábricas, la actividad política de partidos, movimientos, reuniones y debates públicos” (p. 327).

Su formación de historiador se refleja en cada página del libro, mostrando una alta erudición y haciendo fascinante la lectura de su texto. Michael Walzer nos transporta entre mundos diversos: de las Islas Trobiand, a la Antigua China, pasando por la India y las antiguas comunidades judías. Un libro con una alta densidad filosófica que se deja leer.

Ana María Larrea Maldonado
Estudiante doctorado
en Políticas Públicas
FLACSO Ecuador

Política editorial

MUNDOS PLURALES recibe artículos durante todo el año siempre que éstos 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 en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de política pública.

Cada número de Mundos Plurales consiste en artículos del más alto rigor, aunque se da espacio también para formatos innovadores, tales como entrevistas y otras formas de expresión de criterios y perspectivas relacionados a la política pública. Para propuestas e información: revistamundosplurales@flacso.edu.ec

Selección de artículos

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

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

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

Normas de publicación

Las personas interesadas en publicar artículos en la revista *Mundos Plurales* deberán enviar sus trabajos originales por correo electrónico a revistamundosplurales@flacso.edu.ec y deben aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar bajo consideración para su publicación en otras revistas.
2. Los editores de *Mundos Plurales* se reservan el derecho a decidir sobre la publicación de los manuscritos sometidos.
3. La identidad de el (la) autor (a) no debe constar en el manuscrito. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
5. Los autores deben proporcionar de cinco (5) a ocho (8) descriptores o palabras claves en orden alfabético que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección *Reseñas*.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez (10) palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:
Artículos: 25.000 a 60.000 cce
Reseñas: 5.000 a 10.000 cce
8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficos y tablas:
 - Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
 - Deberán contener fuentes de referencia completa.
 - Cada uno/a contará con un título y un número de secuencia. Por ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto*
 - Los gráficos pueden enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor/a hará llegar

a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en cd, disquete, zip, usb u otra forma de archivo).

10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas, 1990:15). Para el caso de citas con referencia a un artículo no firmado en un periódico, se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas, seguido del día, mes y año de la edición. Ejemplo: (El Comercio, 14/09/2008). Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.
11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlistará la bibliografía de un autor en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:

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

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

——— (1993). *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.

12. La bibliografía se enlistará siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores y bajo las siguientes formas:

Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.

Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.

Libro publicado electrónicamente:

Kurland, Philip y María Pérez, compiladores (1987). *La primera Constitución*. Baltimore: University of Syracuse Press. Disponible en <http://press-pubs.syracuse.edu/founders> visitada 16-08-2006.

Artículo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es):

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En *Título del libro en cursiva*, páginas que comprende el artículo, Nombre Apellido, palabra que corresponda editor, compilador, coordinador. Lugar: editorial.

Wiese, Andrew (2006). “La casa en que viví: raza, clase y sueños afroamericanos en los Estados Unidos de la postguerra”. En *La nueva historia suburbana*, pp. 99-119, Kevin Kruse y Thomas Sugrue, editores. Chicago: University of Chicago Press.

Artículo en revista:

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En *Nombre de la revista en cursiva*, Vol., no., páginas que comprende.

Coraggio, José (2000). “Alternativas a la política social neoliberal”. *Íconos*, No. 9, pp. 52-59.

Kreimer, Pablo (1997). “Migration of Scientist and the Building of a Laboratory in Argentina”, *Science Technology & Society*, Vol 2, No. 2, pp. 229-259.

Artículo en una revista digital

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. En revista digital en cursiva,

No., Vol., número de páginas. Disponible en página web visitada poner fecha de visita en formato 15-12-2009.

Villarroel, Pablo (2010). “Historia y estado actual de la formación doctoral en Chile”. *Revista Digital Universitaria UNAM*, Vol.11, No.6, pp. 22-35. <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num5/art47/>.

Artículo en periódico

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre del periódico*, mes día, Sección.

Vera, Carlos (2006). “la opinión pública en el Ecuador”. *El Comercio*, octubre 25, editoriales.

Ponencia presentada en un seminario, conferencias, etc.

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. Ponencia presentada en nombre del congreso, mes, día, ciudad, país.

Macaroff, Anahí (2006). “De la iglesia a los barrios”. Ponencia presentada en el VI Congreso de Antropología Social, Octubre 23, Rosario, Argentina.

Tesis:

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la tesis”. Disertación doctoral (o el grado respectivo), Nombre de la Universidad, país.

Aguinaga, Pedro (2004). “Las tecnologías sociales en Ecuador”. Disertación de maestría, FLACSO, Ecuador.

Documentos electrónicos en página web o blog

Apellido, Nombre (año). “Nombre del documento”. Disponible en dirección electrónica, visitado en día/mes/año.

Naranjo, Marco (2007). “Pensando la Economía”. Disponible en www.flacso.org.ec visitado 22/12/2008.

En caso de no contar con la fecha del documento

Apellido, Nombre (s/f). “Nombre del documento”. Disponible en dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Hardin, Garrett, (s/f). “The Tragedy of the Commons”. Disponible en <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>, visitado 14/08/2009

En caso de no contar con un autor y la información sea responsabilidad de alguna organización o similar

Nombre de la organización (fecha). “Nombre del documento”. Disponible en Dirección electrónica, visitado día/mes/año.

Secretaría del MERCOSUR (s/f). “Resoluciones del GMC y decisiones del CMC”. Disponible en: <http://www.MERCOSUR.int/>, visitado 12/02/2010.

Artículo no firmado en periódico:

En este caso colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato

Nombre del artículo (año). “Título de la nota o reportaje entre comillas”. Nombre del diario o periódico en cursivas, lugar, día mes.

“Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios” (2006), *El Universo*, Quito, abril 21.

Artículo no firmado en una revista:

En este caso colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato:

Título del artículo entre comillas (año). Nombre de la revista en cursivas, No. de la revista, lugar, páginas que comprende.

“Primero de Mayo” (1923). *Calenturas*, No. 30, Guayaquil, pp. 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro que se haga mención, incluyendo número de páginas del libro y de ser posible adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.
14. **MUNDOS PLURALES** se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.
15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como “recibidos” y notificados de su recepción al autor; los que no se ajusten a las normas serán devueltos a sus autores/as. Una vez recibidos los artículos serán puestos a consideración del consejo editorial y de evaluadores independientes para su revisión antes de ser aprobado. El mecanismo de evaluación se explica en la norma 2, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en “Política editorial”.
16. La revista no mantiene correspondencia sobre los artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores en un tiempo no menor a cuatro meses. Igualmente señalará a los autores una fecha probable de publicación.

ÍCONOS 53

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 19
No. 53
Septiembre de 2015
Cuatrimestral

DOSSIER

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

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

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

Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva
Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas

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

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



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (xparedes@flacso.edu.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

TEMAS

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

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

RESEÑAS

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

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

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

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

Número anterior:
ICONOS 52: Interpretaciones del estado en América Latina.

Número siguiente:
ICONOS 54: Estudios críticos de la agricultura y la alimentación: perspectivas sobre el actor, las prácticas y el territorio en América Latina.

Incluida en los siguientes índices científicos: CLASE, e-revist@s, DIALNET, DOAJ, FLACSO-Andes, Fuente Académica-EBSCO, HAPI, IBSS, Social Science Journal y Sociology Collection-ProQuest, Informe Académico-Thompson Gale LatAm-Studies, LATINDEX, RedALyC, Sociological Abstracts-CSA-ProQuest, Ulrich's Periodical Directory.



**Letras Verdes. Revista
Latinoamericana de Estudios
Socioambientales**

N.º 18 “Turismo y sustentabilidad”

Septiembre 2015

ISSN: 1390-6631

Disponible en:
revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/index

*Portada: “Playa Hermosa, Costa Rica”. Grettel Navas.

Editorial

Turismo y sustentabilidad

Nicolás Cuvi

Dossier

Navegantes, autoridades indígenas y turistas en Panamá. Los efectos del turismo sobre el control territorial de las áreas marítimas del pueblo guna

Mònica Martínez Mauri

El agua fluye hacia el turista

Grettel Navas

La experiencia del turismo comunitario en Yunguilla, Ecuador y su impacto sociocultural en la comunidad

York Neudel

El caso UCA Tierra y Agua, un proyecto de desarrollo turístico en Nicaragua

Daniel Altisent Carulla

Turismo, soberanía nacional y transformación social en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Colombia

Jesús David Salas Betin

Grandes complejos turísticos de la globalización, el caso de Marina de Cope, Murcia

Javier Cortijo-Pardo

Turismo y nueva ruralidad: camino a la sustentabilidad social

Alejandro Palafox-Muñoz, María Guadalupe Martínez-Perezchica

Evaluación Ambiental Estratégica: una contribución a la sostenibilidad del desarrollo turístico

Rodrigo Alejandro Jiliberto Herrera

Ensayo

Indicadores de sustentabilidad en sistemas de albarradas: aportes metodológicos

Silvia Graciela Álvarez Litben, Laura Zulaica

Debates sobre conservación y áreas naturales protegidas: paradigmas consolidados y nuevos horizontes

María Paula D'Amico

Incompatibilidad entre el Efecto Rebote y la Curva Ambiental de Kuznets

Edison Vásquez Sánchez

Actualidad

El sistema de bicicletas públicas BiciQuito como alternativa de movilidad sustentable: aportes y limitaciones

Miriam Gartor

Situación actual del Ecuador como territorio libre de transgénicos
Richard Stevens Intriago Barreno, Elizabeth Bravo Velásquez

EUTOPÍA-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

ISSN: 1390 5708

Disponible en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

