mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193
Volumen 10 • Número 2 • noviembre 2023

Vol. 10 / Nº 2

Artículos

Antropoceno y acción política: la emergencia de una nueva era barroca
André-Noël Roth Deubel

La geopolítica estética del Antropoceno en la mega Ciudad de México
Peter Krieger

Migración en y desde América Latina y el Caribe. Atacar las causas, no las consecuencias
Fernando Carrión Mena, Francisco Enríquez Bermeo

Indicadores de programas de políticas públicas: una revisión del programa Ciudades Seguras en Quito
María Susana Robledo

Iniciativas governamentais de apoio e fortalecimento às feiras livres brasileiras
Alexandro Moura Araujo, Eduardo Magalhães Ribeiro

Una mirada desde la sociología de la traducción a una innovación territorial en Canelones, Uruguay
Laura González-Fernández, Matías Carámbula, Virginia Rossi, Irene Viera, Eduardo Chia

A solidariedade na seguridade social latino-americana em perspectiva comparada
Geralda Luiza de Miranda

El trabajo infantil y su incorporación en la agenda pública en Ecuador
María Cristina Valencia Cepeda

Informe

Debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones de Ecuador
María Victoria Cisneros, Yuli Estupiñán, Ricardo Mancero, Rubí Páez, Stephanie Romero, Luis Simbaña

FLACSO
ECUADOR

mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 10, Número 2 - noviembre 2023

FLACSO
ECUADOR

mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 10, Número 2, noviembre 2023

Editores
Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)
André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)
William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial
Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)
Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)
Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)
Renato Dagnino (Universidad de Campinas)
Jean De Munck (Universidad de Lovaina)
Rolando Franco (FLACSO Chile)
Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)
Gloria Molina (Universidad de Antioquia)
Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)
María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)
Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)
Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)
Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)
David Post (Pennsylvania State University)
Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)
Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)
Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)
Unai Villalba (Universidad del País Vasco)
Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)
Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

Gestora de la revista: Susana Anda
Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

© De la presente edición
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito, Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800
Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec
ISSN: 1390-9193
Quito, Ecuador 2023
2ª. edición: noviembre 2023

mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 10, Número 2 - noviembre 2023

Introducción 5

Artículos

1. Antropoceno y acción política: la emergencia de una nueva era barroca 9-27
André-Noël Roth Deubel

2. La geopolítica estética del Antropoceno en la mega Ciudad de México 29-51
Peter Krieger

3. Migración en y desde América Latina y el Caribe. Atacar las causas, no las consecuencias 53-70
Fernando Carrión Mena, Francisco Enríquez Bermeo

4. Indicadores de programas de políticas públicas: una revisión del programa Ciudades Seguras en Quito 71-82
María Susana Robledo

5. Iniciativas governamentais de apoio e fortalecimento às feiras livres brasileiras 83-110
Alexandro Moura Araujo, Eduardo Magalhães Ribeiro

6. Una mirada desde la sociología de la traducción a una innovación territorial en Canelones, Uruguay 111-132
Laura González-Fernández, Matías Carámbula, Virginia Rossi, Irene Viera, Eduardo Chia.

7. A solidariedade na seguridade social latino-americana em perspectiva comparada. 133-158
Geralda Luiza de Miranda

8. El trabajo infantil y su incorporación en la agenda pública en Ecuador. 159-176
María Cristina Valencia Cepeda

Informe

9. Debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones de Ecuador 179-196
María Victoria Cisneros, Yuli Estupiñán, Ricardo Mancero, Rubí Páez, Stephanie Romero, Luis Simbaña

---

Reseñas

10. Christopher Krupa. 2022. A Feast of Flowers: Race, Labor, and Postcolonial Capitalism in Ecuador. 199-202
Michael A. Uzendoski

11. Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales. 2014. Sociología de la Acción Pública. 203-205
José Eduardo Chiriboga Varea

Fe de Erratas 206

Política editorial 207-210

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. 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 humanos y de la naturaleza, que apela a principios múltiples de justicia. Con estos propósitos, la revista publica resultados de investigaciones empíricas y teóricas relacionadas con la acción pública, de tipo cualitativo y/o cuantitativo, con un especial interés en los trabajos realizados desde una perspectiva crítica y comparada. Creemos que intercambios inter y transdisciplinarios pueden contribuir a una mejor comprensión de los problemas sociales, ambientales y económicos, así como a la formulación de políticas públicas pluralistas.

Mundos Plurales es una iniciativa desarrollada por una alianza entre el Grupo de Investigación "Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL-Bogotá) y el Grupo de Investigación "Políticas Sociales, Naturaleza y Desarrollo" de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador (FLACSO), a través de un convenio vigente entre estas universidades. Cuenta con el respaldo de académicos provenientes de diversas disciplinas, distintas regiones y países, que apuestan por la pluralidad de pensamiento.

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

Artículos

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.6090

Antropoceno y acción política: la emergencia de una nueva era barroca

Anthropocene and Political Action: The Emergence of a New Baroque Era

André-Noël Roth Deubel [1] [2]

Recibido: 01/07/2023 - Aceptado: 03/10/2023

Resumen

El Antropoceno, en cuanto hecho geológico y biológico, constituye un momento barroco en la medida en que es un encuentro de resultado incierto entre dos verdades irreconciliables. La verdad hasta ahora considerada como tal, la verdad clásica, se ve desafiada por otra verdad, aunque esta última no pueda imponerse. La conciencia de este enfrentamiento, irreconciliable por el momento, incita al género humano a una acción política espectacular y retórica, es decir, barroca.

Palabras clave: capitalismo; civilización occidental; cultura; mentalidad; racionalidad; transición.

Abstract

As a geological and biological fact, the Anthropocene is a baroque moment insofar as it is a meeting with an uncertain outcome between two irreconcilable truths. To date, the truth considered as classic is confronted by another truth even though the latter cannot impose itself. The awareness of this confrontation, which is irreconcilable for the moment, favors in the human species a spectacular and rhetorical political action, which is to say, baroque.

Keywords: capitalism; culture; mentality; western civilization; rationality; transition.

Résumé

L'anthropocène, comme fait géologique et biologique, est un moment baroque dans la mesure où il s'agit de la rencontre à l'issue incertaine entre deux vérités irréconciliables. La vérité jusqu'alors considérée comme telle, classique, est mise en doute par une autre vérité, sans que celle-ci puisse s'imposer. La prise de conscience de cet affrontement, irréconciliable pour l'instant, favorise chez l'espèce humaine une action politique spectaculaire et rhétorique, c'est-à-dire baroque.

Mots-clés: capitalisme; civilisation occidentale; culture; mentalité; rationalité; transition.

[1] Universidad Nacional de Colombia. anrothd@unal.edu.co

[2] Traducción autorizada del texto original publicado en francés. Roth Deubel, André-Noël. 2022. "Anthropocène et action politique: l'émergence d'un nouveau temps baroque". Rivista Italiana di Filosofia Politica 3: 91-112. https://doi.org/10.36253/rifp-2018

Introducción

Aunque el término "era barroca" se utiliza a menudo para describir un periodo histórico convulso del final de la Edad Media (aproximadamente ente 1600 y 1750) que desembocó en la Modernidad, para algunos es más bien el producto característico de una época en transición o de momentos históricos opuestos a los periodos denominados clásicos. Se trataría, pues, de una constante histórica más que de un momento particular en la marcha lineal de la historia (D'Ors 1993). En el presente artículo nos inspiramos en esta última idea para ofrecer una lectura de nuestra época.

Partimos de la idea de que la era antropocena en la que vivimos es otro paso característico e importante hacia una nueva época barroca o neobarroca. En primer lugar, pretendemos mostrar la emergencia contemporánea de la percepción de un mundo en transición, presa de la duda existencial exacerbada por el Antropoceno, y que es precisamente el contexto ideal para el desarrollo de lo que llamaremos un ethos o habitus barroco. Tras algunas precisiones conceptuales, basadas en los trabajos de varios historiadores del arte y de la cultura, examinaremos a continuación las resonancias actuales del espíritu barroco en los comportamientos y en las mentes de los individuos y de las instituciones públicas de la actualidad. Para concluir, abrimos algunas pistas prospectivas.

Emergencias

El reconocimiento desde finales del siglo XX de que la expansión de las actividades del *Homo sapiens* ha dado paso a una nueva era geológica y biológica, el Antropoceno, es un hecho histórico y cultural de primer orden. Algunos geólogos sugieren que esta nueva era comenzó en torno a 1610, cuando la colisión de los pueblos del Viejo y el Nuevo Mundo condujo a la homogeneización de once biotas distintas (el intercambio colombino), que coincidió con el descenso más pronunciado del dióxido de carbono atmosférico (CO_2) (Lewis y Maslin 2015). A partir de esta fecha la proporción de CO_2 en la atmósfera empezó a aumentar de forma constante, acelerándose bruscamente a partir de los años cincuenta. Esta emisión de CO_2 es una de las principales causas del aumento de la temperatura media de la Tierra y del cambio climático (Lewis y Maslin 2015).

Este hecho geológico no fue reconocido hasta el siglo pasado. En el proceso, la conciencia de la finitud del mundo ha aumentado, poniendo en entredicho el modo de desarrollo iniciado por la civilización Occidental que en la práctica se extendió a casi todo el planeta, basándose en la explotación ilimitada de los recursos

naturales. Aunque no existe un acuerdo unánime sobre esta fecha inicial debido a la divergencia de criterios propuestos, este comienzo coincide también, y no es casualidad, con el advenimiento de una transformación particular que ciertos "*Homo sapiens*" que vivían en el continente europeo establecieron con su entorno y su territorio (la relación hombre-naturaleza).

Este fue el preludio de la nueva civilización creadora de un sistema-mundo moderno y capitalista (Wallerstein 1974) que se desarrollaría durante los cuatro siglos siguientes y hasta nuestros días. De hecho, el siglo XVII vio tanto el inicio de una transformación geológica y biológica antropocéntrica, establecida a partir de los criterios de la cantidad de emisiones de CO_2 y de la homogeneización biótica, como el surgimiento de una civilización occidental moderna impulsada por la revolución copernicana del siglo XVI, reforzada por el método cartesiano y por el racionalismo del siglo siguiente.

De hecho, es la emergencia de esta nueva civilización, a través de la relación de exterioridad, incluso de independencia y superioridad que el ser humano establece con la naturaleza, la que está en el origen del aumento continuo de las emisiones de CO_2. René Descartes (1596-1650) expuso sin ambigüedades el programa del nuevo paradigma de una civilización antropocéntrica basada en la razón humana y en el uso instrumental o utilitario de la racionalidad para obtener el control del mundo circundante.

> [...] Conociendo la fuerza y las acciones del fuego, del agua, del aire, de las estrellas, de los cielos y de todos los demás cuerpos que nos rodean, [...] podríamos utilizarlos de la misma manera para todos los fines para los que son aptos, y hacernos así dueños y poseedores de la naturaleza (Descartes 1840, 64. [traducción propia] Edición original: 1637).

Sin embargo, el momento de la emergencia de esta nueva era civilizatoria, biológica y geológica es también una fase particular de la historia y de la cultura humana, en la que el viejo mundo teocéntrico aún no ha muerto, y el nuevo antropocéntrico aún no se ha impuesto. En consecuencia, los discretos comienzos de la era antropocéntrica, coincidiendo con la aparición de la racionalidad humana, cuya pretensión era imponerse como único principio de conocimiento y verdad, concurren con la entrada en un momento histórico que según los historiadores del arte está dominada por el barroco. Sin embargo, como han demostrado numerosos estudios, la expresión artística no puede considerarse de manera aislada del resto de las expresiones y comportamientos sociales. Así pues, podemos hablar de la aparición, en sentido amplio, de una cultura y una mentalidad barrocas que abarcaron aproximadamente el periodo comprendido entre finales del siglo XVI y mediados del XVIII (Maravall 1975).

Esta cultura se desarrolló precisamente en una era de transición, la época del interregno ambivalente en el que Europa occidental oscilaba, dudaba y vacilaba entre la antigua convicción de la verdad del mundo procedente de la magia y lo sobrenatural, lo divino, y la nueva convicción de una verdad del mundo racional, calculable o humanista. ¿A quién creer? Comenzaba así un periodo de tensión entre dos epistemes.

Fue una época en la que las mentes estaban sometidas a mandatos contradictorios y en la que, con relación al paradigma emergente, hubo que experimentar e inventar nuevas formas institucionales basadas en la razón, por ejemplo, las del Estado moderno, para garantizar el gobierno de las ciudades en expansión y de los Estados nación recién reconocidos por los Tratados de Westfalia de 1648. Estas nuevas instituciones adoptarían sus formas más o menos definitivas hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX, con el triunfo de la modernidad y con la Ilustración sobre lo que sería desde entonces calificado como el antiguo régimen.

Antes de eso, a lo largo del siglo XVII, la incertidumbre y las dudas existenciales se apoderaron de los habitantes de la vieja Europa, presa de numerosas convulsiones debidas a las transformaciones sociales y económicas de la época. A ellas se sumaron los cambios políticos y culturales derivados de las Guerras de Religión tras el cisma entre los católicos y los reformadores protestantes, luteranos y calvinistas. Ratificado por la nueva doctrina católica del Concilio de Trento (1545-1563), este divorcio puso fin al sueño de la unidad de los cristianos bajo la autoridad del papa romano, y al mismo tiempo, marcó el inicio de una ofensiva católica sin cuartel contra el puritanismo de los reformadores protestantes.

Estas tensiones dieron lugar a grandes rivalidades. Por un lado, estaba el inmenso Imperio español, que se extendía desde el sur de Europa hasta América Latina y Filipinas, como zona católica fiel al nuevo dogma contrarreformista establecido por el Concilio de Trento. Mientras que, en el otro lado se encontraba la Europa centro-occidental y septentrional y sus expansiones coloniales norteamericanas, más inclinada hacia el reformismo protestante durante los siglos XVII y XVIII.

Este movimiento contrarreformista, encabezado en particular por la Compañía de Jesús y por la Inquisición, desembocó en una auténtica guerra fría con largos episodios de guerra "caliente" en el seno de la cristiandad, entre católicos y reformados, unida a rivalidades políticas, económicas y comerciales. Este agitado contexto fue el crisol de la civilización moderna, con la aparición y el desarrollo de una nueva ética económica defendida por los protestantes, que resultó propicia para la expansión desenfrenada del espíritu capitalista (Weber 1964). El despliegue de esta nueva civilización moderna, implementada por una lógica económica capitalista racional legitimada por la ética protestante, pudo apoyarse en el nuevo paradigma moderno de la explotación de la naturaleza.

Esta civilización emergente se dedicó con romántico vigor a la tarea de domesticar y superar la naturaleza en un intento de emanciparse de ella.[1] Su expansión ha sido incesante hasta nuestros días, afectando prácticamente a todo el planeta. Esto puso en marcha un proceso de colonización del mundo de la vida cotidiana que, a través de la nueva relación con la naturaleza que promueve, condujo a un aumento continuo de las emisiones de CO_2 a la atmósfera mediante la explotación ilimitada de la naturaleza.

Esta dinámica civilizatoria de una naturaleza puesta en valor por el capitalismo ha llevado, a partir de posiciones críticas con el término "Antropoceno" propuesto por Crutzen y Stoermer (2000), a sustituirlo por "capitaloceno" para describir esta nueva era (Malm y Hornbog 2014; Haraway 2015; Ulloa 2017; Vega Cantor 2019). Se trata de subrayar la especificidad del desarrollo de un tipo particular de civilización, la de Europa Occidental, en particular a partir del siglo XVII. Estas transformaciones culturales y societales de los siglos XVI y XVII condujeron a la formación y consolidación entre los individuos europeos de un conjunto de comportamientos sociales que los situaban en una posición de superioridad no solo en relación con su entorno natural, sino también en relación con otras civilizaciones humanas, instigando una jerarquía entre las razas y, dentro de su propia civilización, con el género femenino en general. Estos nuevos comportamientos racionales, utilitaristas, jerárquicos, a menudo racializados y patriarcales, formarían un nuevo *ethos* histórico, el *ethos* de la modernidad occidental.

El *ethos* de la modernidad capitalista y su despliegue global

El concepto de *ethos* tiene una larga historia en las ciencias sociales. Weber lo utilizó precisamente para dar cuenta del traspaso de la ética protestante al espíritu capitalista (Weber 1964), pues consideraba que la empresa capitalista necesitaba un tipo particular de individuo. Weber encontró en las convicciones religiosas del protestantismo la fuente de una mentalidad económica singular que ordenaba al individuo aumentar su capital económico como señal divina de la salvación de su alma.

Así, este rasgo del comportamiento económico promovido por el puritanismo protestante "apoyaba el *ethos* de la empresa burguesa racional y la organización racional del trabajo" (Weber 1964, 143) en su búsqueda de la eficiencia (Alexander 2008). El concepto de *ethos* establece el vínculo entre una ética religiosa y un comportamiento práctico derivado, permitiendo "detectar la racionalidad social y éticamente

[1] Como nos recuerda la frase de Simón Bolívar pronunciada en 1812 e inscrita en un edificio oficial de Caracas: "Si la naturaleza se opone, lucharemos contra ella y haremos que nos obedezca".

arraigada del comportamiento" (Fusulier 2011, 97-109 [traducción propia]). Pierre Bourdieu, por su parte, retomó el término y le dio el significado de "sistema de valores implícitos que las personas han interiorizado desde la infancia y a partir del cual generan respuestas a problemas muy diversos" (Bourdieu 1984, 228). Más tarde abandonó este término en favor de otro más abarcador: el de *habitus*.[2]

Para Bourdieu, el *habitus* "moldea el comportamiento ordinario de los individuos, haciéndolo automático e impersonal" (Izam s.f.,1[trad. propia]) Se trata de un conjunto de disposiciones que son, por un lado, impuestas por el orden social y, por. otro, reproducidas consciente e inconscientemente por cada individuo. Así pues, tanto el *ethos* como el *habitus* tienden un puente entre el individuo y la sociedad. El *ethos* de Weber, al igual que el *habitus* de Bourdieu, se sitúa en el centro del proceso de socialización de los individuos en función del entorno social concreto al que pertenecen.

Este entorno estructurado y estructurador "históricamente sedimentado" favorece, "a través de la experiencia y el aprendizaje, la interiorización de normas, valores y principios éticos que nos permiten adoptar una relación particular con el mundo, en particular atribuyéndole un valor en el registro de lo 'bueno', lo 'justo', lo 'normal'" (Fusulier 2011, 97-109). Además, caracterizan el conjunto de comportamientos prácticos legítimos adquiridos por el individuo en su entorno social particular.

Sin embargo, según Echeverría, quién se basa en Marx, la modernidad y el capitalismo han sumido al individuo en una nueva contradicción permanente que es una característica de la vida social moderna (Echeverría 2013). Se trata de la contradicción entre el disfrute cualitativo de los bienes (el valor de uso de los productos del trabajo) y el deber o mandato ético de la acumulación cuantitativa de capital. Y es precisamente el *ethos* de la modernidad el que construye conjuntos de comportamientos que hacen soportable la contradicción de la nueva condición humana exigida por el capitalismo. Así, especialmente durante la primera fase de la modernidad, se trataban de desarrollar estrategias culturales y de comportamiento que permitieran soportar la tensión provocada por la contradictoria rivalidad entre la episteme bíblica o divina y la de la razón humana durante el interregno que transcurrió entre la gradual irrupción de la modernidad y su triunfo en el siglo XVIII.

Sin embargo, la entrada en esta vida moderna no fue homogénea y simultánea para todos los grupos sociales. Debido a la diversidad de circunstancias históricas, antes brevemente mencionadas, tanto dentro de las naciones como entre ellas, en las que este nuevo *ethos* civilizatorio tuvo y pudo desplegarse, adoptó varias formas diferentes (Echeverría 2013, 38-39).

[2] Según Bourdieu (1984), el *habitus* se compone del *ethos* (costumbre, conducta), del *eidos* (teoría de las formas) y del *hexis* (disposición).

Según Echeverría, este proceso civilizatorio dio lugar a cuatro *ethos* modernos. Cada uno de ellos despliega una estrategia diferente para permitir al individuo hacer frente a las contradicciones de la vida moderna dominada por el capitalismo. Así, Echeverría considera la aparición de tres *ethos* que aceptan el nuevo orden capitalista: el *ethos* realista, el romántico y el clásico. Y un cuarto que, aun reconociendo la existencia ineludible del capitalismo, le considera sin embargo inaceptable: el *ethos* barroco. Todos ellos son formas diferentes de garantizar la necesaria armonía para la existencia cotidiana, con el fin de "vivir lo invivible" (Echeverría 2013, 38).

El primer *ethos*, el realista, produce un comportamiento que consiste en identificarse plenamente con la convicción de la necesidad natural de la acumulación de capital y del desarrollo de las fuerzas productivas. Esta forma de estar en el mundo no concibe la posibilidad de una alternativa a lo que ya existe. En esta actitud, la contradicción se resuelve plenamente en el sentido de una naturalización del capitalismo. La estrategia romántica, en cambio, adopta una actitud diferente, incluso opuesta a la anterior. Aquí la naturalización del capitalismo se consigue valorándolo como una aventura individual y colectiva en curso en la que las fuerzas del bien acabarán por vencer a las fuerzas malignas del capitalismo y conducirán a la humanidad a una era de abundancia y disfrute. La tercera vía, la del *ethos* clásico, consiste en reconocer la existencia del capitalismo en cuanto hecho ineludible, inapelable y adoptar una actitud comprensiva y constructiva, aunque distanciada, ante el trágico curso de los acontecimientos.

La cuarta y última manera de abordar la contradicción del capitalismo en la vida cotidiana es la actitud barroca. También aquí el individuo se distancia del hecho capitalista, pero a diferencia de la actitud clásica, no lo acepta. El *ethos* barroco consiste en "una afirmación de la 'forma natural' del mundo de la vida que parte paradójicamente de la experiencia de esa forma como ya vencida y enterrada por la acción devastadora del capital" (Echeverría 2013, 39). A través de su comportamiento, el individuo con mentalidad barroca pretende restablecer las formas naturales de la vida "informal o furtivamente como cualidades de 'segundo grado'" en un contexto dominado por el capitalismo victorioso (Echeverría 2013, 39). Por este motivo, y a diferencia de los otros *ethos* modernos, el *ethos* barroco no se enfrenta ni niega la contradicción del mundo de la vida cotidiana en la modernidad capitalista. Aunque reconoce que esta contradicción es inevitable, se resiste a aceptarla. El comportamiento barroco busca entonces recrear y desafiar el mundo vencido del disfrute y de lo cualitativo en otra dimensión (Echeverría 2013). En definitiva, se trata de una lógica que combina, a la vez, actitudes de resistencia y de sumisión ante el avance inexorable de la lógica de la acumulación capitalista y de lo cuantitativo en el mundo de la vida cotidiana.

Sin embargo, similar a los tipos ideales de dominación legítima de Weber (y también a las distintas composiciones del capital individual de Bourdieu), no deberíamos esperar encontrar estas diferentes variantes del *ethos* moderno en estado puro en situaciones concretas. De hecho, el *ethos* se expresa de una forma compuesta en la que uno u otro pueden predominar en la conducta individual y colectiva, dependiendo de las situaciones históricas concretas relacionadas con el despliegue del capitalismo. En términos generales, podemos considerar que el *ethos* realista de la modernidad se desarrolló inicialmente, y de modo predominante, en las sociedades del centro-oeste y norte de Europa. En cambio, el *ethos* barroco se encuentra más bien en las sociedades del sur de Europa que resistieron la dominación del *ethos* realista adoptado por los herejes protestantes y por los racionalistas. Así pues, esta nueva frontera cubría aproximadamente las líneas de fractura entre el mundo católico latino, con la notable excepción de la Francia cartesiana y del mundo reformado.

Para competir con los avances políticos y económicos de las naciones protestantes e industriales, la monarquía española intentó construir un sistema de economía-mundo alternativo de modernización católica que, sin embargo, fracasó (Gruzinski 2010). El objetivo de la Iglesia católica contrarreformista, liderada por los jesuitas, era construir una sociedad moderna y católica al mismo tiempo, que mantuviera o restaurara la centralidad de la dicha institución en cuanto lugar de socialización y entidad política. En concreto, la cultura barroca se utilizó como medio de propaganda y educación para convencer a la gente de esta nueva relación entre fe y razón, reconociendo a esta última, pero quedó subordinada a la primera. Este *ethos* barroco, que articulaba ambos elementos, encontró una expresión particularmente clara en las artes como instrumento de propaganda y de formación de la mente desplegado por la Iglesia católica en su lucha "contra el veneno luterano" (Brading 1991, 275).

Esto fue especialmente cierto en América Latina, donde el catolicismo romano también tuvo que enfrentarse a culturas indígenas que habían sido derrotadas, pero no desaparecidas (Rivera Cusicanqui 2010; ver también Espinosa Fernández 2015). En esta situación particular este *ethos* se renovó. Las sociedades americanas, formadas a partir de la cultura hispánica y de los escombros de las culturas indígenas y africanas percibidas como amenazas y contradicciones a la civilización moderna europea, fueron terreno fértil para este *ethos* barroco que, según Echeverría, sigue predominando hasta nuestros días (Echeverría 2013, 47-48). Primero importado de España en el siglo XVII, luego confrontado con las realidades locales multiculturales y mestizas, se adaptó y renovó constantemente, americanizándose.

Según el poeta cubano Lezama Lima, "el señor barroco", reinterpretado por los latinoamericanos, es incluso la identidad fundadora del primer ser humano

auténticamente americano (Lezama Lima 1957). Sería incluso la expresión identitaria de una "contraconquista" (Lezama Lima 1957). Para Echeverría, el *ethos* barroco es el que ha dejado la huella más profunda en la identidad y en el comportamiento social de los latinoamericanos hasta nuestros días,[3] a pesar del fracaso de la Corona española. Esta particular situación también debe ponerse en relación con los procesos de construcción de identidades singulares nacidas en el Caribe francés y denominadas por el escritor martiniqués Edouard Glissant como creolización (Glissant 1981, 1990, 1997). De forma similar al barroquismo latinoamericano, la creolización consiste en la creación de identidades culturales originales fruto del encuentro entre diferentes culturas, un fenómeno que, según Glissant, se está expandiendo en diversas partes del mundo en la actualidad (*Le Monde* 2011).

Sin embargo, la difusión del *ethos* realista, el de la racionalidad capitalista, a través de los diversos avances tecnológicos, militares y económicos permitió y facilitó la colonización del resto del mundo por parte de los europeos. Esta civilización occidental, inicialmente europea, luego euronorteamericana, se erigió en el modelo cultural hegemónico que se impondría como referente de la modernidad y que borraría casi por completo la posibilidad de una alternativa a esta cultura realista.

La posición dominante de esta última consagró la racionalidad y el cálculo como componentes centrales de una ciencia objetiva que es fuente de verdad absoluta y que debía imponerse naturalmente al resto del mundo (Santos 2009; Dumoulin Kervran, Kleiche-Dray y Quet 2018). Con ello, el triunfo de esta gramática del comportamiento social realista, a finales del siglo XVIII, puso fin a la contradicción característica de esta fase histórica barroca y se erigió en cultura clásica. Relegó otros comportamientos a la categoría de sociedades bárbaras, atrasadas y basadas en creencias míticas. Un atraso que solo puede compensarse mediante el "progreso" y el "desarrollo", basados en la adopción de la cultura realista moderna en detrimento de todas las demás. La civilización occidental, con el triunfo de la razón moderna en su versión realista en los albores del siglo XIX, autoasumió así la idea de que había sido investida, en aras del humanismo, con la misión propiamente teísta y romántica de llevar la nueva verdad, las ideas de la Ilustración y el racionalismo científico a todos los rincones del mundo.

El apogeo de la dominación civilizatoria euronorteamericana sobre el mundo (y de la Unión Soviética durante un corto periodo del siglo XX) se produjo precisamente en torno a 1950, cuando comenzaron a acelerarse las emisiones de CO_2 (Lewis y Maslin 2015) y cuando la instrumentalización de la racionalidad

[3] Echeverría (2013, 57) plantea que "la modernización de la América latina en la época 'barroca' parece haber sido tan profunda que las otras que vinieron después –la del colonialismo ilustrado en el siglo XVIII, la de la nacionalización republicana en el siglo XIX y la de capitalización dependiente en este siglo–, no han sido capaces de alterar sustancialmente lo que ella fundó en su tiempo".

técnica empezó a desplegarse, a través de la rivalidad este-oeste, en una frenética carrera por el "progreso" mediante la extracción de energía de combustibles fósiles. Esto fue apoyado y compartido tanto por las ideologías liberales como por las socialistas y por sus respectivas políticas de ayuda al desarrollo. El resultado es un despliegue competitivo de sistemas políticos basados en el capitalismo privado o de Estado planetario, que explotarán y pretenderán tener el control sobre la naturaleza, percibida como un objeto estático, inanimado e ilimitado, permitiendo una marcha infinita hacia el progreso y hacia el desarrollo emancipándose de la propia naturaleza.

Así, la transformación de la era geológica, la transición a la era antropocena, debe verse en el contexto de la difusión global de una perspectiva cultural que genera comportamientos específicos: el utilitarismo y el capitalismo. No todas las sociedades son igualmente responsables de la producción de CO_2. En conjunto, las sociedades industriales del Norte son, con diferencias, las mayores responsables del aumento de la temperatura de la Tierra y del cambio climático (Moore 2016; Svampa 2019).

El retorno de lo barroco: una cultura de transiciones

La toma de conciencia del Antropoceno en la segunda mitad del siglo XX coincidió con la aparición del posmodernismo. El posmodernismo se caracteriza tanto por el desvanecimiento de la creencia romántica en los grandes relatos políticos modernos como por la irrupción de la duda epistémica sobre el discurso científico dominante (Lyotard 1979). Esta conciencia posmoderna del fin de los grandes relatos que cultivaban los mitos de la emancipación del individuo racional y del sentido del progreso histórico, característicos del *ethos* realista, no ha hecho sino aumentar desde entonces. El progresivo surgimiento de cuestionamientos y críticas a la cultura occidental dominante desde la periferia y del Sur global, sobre todo ante los fracasos del progreso y la creciente conciencia de los irreparables daños medioambientales causados por la búsqueda desenfrenada del desarrollo y de los límites de la Tierra, ha amplificado las dudas sobre la validez establecida por el *ethos* realista moderno en el registro de lo "bueno", lo "justo", lo "correcto" y lo "normal" (Fusulier 2011).

Esto nos permite percibir el retorno a una situación contradictoria con la emergencia de una nueva episteme opuesta a la de la modernidad dominante y, por tanto, la entrada en una nueva fase de transición civilizatoria, es decir, un retorno a una época barroca. Pero, ¿qué es el barroco? Según el concepto propuesto por el historiador del arte Eugenio D'Ors (1993), no se trata de un único momento de la historia de la humanidad en los siglos XVII y XVIII. Contrariamente a la idea de

una sucesión cronológica en la historia humana, considera que el barroco, al igual que el clásico, son constantes humanas.

La historia humana alterna así momentos clásicos y barrocos. Cada uno de estos periodos históricos está marcado por características que pueden "renacer y traducir la misma inspiración en formas nuevas, sin necesidad de copiarse a sí mismo servilmente" (D'Ors 1993, 74). De esta forma, y siguiendo a otros autores, podemos considerar la posibilidad de que hayamos entrado en una nueva era en la que progrese lo barroco o neobarroco; un término definido por Calabrese como la búsqueda de formas que han perdido su integridad, su totalidad y su sistematización ordenada, en favor de la inestabilidad, de la polidimensionalidad y de la mutabilidad (Calabrese 1989, 12). El autor cita varias teorías científicas: la de las catástrofes, la de los fractales, la de las estructuras disipativas, la del caos y la de la complejidad.

Así, según Eugenio D'Ors (1993), los periodos clásicos se caracterizan por una mente dominada por la razón humana que tiende a la unidad, a la centralidad, a la racionalidad, al orden y a la pureza, y que, por tanto, conducen a un estado estático (ponen la mente en reposo). El espíritu clásico prefiere las formas rectilíneas, las figuras geométricas y simétricas (el estilo clásico fue retomado por la modernidad realista triunfante bajo el nombre de neoclásico) y no deja lugar a la vacilación ni a la imperfección. Conviene recordar aquí que el origen de la palabra barroco está precisamente en la denominación de las perlas de contornos irregulares e imperfectos (barrueco en español) (Sarduy 2011, 5).

En sus palabras: para captar la diferencia entre la morfología clásica y la barroca, D'Ors contrapone las "formas que pesan", como característica de la primera, a las "formas que vuelan" de la segunda. Estas morfologías serían pertinentes no solo para caracterizar una fachada o un cuadro, sino también "una composición musical, una teoría científica o una institución política" (D'Ors 1993, 82). El espíritu barroco, a diferencia del clásico, se caracteriza por el movimiento, por la fluidez, por el cambio, por la vida y por el retorno de la naturaleza, incluso por el panteísmo. Para el autor, toda introducción de movimiento en el proceso de una obra humana supondría un abandono de la razón.

Esto no sería más que mera tolerancia si la intrusión fuera mínima o marginal, pero se convertiría en humillación radical si la parte concedida fuera significativa (D'Ors 1993, 81). Según Calabrese (1989, 13), sin embargo, esta decadencia de una forma de racionalidad no significa su liquidación, como sugería D'Ors (1993, 82), sino que indica la búsqueda de formas distintas de racionalidad más adecuadas a la época contemporánea. En nuestra opinión, estas características de tensión y conflicto contradictorio entre el espíritu barroco y el clásico reflejan precisamente el periodo contemporáneo de transición.

Como señala Echeverría (2013), basándose en autores que analizaron el barroco histórico (Maravall 1975; Villari 1991), el comportamiento del individuo barroco se caracterizaba por "la presencia de actitudes aparentemente incompatibles y evidentemente contradictorias en un mismo sujeto" (Echeverría 2013, 13). Esto permitía el tradicionalismo y la búsqueda de innovación, el conservadurismo y la rebelión, el amor a la verdad y el culto al disimulo, el valor y la locura, la sensualidad y el misticismo, la superstición y la racionalidad, la austeridad y el consumismo, la consolidación de la ley natural y la exaltación del poder absoluto (Villari 1991, 13-14).

Otras características del barroco son aportadas por Sarduy (2011). En su propuesta de reducirlo a un esquema operativo preciso, establece las principales categorías que permiten reconocer la obra o el comportamiento barroco aplicado a la literatura latinoamericana (Sarduy 2011, 7). En su trabajo, Sarduy señala el uso de dos categorías: artificio y parodia. La primera incluye tres estrategias: sustitución, proliferación y condensación, que son manejadas centralmente por la retórica (ornamental) y por la metáfora. La parodia, por su parte, se descompone en intertextualidad e intratextualidad.

Otras dos categorías barrocas importantes, mencionadas por Santos (2009), son el mestizaje y el *sfumato* (esfumado). En la pintura barroca, el *sfumato* se refiere a la dilución de contornos, colores y formas entre los objetos. Al difuminar las fronteras, esta característica facilita el diálogo transcultural (Santos 2009, 245). En cuanto al mestizaje, puede considerarse el complemento o la culminación del *sfumato*, en la medida en que la transculturalidad conduce a la creación de nuevas formas. El *sfumato* diluye las formas, mientras que el mestizaje (o creolización) las reacomoda de tal modo que las formas iniciales se vuelven irreconocibles. En este sentido, el barroco es a la vez una energía destructiva y creativa.

Actualmente asistimos a una ofensiva barroca contra la modernidad clásica tal y como se expresa y despliega a través de la racionalidad científica e instrumental en aras del proyecto capitalista. La conciencia de que hemos entrado en una era antropocena, por sus consecuencias para la vida misma (Steffen et al. 2018), legitima un movimiento vital contra el mantenimiento de una mentalidad y de un comportamiento social dominados por el *ethos* realista, que hoy encarna la tradición y el conservadurismo, es decir, la cultura, la mentalidad y el comportamiento clásicos.

La contradicción entre la versión de la modernidad portadora del *ethos* realista, que consagra la separación entre el ser humano y la naturaleza y un nuevo *ethos* que reivindica la importancia de una nueva alianza (Prigogine y Stengers 1983) o una nueva relación (Glissant 1990; Latour 2015) entre estas dos entidades (y las demás dicotomías mencionadas), es la manifestación de un periodo de conflicto entre dos epistemes, del que el posmodernismo es una manifestación. Nos encontramos, pues, en un periodo de posible transición hacia el advenimiento de

una nueva episteme dominante, una nueva forma de racionalidad, cuyos primeros esbozos están emergiendo. Una etapa de transición en la que la vieja cultura aún no ha dicho su última palabra y la nueva aún no se ha impuesto. ¿Se trata de una mera tolerancia o de un abandono pasajero o, por el contrario, del comienzo de una humillación de la razón en su forma dominante que la pondría en peligro de muerte?

Despliegue barroco y acción pública

Llegados a este punto, debemos aportar algunos argumentos empíricos para apoyar nuestra tesis de un posible retorno a tiempos dominados por el ethos barroco. Este intento del barroco de humillar y subvertir el ethos realista puede observarse en varios ámbitos. Los pilares de la modernidad clásica —la ciencia, el orden político e institucional y la superioridad del hombre blanco patriarcal— se ven fuertemente cuestionados en la actualidad. Por ejemplo, se critica el enfoque científico moderno centrado en dicotomías como hombre y naturaleza, ciencia y política, objetivo y subjetivo, etc., y se afirma que eso supone un "abandono definitivo de esta separación entre la naturaleza y lo humano que ha paralizado la ciencia y la política desde los inicios del modernismo" (Latour 2015, 28).

Su cuestionamiento, por tanto, pone en tela de juicio un elemento central de la concepción moderna clásica de la naturaleza al servicio de la especie humana. Esta separación cartesiana ha facilitado la extracción ilimitada de recursos naturales. La reciente pandemia del coronavirus también ha servido para poner de manifiesto la reducción y explotación de los espacios naturales por una lógica capitalista cada vez más intensiva, poniendo en peligro otros ecosistemas. Latour (2015) propone una transición de una sociedad industrial concebida separadamente de su entorno a una sociedad basada en una nueva relación, una hibridación socioambiental entre los seres humanos, la sociedad, la cultura y la naturaleza.

Otro ángulo de ataque reside en la crítica al universalismo por parte de las diversas corrientes de teoría decolonial, activas tanto en América Latina (Quijano 2000) como en África (Woldeyesa y Belachew 2021), que denuncian el carácter eurocéntrico y cerrado de la actividad científica, relegando las otras epistemes presentes en las sociedades colonizadas a mero folclore o, en el mejor de los casos a sentido común (Santos 2009). Este cuestionamiento se observa, por ejemplo, en el ámbito específico del análisis de las políticas públicas (Roth Deubel 2018, 2021). Con ello, lo que se cuestiona es la validez y la superioridad de los cánones de las principales teorías y los métodos científicos establecidos habitualmente por los centros de investigación y por las universidades europeas y estadounidenses (el "Norte"),

considerando al "Sur" solo como una especie de campo de comprobación empírica para estas teorías (Dumoulin Kervran, Kleiche-Dray y Quet 2018).

La exigencia de reconocimiento del pluralismo epistemológico y la necesidad de establecer un diálogo transcientífico corresponden así a la lógica barroca de la intertextualidad y del sfumato, que facilita la fertilización cruzada y la creolización. En la medida en que la política está hecha de palabras, como nos recuerda con razón Majone (1997), también nos parece legítimo transponer a este ámbito de actividad los comportamientos barrocos identificados por Sarduy (y también por D'Ors) en la literatura. Así pues, vemos también en el auge de los desórdenes políticos de todo tipo la huella del avance de lo barroco.

El Occidente antaño conquistador ya no parece capaz de ordenar el mundo a su manera. El orden político bipolar del siglo XX ha dado paso a un creciente desorden internacional en el que se multiplican los conflictos, cada vez más difíciles de interpretar.[4] Al interior de las naciones, en las grandes ciudades que crecen caóticamente, las instituciones gubernamentales tradicionales se ven desbordadas y proliferan las zonas sin ley.

En estas brechas cada vez más amplias, "legalidades" alternativas ocupan su lugar. Aumentan los llamamientos a la vuelta al orden y a un gobierno fuerte. Esto no hace sino reforzar la creatividad y las actitudes furtivas de los protagonistas del "desorden" para resistirse a él. En otro ámbito, la dominación patriarcal y blanca legitimada por el ethos realista también está siendo hoy severamente cuestionada por los movimientos feministas (por ejemplo, el impulso global del movimiento Me Too), por lo que algunos denuncian como la ideología del wokismo y por las demandas de reconocimiento de los derechos de las poblaciones LGBTIQ.

En este último caso, el género se entiende cada vez más como una forma fluida, sfumato, alejada de las asignaciones dicotómicas de la pureza clásica. En este sentido, la multiplicidad y fluidez de los géneros reflejan la exuberancia de la naturaleza en toda su diversidad. En cierto modo, esto remite también a la idea barroca de un retorno a la naturaleza, de panteísmo, en la medida en que el género femenino suele ser considerado por el patriarcalismo más próximo a la naturaleza, más susceptible a la emoción y, por tanto, menos racional.

El cuestionamiento de la superioridad humana en relación con su entorno también puede verse claramente en el antiespecismo, en el redescubrimiento de la capacidad emocional y el sufrimiento de los animales, y quizá también en los discursos que abogan por el veganismo. Del mismo modo, en la arquitectura y en el urbanismo también

[4] Por el contrario, con la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022, la unanimidad de la solidaridad estatal y civil del Norte hacia Ucrania muestra el deseo de orden. Por fin un conflicto comprensible por las resonancias con la era de la Guerra Fría, que nos permite encontrar un poco de sentido en un mundo sumido en el caos y en la incertidumbre.

se tiende a integrar la naturaleza en los edificios, que se convierten así en una prolongación de lo vivo que traspasa los límites de lo humano, y se busca inscribir las ciudades a largo plazo y en relación con la naturaleza (Widmer, Marchand y Danesi 2022). Finalmente, es incluso el género masculino de Dios el que se cuestiona (Vuilleumier 2022).

En un mundo que ya no parece tener un norte claramente definido, el comportamiento y las acciones de los actores políticos e institucionales también se ven afectados. El resurgimiento, desde aproximadamente el año 2000, del término gobernanza también refleja esta situación en el comportamiento institucional. Lejos de la idea del Estado como vértice de una pirámide desde la que modela y domina la sociedad, el Estado se considera cada vez más, en el mejor de los casos, un primus inter partes. Este debe negociar su poder con otros componentes de la sociedad civil: empresas privadas (por ejemplo, GAFAM), científicos, representantes de diversas opiniones públicas o ciudadanos que reclaman una práctica democrática radical. La soberanía también se está redefiniendo en un marco que sobrepasa las fronteras establecidas por el Estado nación.

Esta situación genera actitudes políticas contradictorias. El retorno de lo barroco en estas actitudes puede verse, por ejemplo, en la creciente importancia de los fenómenos políticos impulsados por la emoción. Los llamados movimientos populistas, que combinan un desafío al orden institucional tradicional con aventuras políticas centradas en el carisma de un individuo, son cada vez más evidentes hoy en día. También suelen ir acompañados de una vuelta al uso de la retórica ornamental en política, con abundancia de metáforas y movilización de las emociones en detrimento de la razón como estrategias que permiten encontrar soluciones a los problemas de la vida cotidiana de forma artificial, en el lenguaje y no en la realidad.

Es este avance de la artificiosidad lo que Sarduy señala como característica del barroco. Pero es evidente que, con ello, se experimenta quizás una nueva forma de institucionalización. Una transición hacia una nueva forma clásica que se sigue buscando. También hay que señalar, en relación con el barroco histórico, que el poder autoritario había acompañado esta transición hacia la dominación de la modernidad en su forma clásica.

En Europa fue la monarquía absoluta la que condujo posteriormente al desarrollo del sistema político republicano basado en la separación de poderes. Como señala Weber (1987), el poder carismático suele ser el poder de un solo individuo que, gracias a su capacidad para movilizar las emociones populares, permite derrocar el orden establecido. Al hacerlo, facilita la imposición de un nuevo orden, de una nueva racionalidad política e institucional que se impone entonces con todas las características de un nuevo orden clásico.

Conclusiones

En las páginas precedentes hemos intentado demostrar que la toma de conciencia de que estamos entrando en la era antropocena marca un punto de inflexión en el despliegue planetario de la civilización occidental. Enfrentado claramente los límites naturales de la Tierra, el *Homo sapiens* occidental u occidentalizado se ve obligado a revisar su modelo de desarrollo basado en la extracción desenfrenada de recursos naturales, o corre el riesgo de hacer la Tierra prácticamente inhabitable para su propia especie. Desde un punto de vista particular, el de un *ethos* cultural barroco estimulado por tensiones contradictorias, hemos mostrado su expansión en la sociedad contemporánea en diversas dimensiones de la vida cotidiana, social y política.

Hemos considerado que este avance de la mentalidad barroca y de los comportamientos individuales y colectivos asociados permite comprender nuestra época como un momento particular de la cultura humana. Estamos, pues, en un periodo histórico de transición, típicamente barroco, hacia una redefinición de los contornos o las formas de la racionalidad. La constatación de los límites del crecimiento alcanzado por la racionalidad dominante, calificada de realista, está forzando la aparición de una nueva racionalidad que redefinirá no solo el enfoque científico, sino también las instituciones políticas. Es probable que surja una nueva relación entre la sociedad y la naturaleza que ya no se base en la dominación y en el control de la segunda por la primera, sino en una relación de dependencia mutua bien o mejor comprendida.

Si así fuera, sería posible revalorizar perspectivas y formas situadas y particulares de instituciones políticas diversas y variadas en relación con la diversidad de su entorno. Sería el fin de aquel universalismo positivista moderno difundido por la Ilustración. Probablemente significaría la revalorización de los modos de vida de muchas comunidades locales no modernas —indígenas, comunales, etc.— (Rivera Cusicanqui 2018) en cuanto formas válidas de adaptación del *Homo sapiens* a su entorno natural. Sin embargo, no sería imposible que esta fase de transición, como demuestra la historia, no se produjera en condiciones democráticas, sino que pasara por periodos de autoritarismo político antes de imponerse.

Quizás podamos ver los inicios de lo antes descrito en los movimientos políticos actuales que buscan su salvación a través de la expresión de un nacionalismo exacerbado y de un culto a alguna personalidad carismática. Sin embargo, frente a esta vía, también es posible otra: la de una reafirmación del punto de vista del *ethos* realista moderno que nos permitiría tomar el control de la evolución del sistema terrestre (geoingeniería). El momento barroco actual no pasaría de ser una intrusión vital

temporal, y asistiríamos al advenimiento de un mundo hiperrealista controlado por la racionalidad instrumental. Pero ¿podría ser este un mundo feliz?[5]

Referencias

Alexander, Jennifer Karns. 2008. *The Mantra of Efficiency: From Waterwheel to Social Control*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Bourdieu, Pierre. 1984. *Questions de sociologie*. París: Éditions de Minuit. https://lc.cx/UdZaiI

Brading, David A. 1991. *Orbe indiano: de la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Calabrese, Omar. 1989. *La era neobarroca*. Madrid: Ediciones Cátedra.

Crutzen, Paul, y Eugene Stoermer. 2000. "The Anthropocene". *IGBP Newsletter* 41: 17-18. https://lc.cx/6_EsjT

Descartes, René. 1637. *Discours de la methode: pour bien conduire sa raison, & chercher la verité dans les sciences. Plus, La dioptrique. Les meteores. Et La geometrie. Qui sont des essais de cete methode*. Leyde: Ian Maire. https://lc.cx/Vr4s62

Descartes, René.1840. *Discours de la méthode.*, Paris : Hachette

D'Ors, Eugenio. 1993. *Lo barroco*. Madrid: Tecnos.

Dumoulin Kervran, David, Mina Kleiche-Dray y Mathieu Quet. 2018. "How STS could think science in and with the South?". *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society* 1 (1): 280-305. https://doi.org/10.1080/25729861.2018.1550186

Echeverría, Bolívar. 2013. *La modernidad de lo barroco*. Ciudad de México: Ediciones Era.

Espinosa Fernández, Carlos. 2015. *El inca barroco. Política y estética en la Real Audiencia de Quito, 1630-1680*. Quito: FLACSO Ecuador.

Fusulier, Bernard. 2011. "Le concept d'ethos". *Recherches Sociologiques et Anthropologiques* 42 (1): 97-109. https://doi.org/10.4000/rsa.661

Glissant, Édouard. 1981. *Le discours antillais*. París: Seuil

— 1990. *Poétique de la relation: poétique III*. París: Gallimard.

— 1997. *Traité du Tout-Monde: poétique IV*. París: Gallimard.

Gruzinski, Serge. 2010. *Las cuatro partes del mundo: historia de una mundialización*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Haraway, Donna. 2015. "Anthropocene, Capitalocene, Plantationocene, Chthulucene: Making Kin". *Environmental Humanities* 6 (1): 159-165. https://doi.org/10.1215/22011919-3615934

[5] En alusión al título de la obra de Huxley (2013).

Huxley, Aldous. 2013. *Un mundo feliz*. Madrid: Editorial Cátedra.

Izam, Kamal. s.f. "La notion d'habitus". Consultado el 14 de octubre 2023. https://www.academia.edu/35051288/LA_NOTION_DHABITUS.

Latour, Bruno. 2015. "Différencier amis et ennemis à l'époque de l'Anthropocène". En *Gestes spéculatifs*, editado por Didier Debaise e Isabelle Stengers, 24-41. París: Presses du Réel.

Le Monde. 2011. "Pour l'écrivain Edouard Glissant, la créolisation du monde est 'irréversible'", 3 de febrero. https://lc.cx/RzW1Oi

Lezama Lima, José. 1957. *La expresión americana*. La Habana: Instituto Nacional de Cultura.

Lewis, Simon, y Maslin, Marcos. 2015. "Defining the Anthropocene". *Nature* 519: 171-180. https://doi.org/10.1038/nature14258

Lyotard, Jean-François. 1979. *La condition postmoderne: rapport sur le savoir*. París: Les Éditions de Minuit.

Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Malm, Andreas, y Alf Hornborg. 2014. "The Geology of Mankind? A Critique of the Anthropocene Narrative". *The Anthropocene Review* 1 (1): 62-69. https://doi.org/10.1177/2053019613516291

Maravall, José Antonio. 1975. *La cultura del barroco: análisis de una estructura histórica*. Barcelona: Ariel.

Moore, Jason, ed. 2016. *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History and the Crisis of Capitalism*. Oakland: Kairos.

Prigogine, Ilya, e Isabelle Stengers. 1983. *La nouvelle alliance: métamorphose de la science*. París: NRF Gallimard.

Quijano, Aníbal. 2000. *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Rivera Cusicanqui, Silvia. 2010. *Oprimidos, pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980*. La Paz: La Mirada Salvaje.

— 2018. *Un mundo ch'ixi es posible. Ensayos desde un presente en crisis*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Roth Deubel, André-Noël. 2018. "El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina". *Revista de Administración Pública del GLAP* 2 (2): 67-83. https://lc.cx/NMm5-0

— 2021. "Hacia una gobernanza postestatal en un contexto cultural barroco para el siglo XXI". En *Tras las huellas del leviatán. Algunas reflexiones sobre el futuro del Estado y de sus instituciones en el siglo XXI*, editado por José Manuel Canales Aliende, Santiago Delgado Fernández y Adela Romero Tarín, 83-99. Granada: Editorial Comares.

Santos, Boaventura de Sousa. 2009. *Una epistemología del Sur: la reinvención del conocimiento y la emancipación social*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Sarduy, Severo. 2011. *El barroco y el neobarroco*. Buenos Aires: El Cuenco de Plata.

Steffen, Will, Johan Rockström, Katherine Richardson, Timothy M. Lenton, Carl Folke, Diana Liverman, Colin P. Summerhayes, Anthony D. Barnosky, Sarah E. Cornell, Miguel Crucifijo, Jonathan F. Donges, Ingo Fetzer, Steven J. Lade, Marta Scheffer, Ricarda Winkelman y Hans Joa-chim Schellnhuber. 2018. "Trajectories of the Earth System in the Anthropocene". *PNAS* 115 (33): 8252-8259. https://doi.org/10.1073/pnas.1810141115

Svampa, Maristella. 2019. "El Antropoceno como diagnóstico y paradigma. Lecturas globales desde el Sur". *Utopía y Praxis Latinoamericana* 24 (84): 33-54. http://doi.org/10.5281/zenodo.2653161

Ulloa, Astrid. 2017. "Dinámicas ambientales y extractivas en el siglo XXI: ¿es la época del Antropoceno o del capitaloceno en Latinoamérica?". *Desacatos* 54: 58-73. https://lc.cx/YBiTdQ

Vega Cantor, Renan. 2019. *El capitaloceno*. Bogotá: Teoría & Praxis.

Villari, Rosario. 1991. "L'uomo barocco". En *L'uomo barocco*, editado por James Amelang y Rosario Villari, 9-19. Roma: Laterza.

Vuilleumier, Lucas. 2022. "Faut-il démasculiniser Dieu?". *Le Temps*, 16 de enero. https://lc.cx/puLWGF

Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Nueva York: Academic Press.

Weber, Max. 1964. *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. París: Plon.

— 1987. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Widmer, Ariane, Bruno Marchand y Marco Danesi. 2022. "Un arbre au lieu d'une place de parc." *Le Temps*, 13 de abril. https://lc.cx/NMm5-0

Woldeyesa, Yirga, y Tekletsadik Belachew. 2021. "Descolonización ambiental mediante epistemologías africanas". *Gestión y Ambiente* 24: 61-81. https://doi.org/10.15446/ga.v24nsupl1.91881

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.5983

La geopolítica estética del Antropoceno en la mega Ciudad de México

The aesthetic geopolitics of the Anthropocene in Mexico City

Peter Krieger [1]

Recibido: 31/05/2023 - Aceptado: 04/11/2023

Resumen

En este artículo se explora el potencial epistémico y discursivo de la imagen en los debates sobre el proceso de autodestrucción que provoca el desarrollo de las megaciudades en el Antropoceno. Se enfoca el caso paradigmático de la Ciudad de México. Las ocho fotografías seleccionadas –también llamadas imágenes de reflexión– perfilan, siguiendo a Bruno Latour, las alteraciones geomorfológicas como políticas terrestres. Este análisis, fuente del conocimiento complejo y crítico, se inscribe en la denominada "vuelta geológica" y reanima la herencia conceptual de Alexander von Humboldt, en concreto las sinergias entre la investigación geológica, la indagación estética y la producción artística. Se concluye con una revisión conceptual y reflexiva en torno a la geoestética del siglo XXI.

Palabras clave: Antropoceno; Ciudad de México; ciudad esponja; estudios visuales; geoestética; megalópolis.

Abstract

This article explores the epistemic and discursive potential of the image in debates on the self-destructive development of megacities in the Anthropocene, focusing on the paradigmatic case of Mexico City. Following Bruno Latour, the selection of eight images—also called of images of contemplation—reveal geomorphological alterations as territorial policies. This analysis, a source of complex and critical knowledge, is inscribed in the "geological turn" and revives the conceptual heritage of Alexander von Humboldt: specifically, the synergies between geological research, aesthetic exploration, and the production of art. The article concludes with a conceptual review of geo-aesthetics in the 21st century.

Keywords: Anthropocene, visual studies, geo-aesthetics, megalopolis, sponge city.

[1] Instituto de Investigaciones Estéticas, Universidad Nacional Autónoma de México. krieger@unam.mx

Introducción

Las reflexiones sobre las ciudades, ante un escenario futuro de autodestrucción continua y creciente, es tema que atañe a disciplinas como la sociología, la economía, la ecología y el urbanismo. Menos conocido resulta el papel de la historia del arte, que en décadas recientes ha evolucionado hacia una "ciencia de la imagen" (*Bildwissenschaft*). Las imágenes, en toda su diversidad: desde la obra artística hasta la fotografía *amateur*, son una fuente notable y reveladora para entender la crisis ambiental en la época actual, que se manifiesta en el desarrollo no sustentable y en el consecuente deterioro del paisaje.

En este artículo analizo la imagen de los problemas urbano-ambientales relacionados con la tierra, sus condiciones geológicas y su constitución edafológica. Las ocho imágenes seleccionadas son parte de un fondo visual gigantesco para el trabajo forense sobre la autodestrucción acelerada del planeta Tierra por su especie dominante, el ser humano.

Cabe mencionar que la diversidad de las imágenes seleccionadas contiene potenciales epistémicos distintos, ya que su composición e iconografía se articulan con diferentes estrategias visuales. El material tiene alcances mediáticos variados: hay siete fotografías documental-*amateur* que permanecen en mi archivo especializado –y sólo emergen en las publicaciones especializadas sobre el tema–, hay una fotografía artística, creada con una explícita composición sublime, apta para su exposición en las galerías y museos de arte, con su público definido, además de una fotografía documental de una obra espacial del arte contemporáneo, en donde los visitantes recorrieron una imagen transitable, tomando sus propias fotografías con el celular. Por supuesto, existen otros formatos: las bellas artes tradicionales, la pintura, la gráfica y las artes cinematográficas y escénicas, que también reflejan nuestra temática, pero quedan excluidas en este texto.

En el primer apartado consta una necesaria aclaración de los términos operativos de interpretación ecoestética. Luego expongo ocho imágenes clave que representan temas y problemas nodales de la geopolítica estética en el Antropoceno, con sus temporalidades conflictivas. Después, exploro el potencial epistémico de la imagen y su función en la crítica ambiental, con el objetivo de contribuir a un conocimiento novedoso para las investigaciones interdisciplinarias sobre la huella ambiental del ser humano en el planeta.

La ecoestética del Antropoceno genera "un cambio radical en las condiciones de visualidad", un "cambio del mundo en imágenes" (Davis y Turpin 2015, 132), que requiere una comprensión compleja de las construcciones visuales correspondientes. Para ello, hay que revisar el potencial propio de la imagen, más allá de la palabra

y el cálculo matemático que determinan los análisis de problemas ambientales. Por medio de una precisa descripción de imágenes claves, que fungen como catalizadores del conocimiento y las críticas ambientales, se produce un conocimiento ecoestético que estimula la todavía difícil colaboración transdisciplinaria entre las humanidades, las ciencias naturales y la práctica política (ambiental).

Gracias a la heterogeneidad de planteamientos conceptuales, epistémicos y disciplinarios, el estudio de la imagen proporciona estímulos inesperados. Aunque soy consciente de que no existen modos hegemónicos en las construcciones epistemológicas (Davis y Turpin 2015, 19), la *Bildwissenschaft* ofrece orientación en los debates ambientales sobre la constitución de la tierra como materia política. En este sentido, la ecoestética y su enfoque específico –en el cual se basa este artículo–: la geoestética, pretende perfilar una geopolítica estética del Antropoceno en una de sus materializaciones más impactantes, las megaciudades del Sur Global.

Desambiguaciones

Las investigaciones estéticas sobre lo geológico y sus codificaciones políticas parten de la definición aristotélica de *aísthēsis* (αἴσθησις) en su calidad de cognición sensorial, y no de la estética como determinación normativa de la belleza. El Antropoceno no solo define una categoría geológica, también expresa un acontecimiento sensorial, ya que el impacto perceptivo-corporal (Beitin, Klose y Steiniger 2021, 340), por ejemplo, ante suelos intoxicados por capas de basura, desencadena un proceso cognitivo. Estos datos sensoriales de las ciudades y paisajes contemporáneos proporcionan material epistémico para entender con mayor profundidad las características de esta época geológica. Ya ha quedado comprobado por la neurología (Singer 2002) y la psicología cognitiva que el acto de ver – también de oler, palpar y oír– estimula las redes neuronales de manera diferente que un cálculo geofísico o un análisis químico de los escenarios ambientales.

El término Antropoceno aún no cuenta con el reconocimiento oficial de la Comisión Internacional de Estratigrafía ni está registrado en la Carta Internacional de Cronoestratigrafía. Desde la publicación de Paul Crutzen (2002), en la revista *Nature*, continúan los debates entre la comunidad científica sobre la comprobación geológica del impacto antropógeno en la Tierra (Zalasiewicz y Williams 2021). Existen suficientes indicios geofísicos o de radiación de radionucleidos para comprobar dicho alcance, pero las reflexiones internas en las geociencias se ven estancadas, posiblemente, por la dimensión política del tema: buena parte de la comunidad científica, en especial aquellos geólogos que trabajan en proyectos de extractivismo

y producción de energía fósil, tienden a negar efectos destructivos como el cambio climático y otros fenómenos ambientales críticos. No obstante, en este entorno de discusiones complejas y contradictorias, las humanidades crearon un soporte conceptual para establecer la noción de Antropoceno en cuanto eje operativo para el análisis y la crítica de los daños ecológicos.

Uno de los aportes epistemológicos más importantes para las geociencias fue el de Bruno Latour (2018) con su manifiesto terrestre. El sociólogo perfiló lo terrestre como una sustancia política arcaica y esencial, cuya condición contemporánea justificaría proclamar la nueva época del Antropoceno después del Holoceno, con su estabilidad relativa durante los pasados 11 000 años (Latour 2018, 53-54). Tal definición reformula la comprensión convencional de la "geopolítica" como cartografía de expansiones económicas y políticas, al tiempo que abre perspectivas de investigación para la geoestética.

Por supuesto que, a más de dos décadas de su enunciación, el concepto de Antropoceno corre el riesgo de convertirse en una fórmula que aprovechen los políticos para el *green-washing* de sus operaciones no sustentables. Justamente eso ocurrió con el término "sustentabilidad", que tuvo un enorme éxito discursivo global a partir de la cumbre ambiental de la ONU en Río de Janeiro, 1992, pero hoy día se ha vaciado casi por completo. Según el análisis del historiador ambiental Joachim Radkau (2011), la sustentabilidad, cuyo origen se remonta el manejo forestal responsable emprendido en el siglo XVIII en Alemania, Suiza y Japón, en la actualidad es un escudo semántico para aquellas empresas globales que generan daños ambientales a gran escala y para políticos que reclaman la viabilidad de sus iniciativas, difundidas por poderosos departamentos de comunicación social.

De igual forma, bajo la noción de Antropoceno se ha incrementado el número de proyectos de investigación con financiamiento estatal en varios países, que aparentemente cumplen con una ética ambiental, pero no cuestionan las bases de la producción capitalista. Por ello, en la terminología empleada surgieron alternativas relacionadas con el modelo económico extractivista: "capitaloceno" (Moore 2015) o "Chthuluceno" (Haraway 2016).[1] Haraway y autores como Heather Davis y Etienne Turpin confirmaron que el Antropoceno es "primordialmente un fenómeno sensorial: la experiencia de vivir en un mundo progresivamente disminuido y tóxico" (Davis y Turpin 2015, 3) El Antropoceno se encuentra enmarcado (*framed*) por una gran cantidad y diversidad de imágenes, las cuales permiten reimaginar el impacto humano desde la biología y la geología (Davis y Turpin 2015, 6).

[1] Por razones operativas utilizo en mi investigación y en este artículo el término "Antropoceno" establecido por Crutzen, consciente de sus déficits y críticas. Cabe mencionar que también Donna Haraway (2016) encuentra ventajas terminológicas en este concepto.

En su compilación sobre el arte, la teoría y la práctica del Antropoceno, la historiadora del arte Julie Reiss (2019) proporciona un material instructivo para la hipótesis de Davis, Turpin y Haraway. Desde diferentes perspectivas, la historia del arte, los estudios curatoriales, la crítica del arte, la literatura e incluso la investigación artística, en este libro se difunde un interesante material didáctico en torno a la ecoestética del Antropoceno.

Es grato constatar que una cabal comprensión de la morfología de la corteza terrestre en su fase geológica actual no solo requiere de la geología, la edafología y las ciencias ambientales, sino también de la geoestética, ya que las imágenes de paisajes y suelos erosionados, intoxicados y sellados por la hiperurbanización contienen información valiosa. Las imágenes catalizan conocimiento, abren perspectivas distintas de los temas y problemas, también conmueven y, por su agencia (Bredekamp 2010), generan conciencia crítica e inspiran interacción e intervención, es decir, su alcance discursivo en las políticas ambientales es profundo.

La relación epistémica entre las investigaciones geológicas y estéticas tiene sus antecedentes conceptuales desde mediados del siglo XIX, cuando la entonces nueva tecnología visual de la fotografía llevó a la invención de la *photogéologie* en Francia (Brevern 2021). Además, la geología y la historia del arte, disciplinas universitarias que inician justo en ese periodo, comparten métodos y objetivos: ambas son ciencias históricas, que describen objetos –piedras u obras de arte–, los clasifican en esquemas temporales e interpretan su sentido. Es pertinente mencionar estas raíces conceptuales para entender los principios de la investigación geoestética del Antropoceno.

Dicho concepto se basa en la herencia intelectual de Alexander von Humboldt, quien relacionó la investigación científica de los paisajes con una indagación estética. De entre las referencias clave a esta noción epistémica basta mencionar el segundo tomo del *Cosmos*, en el que explica cómo la obra de arte contiene el germen de la comprensión de la naturaleza y promueve una "ciencia visual del paisaje" (Lubrich 2022, 232). En su *opus magnum*, señala el estudioso Oliver Lubrich, Humboldt fomentó, entre sus colegas científicos, pero también entre el público general, una "escuela del acto de ver" (Lubrich 2022, 78), o sea, una capacitación estética para aprehender las configuraciones y transformaciones del paisaje en cuanto conocimiento crítico. Fue uno de los primeros autores que expuso las razones y consecuencias del cambio climático provocado por intervenciones antropógenas, al tiempo que conceptualizó su investigación científica sobre los geopaisajes como un acto de cognición sensorial, lo que generó un "saber visual" (*Bilderwissen*) (Lubrich 2022, 328) catalizado en "imágenes de reflexión" (*Denkbilder*).

No obstante, en los debates actuales sobre la "descolonización" del conocimiento ambiental de Humboldt, surgen dudas. Muestra de ello son los cuestionamientos

de Mark Thurnery y Jorge Cañizares-Esguerra (2022), quienes intentaron demostrar las limitaciones de este gran científico, en concreto que su producción del conocimiento se nutre de las investigaciones hispánicas, criollas de sus tiempos.

A pesar este veto académico es incuestionable que Humboldt perfiló un concepto de investigación trans e interdisciplinario con mucha actualidad, lo que se llamaría *vuelta geológica*, proclamada en la segunda década del siglo XXI y que inscribe a lo geológico también como tema de las humanidades, las artes y la arquitectura (Ellsworth y Kruse 2013). Esta vuelta contribuye con conocimientos y conceptos instructivos para entender las ciudades frente a la actual transición y así poder imaginar sus futuros.

Uno de los parámetros clave del pensamiento geológico transferido a las investigaciones sobre ciudad y paisaje son las temporalidades conflictivas entre el *deep time* de la Tierra, con sus formaciones rocosas de mil millones de años, y el impacto reciente que cuestiona esta herencia petrificada. La noción latouriana de que el ser humano aparece como fuerza geológica ha sido comprobada mediante un cálculo científico: en la actualidad la tecnomasa, es decir, ciudades, infraestructuras, industrias y otros productos humanos, –por ejemplo, la computadora en que escribo este texto–, pesa aproximadamente 30 000 millones de toneladas, lo que rebasa el peso de la biomasa. Así, con una distribución uniforme, nivelada, la superficie terrestre quedaría sellada por 50 kg de tecnomasa por metro cuadrado (Zalasiewicz et al. 2017).

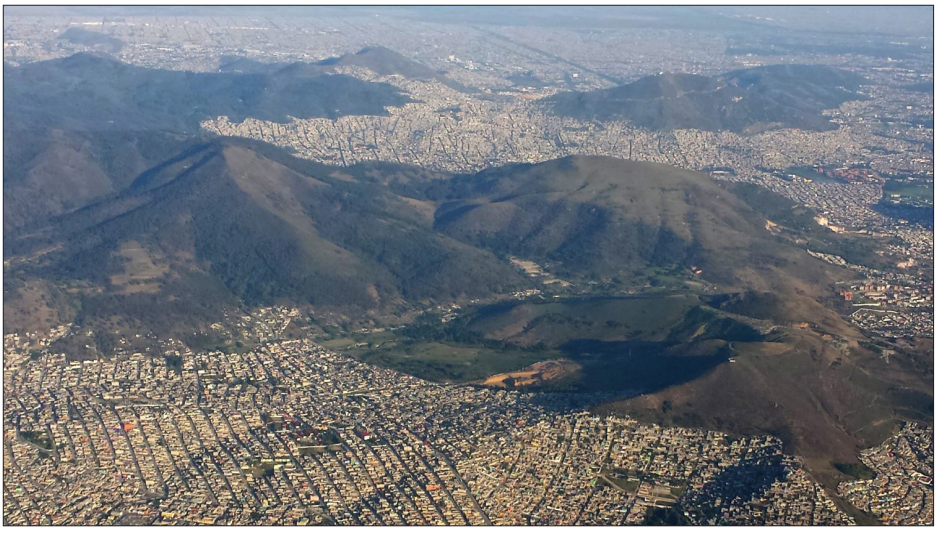
El conflicto geofísico entre las masas pétreas y antropógenas indica que, en medio siglo de hiperurbanización –un breve lapso de tiempo–, la profunda geoherencia geológica se está viendo aplastada. Lo que en la geología temprana del siglo XVIII se conceptualizó como la mirada analítica al *deep time* de los estratos terrestres ahora se convirtió en las imágenes de urbes extendidas, industrias contaminantes, extractivismo tóxico, entre otros motivos de la fotografía profesional o *amateur* (Krieger 2022), que nutren las imaginaciones de un futuro próximo si continuamos con las rutinas del desarrollo no sustentable y autodestructivo. En la visión comparativa de las diferentes temporalidades del Antropoceno –la Revolución Neolítica (aproximadamente hace 7000 años), la Revolución Industrial (del siglo XVIII) y la Gran Aceleración (a partir de los años cincuenta del siglo XX)– se perfilan las tendencias de las siguientes décadas y siglos. Parafraseando a Bruno Latour: reconocemos en el pasado si será posible manejar el futuro (Latour 2018, 103); y, retomando un leitmotiv del *Cosmos* de Humboldt, que el presente y pasado se fusionan en la imagen natural del cuerpo terrestre.

Con esa conciencia, la lectura visual de los paisajes urbanos revela paradojas, inherentes a los inicios de la civilización humana sedentaria: la construcción de un hábitat, desde el Neolítico, es un logro civilizador, pero al mismo tiempo representa la destrucción gradual de los entornos naturales, llegando al extremo de la

megaciudad del siglo XXI cuya sustancia y extensión aplana los paisajes. Tal alcance antropógeno es un tema de la vuelta geológica, en la que también inscribo este análisis de la geopolítica estética del Antropoceno.

Una de las máximas expresiones de la aplastante presencia de la tecnomasa es la megalópolis, y un ejemplo paradigmático es la Ciudad de México con sus aglomeraciones que se expanden en toda la cuenca donde se encuentra asentada, un escenario impactante e ilustrativo de la hiperurbanización. Ocho imágenes, *Denkbilder*, cuyo fin es la reflexión y contemplación, revelan el estado de las cosas mediante la fotografía y el arte contemporáneo de este paisaje geopolítico en la época del Antropoceno.

Figura 1. Vista aérea de la cuenca de México en el noreste



Fuente: Fotografía de Peter Krieger.

Denkbilder (imágenes de reflexión)

La figura 1 revela cómo la geomorfología de la cuenca de México sufre un cerco por la descontrolada expansión urbana. Esta ocupación antropógena de los suelos constituye un principio vigente en numerosas megaciudades, en especial en el Sur Global. Cualquier irregularidad topográfica, que de hecho otorga identidad geomorfológica a paisajes y ciudades, se ve arrasada, nivelada, erosionada por la tecnomasa. Una enorme "mancha" urbana es la huella ambiental predominante del ser humano en el siglo XXI; en el caso de la Ciudad de México se trata de una consecuencia destructiva para la geodiversidad y su cultura acuática relacionada. Es una topografía crítica, en la cual la constitución geológica se ve degradada a un recurso

económico, para el desarrollo inmobiliario y el extractivismo. Es un ejemplo del gigantesco curso de transformación de la materia terrestre, desde su procesamiento industrial para obtener materiales –cemento, aluminio, entre otros– para la construcción de casas y edificios, hasta su descomposición en cascajo, cuando termina el ciclo funcional de los elementos arquitectónicos.

Según la interpretación de Latour (2018, 99) es un proceso geopolítico del Antropoceno que altera profundamente la relación del ser humano con su *humus*, la delgada capa terrestre que posibilita la vida en la Tierra (2018, 101). Es un choque conceptual entre la compleja materialidad del suelo y la ocupación unidimensional del desarrollo urbano, que, en consecuencia, disuelve el arcaico enlace de la humanidad con sus bases terrestres (Latour 2018, 107-114).

Además, con esta fotografía aérea se expone un problema socioespacial de la ocupación inmobiliaria: la extrema segregación económica en la Ciudad de México, al igual que en otras urbes del mundo, en especial en América Latina. Gran parte del desarrollo urbano consiste en la expansión de colonias populares para la clase baja, entremezcladas con las zonas residenciales blindadas, las *gated communities* de la clase alta, junto a las islas autónomas de los megacentros comerciales, los *malls*. Así, la estructura y sustancia de la megalópolis del Antropoceno expresa una descomposición socioespacial, una acumulación de "espacios basura", *junk spaces* (Koolhaas 2001), con la subsecuente erosión de los valores culturales de la ciudad, ese máximo producto de la civilización que en sus mejores momentos fungió como estructura que equilibraba las distinciones sociales y los conflictos territoriales.

La ciudad genérica no solo aplasta la geodiversidad y la biodiversidad del paisaje, también liquida el posible contrato social, la convivencia humana. En términos de las temporalidades conflictivas es probable deducir que el territorio urbanizado se expandirá y, con ello, aumentará la crisis ambiental planetaria.

La segunda imagen seleccionada para nuestra argumentación en torno a la geopolítica estética de ciudades y paisajes es una fotografía artística de Fernando Cordero (fig. 2). Desde un ángulo oblicuo se ve una zona de pliegues montañosos, con cobertura boscosa, con una parte erosionada. Iluminada por la luz solar y dramatizada por el efecto de la impresión en blanco y negro, la franja arrasada se ensancha sobre una de las cimas: una superficie árida, seca, en medio del bosque de niebla. Es un detalle que muestra las consecuencias de concepciones anacrónicas y del consumo energético excesivo en las ciudades, como la relativamente cercana mega Ciudad de México.

El autor de la toma enfoca un momento decisivo de la destrucción gradual de un paisaje con alto grado de geo y biodiversidad por la construcción del gasoducto

Figura 2. Cicatriz II, serie "Altos de la Sierra de Hidalgo-Pico del Águila"

Fuente: Fotografía de Fernando Cordero..

Tamazunchale-El Sauz (GTES) a lo largo de casi 230 km de la planicie potosina, cruzando por los estados de Querétaro e Hidalgo, hasta llegar a la Central Termoeléctrica de El Sauz. Una franja de 25 metros de ancho para colocar los pesados tubos del gasoducto genera un impacto brutal en esta zona natural, solo parcialmente urbanizada. La obra realizada con maquinaria pesada en 2014 tiene un periodo de vida útil de 25 años,[2] pero destruye, como revela el detalle de la fotografía, la herencia natural de millones de años.

La crítica a la temporalidad conflictiva no es nueva. Alexander von Humboldt, con base en sus observaciones, en su momento apuntó hacia las consecuencias del extractivismo en los paisajes.[3] También ubicó alcances dentro del marco temporal de prolongados ciclos geológicos, con ecosistemas dañados por cambios climáticos extremos o impactos de meteoritos que se recuperan en procesos autopoiéticos.

[2] Después de un cuarto de siglo, es decir, en 2039, cuando termine la "vida útil" del GTES, pues por la enorme presión en la transportación del gas, tiene una caducidad técnicamente determinada, no se desmontarán ni se reciclarán los tubos, estos se quedarán enterrados y, después de ciclos geológicos largos, se desmoronarán, produciendo reacciones secundarias.

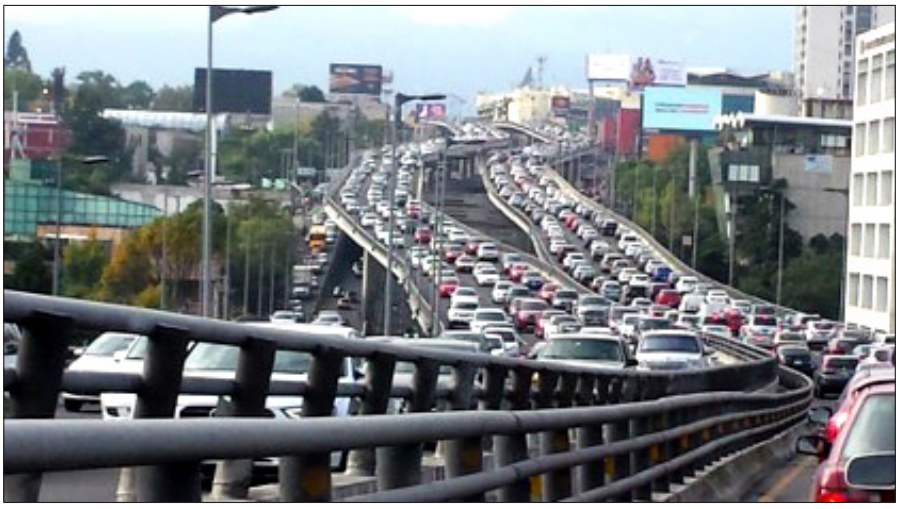
[3] "Alteración destructiva de la naturaleza" (*die zerstörende Naturveränderung*).

No obstante, los efectos contaminantes de la producción y del uso de la energía fósil, es decir, las afectaciones antropogénicas desde la Gran Aceleración, son aún más profundas y tóxicas que hace dos siglos, cuando Humboldt visitaba las tierras novohispanas y su capital.

La figura 3 es representativa de la petromodernidad[4] en el Antropoceno. En una toma panorámica, se ve cómo el tránsito vehicular congestiona por completo durante varias horas del día el segundo piso del Anillo Periférico, una de las principales vialidades de la mega Ciudad de México. La primera fase del segundo piso, denominada Distribuidor Vial San Antonio, fue la obra emblemática de la administración de Andrés Manuel López Obrador en el Gobierno del Distrito Federal entre 2000 y 2006, gestionada por la entonces secretaria de Medio Ambiente de la capital, Claudia Sheinbaum. En 2005 se inauguró esta nueva infraestructura con la intención de reducir el congestionamiento vehicular, sin embargo, como ha mostrado la paradoja del matemático Braess, más espacio para la vialidad genera más congestión (Krieger 2003). En términos ambientales es una obra anacrónica que fomenta la movilidad individual en coche, aumenta el consumo de energía fósil y agrava la crisis climática.

La imagen no solo evidencia los problemas de movilidad en una megaciudad con transporte público deficiente y todavía no del todo acondicionada para el uso seguro de bicicletas, sino que revela un conflicto de temporalidades entre la

Figura 3. Segundo piso del Anillo Periférico, Ciudad de México



Fuente: Fotografía de Peter Krieger.

[4] *Petromodernity*, en inglés, *Petromoderne*, en alemán. En español podría traducirse con als expresiones "petromodernidad" o "época petromoderna" (Beitin, Klose y Steininger 2021; Folkers 2021, 223-246).

sedimentación de petróleo que durante el transcurso de millones de años originó biomasa vegetal y animal, y su extracción, refinación, distribución y consumo –es decir, quema contaminante– en periodos breves y excesivos.[5] La materialidad presente en la fotografía, el metal en los vehículos y la valla de contención, el cemento en postes y edificios circundantes, el plástico en los espectaculares anuncios … todo genera una profunda huella ambiental, productos industriales que se basan en el extractivismo y en la industria petroquímica, materiales que se descomponen lentamente, durante siglos.

En un futuro imaginado, esta infraestructura se sedimentará en un palimpsesto tóxico. Futuras generaciones de arqueólogos y arqueólogas excavarán los estratos de las urbes que con su tecnomasa aplastaron y sellaron los suelos naturales y su biomasa. La petromodernidad despliega efectos materiales con profundidad terrestre, que materializa la geopolítica del Antropoceno.

En un sentido incluso más profundo, esas geopolíticas terrestres se expresan en las fotografías que documentan socavones y deslaves en zonas inadecuadas para la construcción. El cuarto ejemplo visual de nuestra selección (fig. 4) se ubica en la periferia de Santa Fe, una zona en el poniente de la megacapital mexicana, área que antes fue explotada por mineras, usada como basurero y ocupada por asentamientos humanos irregulares. En la década de los ochenta fue convertida, bajo la ideología del desarrollo neoliberal, en zona de oficinas, universidades privadas y complejos residenciales de lujo (Valenzuela 2007).

El fraccionamiento Vista del Campo es uno de los innumerables proyectos de especulación inmobiliaria. El 27 de octubre de 2015 ocurrió en este sitio el primero de varios derrumbes, cuando miles de metros cúbicos de tierra se desplazaron, reduciendo el talud de la colina y poniendo en riesgo a quienes habitan en este complejo de torres de departamentos. Se especula, sin estar comprobado, que las autoridades de la Delegación Cuajimalpa, hoy alcaldía, a cambio de sobornos económicos eximieron a la constructora de realizar los estudios geofísicos indispensables sobre la mecánica y estabilidad del suelo.

Si se comparan las imágenes del derrumbe publicadas en la prensa el día después del incidente con una fotografía reciente, son evidentes las labores de estabilización geofísica realizadas por ingenieros especializados para salvaguardar el alto valor económico del conjunto residencial. Sin embargo, sus habitantes continúan viviendo al borde de un precipicio en una zona sísmica como es la mega Ciudad de México. La inestabilidad geofísica implica una inestabilidad ontológica. Pese a la falta de transparencia y de información oficial sobre el caso, la documentación fotográfica

[5] Según estimaciones se consumen 15 mil millones de litros de petróleo cada día a nivel global (Beitin, Klose y Steininger 2021, 13).

Figura 4. Fraccionamiento Vista del Campo, Santa Fe, Ciudad de México

Fuente: Fotografía de Peter Krieger.

sirve para entender un crimen ambiental paradigmático en una megalópolis del Antropoceno, una manera de explorar el potencial epistémico de la geopolítica estética.

También las vistas hacia la Torre Reforma –nuestra quinta imagen para la reflexión geoestética (fig. 5)–, ubicada en el Paseo de la Reforma, avenida insignia de la capital mexicana, revelan información crítica en cuanto a la geopolítica y estética de la arquitectura comercial contemporánea. Un rascacielos de 246 metros, dividido en 57 pisos, con 16 niveles subterráneos para estacionamientos, diseñado por Benjamín Romano / LBR +, inaugurado en 2016 y premiado en el ámbito internacional.

Opuesta al elogio de que es objeto esta obra, para la que no escasean los adjetivos en grado superlativo, aparece la evaluación de este monumento a la especulación inmobiliaria como una muestra de la *hybris* constructiva que ha generado un producto arquitectónico unidimensional y destructivo del Antropoceno (Krieger 2019). Si se suman la excavación para los 16 niveles subterráneos, la cantidad de concreto armado para cimientos y elevación de la torre, más la enorme masa de aluminio, vidrio, plásticos y otros materiales en los acabados, con su tóxica huella ambiental, se obtiene un gran total que define a esta edificación como la máxima expresión de la arquitectura del Antropoceno, por la transformación de materia terrestre en un producto antropógeno

Figura 5. Torre Reforma en Ciudad México

Fuente: Fotografía de Peter Krieger.

a gran escala. A pesar de su aprobación por el sistema de certificación LEED –instrumento ideológico y falsificador de la industria de la construcción (Hernández Gámez 2021)– la Torre Reforma genera un impacto profundo en la superficie terrestre.

Partes de las fachadas están cubiertas por concreto aparente, perforado de manera aleatoria con aberturas de pequeñas ventanas. Tal dispositivo de diseño distingue esta torre de los rascacielos genéricos cercanos, cubiertos con *curtain walls* de vidrio y aluminio, pero al mismo tiempo es un "autogol" semántico, ya que recuerda a las fachadas de edificios de los que se han desprendido algunos elementos de revestimiento, como paneles de cerámica, a consecuencia de los sismos. De hecho, los ingenieros encargados de su construcción la elogian por su

enorme resistencia a movimientos telúricos y presumen que la estructura es capaz de soportar terremotos extremos de 9.0 grados en la escala de Richter (Boy 2017; Torre Reforma 2018; Wikipedia 2023).

Según una entrada afirmativa, propagandística, en Wikipedia (2023) es "el edificio más seguro de Latinoamérica". Pero revisado bajo los parámetros de una geoestética crítica, su calidad estructural provoca dudas. Tras un hipotético terremoto de 9.0 grados podemos imaginar, en medio de un paisaje urbano en ruinas, con la mayoría de las edificaciones colapsadas y personas aplastadas por los escombros, la Torre Reforma erguida en su solidez inexpugnable, el último remanente de una ciudad demolida. He aquí la lógica perversa de un edificio emblemático del Antropoceno, en correspondencia con la noción del filósofo Walter Benjamin: la materialización del progreso es *de facto* un evento que aumenta la catástrofe cotidiana, continua, de la producción urbana comercial (Rexroth 1972, 683).

Es el mensaje visual de una geoestética política inscrita en la fachada de la Torre Reforma. Su sustancia, firme y perdurable, es una carga ambiental para las futuras generaciones del Antropoceno, porque se descompone en un proceso muy lento. Otra huella ambiental tóxica en la cuenca de México.

En el sexto *Denkbild* geopolítico y estético (fig. 6) observamos una descomposición estructural acelerada, abrupta. En julio de 2018, Plaza Artz, conjunto diseñado por la empresa mexicana Sordo Madaleno Arquitectos, especializada en la construcción de centros comerciales, tuvo fallas estáticas en una estructura volada

Figura 6. Derrumbe parcial de la fachada de la Plaza Artz

Fuente: Fotografía de Peter Krieger

en la fachada, lo que generó el derrumbe a solo cuatro meses después de su inauguración (*Milenio* 2018). La fotografía documental del accidente causado por el fallido diseño arquitectónico y el mal cálculo estático evidenció un principio de la producción arquitectónica del Antropoceno: la poca estabilidad y durabilidad de una estructura hecha para generar estímulos visuales cuyos fines son el consumismo; una arquitectura que se ha convertido en la *haute couture* de los breves ciclos y que niega uno de los principios básicos desde la temprana teoría arquitectónica de Vitruvio: la *firmitas* (Vitruvii 1996).

Metafóricamente, el derrumbe de esta fachada fue una "revancha de la naturaleza",[6] ya que este megacomplejo aplastante se construyó sobre uno de los últimos rescaños del Pedregal de San Ángel, en el sur de la Ciudad de México. Según la información en la prensa (Stettin y Velázquez 2018), el terreno estuvo abandonado por más de 30 años. En esta temporalidad se presentan dos posturas: 1) la del inversionista que reduce los suelos naturales a un valor comercial para la construcción con un máximo margen de beneficio, 2) la visión ecológica, que lucha por preservar áreas libres con suelos rocosos naturales con su flora y fauna autóctona, un proyecto a largo plazo. De hecho, en estas tres décadas ya había florecido una vegetación silvestre, con una diversidad de 1100 especies de árboles crecidos en un proceso natural autopoiético. Pero esta isla verde en la megaciudad densa recibió el sello mortal de concreto y asfalto del nuevo *mall*. La maquinaria de inversión, planeación, diseño arquitectónico y construcción aplanó cualquier intento de preservar los valores naturales.

En su calidad de centro comercial, con interiores climatizados, espectaculares y protegidos, el éxito de la Plaza Artz estaba garantizado –a pesar del derrumbe parcial de la fachada, que repararon con rapidez para no frenar el consumo efervescente–. Conviene recordar la noción expresada por el filósofo Slavoj Žižek (216): es más fácil imaginar el fin del mundo que el fin del consumismo. Consecuencia de esta fuerza socioeconómica es la generación de ciclos contaminantes, no sustentables, a partir de la producción de objetos (también arquitectónicos) y su desecho en forma de basura (*junk space*; Koolhaas 2001), aquella sustancia que integra una nueva capa en la Tierra en la época del Antropoceno.

El séptimo *Denkbild* es una obra de arte en un museo en donde se activan las capacidades perceptuales y cognitivas de los visitantes en torno a la crisis ambiental del mundo. He aquí el potencial específico de las obras de arte en un contexto mediático con una abrumadora y anestesiante cantidad de fotografías catastróficas que representan problemas ecológicos (Davis y Turpin 2015, 11): romper las expectativas visuales colectivas, determinadas por la visualidad ambiental en los medios masivos, y generar una provocación estético-conceptual.

[6] La "revancha de la naturaleza" es un tema ya desde Horacio (Radkau 2011, 53).

Figura 7. STRATUM, intervención de Luis Carrera-Maul, Museo Universitario de Ciencias y Arte

Fuente: Fotografía de Peter Krieger.

En concreto, el artista mexicano-alemán Luis Carrera-Maul escenificó en el Museo Universitario de Ciencias y Arte (MUCA) de la UNAM, entre julio y noviembre de 2022, cómo una capa antropógena se superpone gradualmente a la corteza terrestre del planeta. En los 1900 metros cuadrados de la sala de este recinto, la obra de arte espacial *STRATUM* configuró el perfil geomorfológico de la cuenca de México, con sus volcanes emblemáticos, el Popocatépetl y el Iztaccíhuatl. Una imagen transitable con el fin de estimular los sentidos de los visitantes con una específica medida estética: todo este paisaje artificial fue cubierto por escombros de cerámica, entre polvo molido, fragmentos de vasos y excusados, material desechado por una fábrica de cerámica de la cercana ciudad de Pachuca. Así surgió una imagen desoladora de cómo la cuenca de México, con su alta bio y geodiversidad, se convierte en una zona de muerte, aplastada por la omnipresente tecnomasa. Una versión imaginaria de la vital cuenca usada, y abusada, como si fuera un depósito de basura. Aquí el producto ciudad, con su desarrollo unidimensional, no sustentable, llega a un punto crítico. Es una visión del futuro próximo, resultado del manejo autodestructivo.

Carrera-Maul creó una obra de arte sobre la Tierra, una geoestética crítica. Su formato artístico, la intervención –una ejecución metamórfica de la instalación estática– es un *Denkbild* con un potencial epistémico diferente a las imágenes anteriores, ya que opera con estrategias visuales complejas y rebasa los límites de la representación fotográfico-documental. Su concepto escultural acerca al público interesado[7] a los temas clave del Antropoceno: el peso, material y metafórico, de la tecnomasa, en especial de la basura, los procesos de erosión acelerada por la intervención antropógena y la desertificación alrededor de las megaciudades.

Pero *STRATUM* no fue solo una denuncia, o una muestra de depresión y frustración por el estado de las cosas, sino que también presentó un signo de esperanza: el artista colocó en el centro de la obra un núcleo verde, donde, a lo largo de las 14 semanas que permaneció la intervención, creció vegetación en autopoiesis, de manera libre. La amplia sala del museo se convirtió en invernadero, aún más, en laboratorio biológico, porque las plantas atrajeron también a muchos insectos. Además, surgió un efecto estético inesperado: por los escurrimientos de agua, los

Figura 8. Predio Avenida Insurgentes Sur con Alabama, Colonia Nápoles, Ciudad de México, terreno baldío de la ex-fábrica y tienda Chryslere

Fuente: Fotografía de Alexander Krieger.

7 En este caso más de 30 000 visitantes, según el conteo del MUCA.

pisos, cubiertos con placas de cerámica molida, adquirieron diferentes tonos de verde, naranja, café y negro; la propia naturaleza continuó "pintando" esta obra de arte sin la intención del artista.

Otro detalle relevante de este núcleo verde fue que las plantas crecieron en charolas de unicel que Carrera-Maul había encontrado como basura en un terreno ejidal en el estado de México. Entonces, incluso en condiciones adversas, en un soporte de material tóxico y bajo condiciones artificiales n el interior de un inmueble, se desplegó un microecosistema vital y diverso. He aquí un posible símil de que la fuerza de la naturaleza rebasa la fuerza humana y su tecnomasa. De acuerdo con los escenarios que ha elaborado la comunidad científica acerca de un posible futuro poshumano, la vegetación crecerá *ad libitum* y cubrirá gradualmente ciudades, infraestructuras e industrias (Krieger 2021).

Lo anterior sirve de parámetro para la transición conceptual de la ficción de una obra de arte a la realidad urbana. La octava y última imagen de reflexión (fig. 8) es una fotografía aérea (captada con dron) de un núcleo verde en medio de una zona hiperurbanizada en la Colonia Nápoles, cerca de la Avenida Insurgentes, otra de las vialidades emblemáticas de Ciudad de México. Por razones desconocidas –no hay transparencia de información por parte de las autoridades– el terreno que se aprecia al centro de la toma quedó en suspensión después de la demolición de una fábrica y una agencia de automóviles Chrysler que ahí se asentaban.

A lo largo de varios años sin intervención humana, creció una densa capa de vegetación que alberga a una gran diversidad de insectos y otra fauna. En medio del asfalto y los edificios se abrió un espacio alternativo donde se recupera la naturaleza silvestre. Es un modelo, con vigencia temporal limitada —hasta la construcción de otra torre de oficinas o un centro comercial—, para el futuro manejo responsable de los suelos urbanos: el fomento de la naturaleza "salvaje" en el planeta Tierra, como uno de los temas e iniciativas claves en los debates ecológicos.

De cierta manera, es una extensión de la Reserva Ecológica del Pedregal de San Ángel (REPSA), ubicada en la Ciudad Universitaria, al sur de la urbe. Única en el mundo, se preserva desde los años ochenta gracias a la iniciativa y lucha de estudiantes e investigadores de biología y edafología de la UNAM. Es uno de los últimos restos de un ecosistema muy diverso y vital que se extendió sobre los terrenos de la lava petrificada luego de la erupción del volcán monogenético Xitle, en el tercer siglo de nuestra era. Por los acelerados procesos de urbanización en esta zona, iniciando con el conjunto residencial Jardines del Pedregal y la Ciudad Universitaria, a partir de los años cincuenta del siglo pasado, estos terrenos de lava se sellaron con asfalto y cemento. El último golpe destructivo fue la construcción de la Plaza Artz (fig. 6). La REPSA es, pues, un recurso de extraordinaria importancia para mitigar los daños ambientales en

la cuenca de México, ocupada por una megaciudad extendida. Espacio de resistencia y esperanza, constituye un ejemplo de la "ciudad esponja", con suelos permeables para la filtración de aguas pluviales (Krieger 2021).

Conceptos

El presente texto es un aporte al conocimiento que busca orientar los debates, desde la "ciencia de la imagen" (*Bildwissenschaft*), sobre los continuos y crecientes daños ambientales que experimenta la superficie terrestre producto de las actividades del ser humano. En los ocho casos mostrados, en cuyo marco conceptual se considera a la estética cognición sensorial, se analizan temas y problemas relevantes de la geopolítica estética del Antropoceno, enfocada en una zona paradigmática: la cuenca donde se asienta la Ciudad de México. Estas imágenes catalizan y estimulan la reflexión acerca del estatus actual de la megalópolis, inmersa en un proceso de autodestrucción.

Consciente de que las contribuciones científicas y políticas no son suficientes para poner en marcha un verdadero cambio en el manejo de los recursos de la Tierra,[8] he propuesto a los estudios visuales, en cuanto parte de las llamadas "ecohumanidades", como una aproximación novedosa a la problemática. En este espectro temático-metodológico considero la geopolítica estética de los suelos en la corteza terrestre un asunto de esencial importancia para el futuro cercano, en el que las ciudades sufrirán transiciones aceleradas y transformaciones profundas.

El concepto de geopolítica estética está basado en una rama de la historia del arte iniciada a comienzos del siglo XX por Aby Warburg, la iconografía política, y luego sistematizada por Martin Warnke en la década de los ochenta en la Universidad de Hamburgo (Warnke 2013). La Warburg Haus de esa ciudad alemana alberga un índice de iconografía política, un extenso fondo de imágenes clasificadas que revela, primero, la función de la imagen en la política y, segundo, la política en la imagen; es decir, cómo todas las construcciones visuales, desde la obra de arte hasta la fotografía *amateur*, son capaces de producir efectos en las reflexiones y decisiones políticas. De este concepto se nutre mi investigación sobre la iconografía política de lo geológico, con la cual explico cómo las representaciones visuales y sus codificaciones simbólicas de la intervención humana en la Tierra despliegan funciones afirmativas, manipuladoras y críticas.

Esta contribución conceptual equipara el enfoque geoestético de la iconografía política con un trabajo forense, con la búsqueda de huellas de los omnipresentes y

[8] Ejemplo de ello son las cumbres del cambio climático; con resultados magros (y con una huella ambiental por la participación de miles de políticos).

aplastantes crímenes ambientales en nuestros entornos naturales y urbanizados. Es un trabajo criminalístico visual, que reclama el origen semántico de la investigación forense, el *forum* (Renn y Scherer 2015) –en donde se hacen públicos los diversos temas y problemas relacionados–. Imágenes como las ocho que seleccionamos para este artículo evidencian los daños ambientales, sus responsables y sus efectos; en este sentido, el planeta es un objeto forense. Sin embargo, la imagen no habla por sí misma, sino que requiere de una metodología precisa de interpretación, que ofrece la historia del arte convertida en *Bildwissenschaft* y enfocada en la iconografía política.

Este trabajo no solo aporta a los debates complejos, diversos, aun contradictorios sobre el Antropoceno, también se inserta en la misión educativa de la *Bildwissenschaft*: ofrecer a un público amplio una capacitación en la "lectura" de imágenes, en un contexto sociocultural cada vez más dominado por las estrategias y representaciones visuales. La revolución mediática de la digitalización, la internet y sus dispositivos clave –la computadora y el *smartphone*– han generado una cantidad incalculable de imágenes, como nunca antes en la historia de la humanidad desde la pintura rupestre, primera expresión visual del *Homo sapiens*. Retomando un imperativo ético de la Ilustración del siglo XVIII, resumido en el lema de Immanuel Kant, *sapere aude* ("atrévete a saber"), podemos reclamar los "derechos humanos del ojo"[9] y fomentar una educación para el análisis y crítica de las culturas visuales.

Reitero, la imagen funge como catalizador del conocimiento, en este caso político-ambiental, e inspira posturas críticas e intervenciones razonadas. Siendo consecuente con el poder de las imágenes, el sujeto asume que forma parte del mundo y, con ello, quienes habitan la Tierra en el Antropoceno se autodefinen como observadores –conceptualizando estándares morales– y actores –ejecutores de postulados éticos–, siguiendo la noción de la cibernética de segundo orden elaborada por Heinz von Foerster (2002). Esta es una contribución a la reflexión inter y transdisciplinaria[10] en los discursos sobre las ciudades frente a la transición hacia un futuro crítico. A fin de cuentas, se trata de promover una habilidad intelectual-política colectiva de responder, en inglés, una "response-ability" (Davis y Turpin 2015, 256), una palabra en inglés, separada por un guión para exponer el compromiso humano en estos debates, por medio de sus actividades neuronales y autocríticas, por supuesto.

[9] Retomo esta noción del título de una publicación sobre Aby Warburg, *Die Menschenrechte des Auges* (Hofmann, Syamken y Warnke 1980).

[10] En colaboración con el Programa Universitario de Estudios Interdisciplinarios sobre el Suelo (PUEIS), la REPSA y el Geoparque Comarca Minera.

Referencias

Beitin, Andreas, Alexander Klose y Benjamin Steininger, eds. 2021. *Oil. Schönheit und Schrecken des Erdölzeitalters*. Wolfsburgo: Verlag der Buchhandlung / Walther König.

Boy, Julieta. 2017. "Case Study: Torre Reforma, Mexico City". *CTBUH Journal* 1: 1-9. https://lc.cx/nrZ1z4

Bredekamp, Horst. 2010. *Theorie des Bildakts*. *Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2007*. Fráncfort: Suhrkamp.

Brevern, Jan von. 2021. *Blicke von Nirgendwo. Geologie in Bildern bei Ruskin, Viollet-le-Duc und Civiale*. Múnich: Fink.

Crutzen, Paul. 2002. "Geology of Mankind". *Nature* 415: 23-24. https://doi.org/10.1038/415023a

Davis, Heather, y Etienne Turpin, eds. 2015. *Art in the Anthropocene. Encounters Among Aesthetics, Politics, Environments and Epistemologies*. Londres: Open Humanities Press.

Ellsworth, Elizabeth, y Jaimie Kruse, eds. 2013. *Making the Geologic Now. Responses to Material Conditions of Contemporary Life*. Nueva York: Punctum Books.

Foerster, Heinz von. 2002. *Short Cuts*. Fráncfort: Zweitausendeins.

Folkers, Andreas. 2021. "Fossil Modernity: The Materiality of Acceleration, Slow Violence, and Ecological Futures". *Time & Society* 30 (2): 223-246. https://doi.org/10.1177/0961463X20987965

Haraway, Donna. 2016. "Tentacular Thinking Anthropocene, Capitalocene, Chtulucene". *E-flux Journal* 76: 1-17. https://lc.cx/phlI4f

Hernández Gámez, Ivonne. 2021. "El impacto de la arquitectura contemporánea en el cambio climático: distritos financieros en CDMX como patología urbana". Tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México. https://lc.cx/Ot7HB1

Hofmann, Werner, Georg Syamken y Martin Warnke. 1980. *Die Menschenrechte des Auges: über Aby Warburg*. Hamburgo: Europäische Verlagsanstalt.

Koolhaas, Rem. 2001. "Junkspace". En *Harvard Design School Guide to Shopping*, editado por Judy Chuihua Chung, Jeffery Inaba, Rem Koolhaas y Sze Tsung Leong, 408-421. Colonia: Taschen. https://lc.cx/c6O96q

Krieger, Peter. 2003. "*Flyover*: el principio *Icarus* en la planeación vial". *Orden y Caos* 620: 114-115.

— 2019. "Semánticas inversas. La geo-estética crítica de la Torre Reforma". *Bitácora Arquitectura* 42: 100-107. https://doi.org/10.22201/fa.14058901p.2019.42.72899

Krieger, Peter. 2021. “Ciudad esponja”. *Bitácora Arquitectura* 46: 4-13. https://doi.org/10.22201/fa.14058901p.2020.46.79031

— 2022. “Preserving Geodiversity in Mexican Hyper Urban Conflict Zones: A Geo-Aesthetic Approach”. *International Journal of Geoheritage and Parks* 11 (1): 64-81. https://doi.org/10.1016/j.ijgeop.2022.08.010

Latour, Bruno. 2018. *Das terrestrische Manifest*. Berlín: Suhrkamp.

Lubrich, Oliver. 2022. *Humboldt oder Wie das Reisen das Denken verändert*. Berlín: Matthes & Seitz.

Moore, Jasin. 2016. *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. Oakland: PM Press / Kairos.

Radkau, Joachim. 2011. *Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte.* Múnich: Beck.

Reiss, Julie, ed. 2019. *Art, Theory and Practice in the Anthropocene*. Wilmington: Vernon Press.

Renn, Jürgen, y Bernd Scherer, eds. 2015. *Das Anthropozän. Zum Stand der Dinge*. Berlín: Matthes / Seitz.

Rexroth, Tillman, ed. 1972. *Walter Benjamin Gesammelte Schriften. Band IV: Kleine Prosa. Baudelaire-Übertragungen*. Múnich: Suhrkamp.

Singer, Wolf. 2002. *Der Beobachter im Gehirn. Essays zur Hirnforschung*. Fráncfort: Suhrkamp.

Stettin, Cinthya, y César Velázquez. 2018. “Se derrumba parte de Plaza comercial Artz Pedregal”. *Milenio*, 12 de julio. https://lc.cx/fd0Xwi

Thurner, Mark, y Jorge Cañizares-Esguerra, eds. 2022. *The Invention of Humboldt on the Geopolitics of Knowledge*. Londres: Routledge.

Torre Reforma. 2018. “Obra arquitectónica diseñada por el reconocido arquitecto L. Benjamín Romano y su despacho LBR & A”. Acceso el 30 de mayo de 2023. https://lc.cx/1gErj4

Valenzuela, Alfonso. 2007. “Santa Fe (México): megaproyectos para una ciudad dividida”. *Cuadernos Geográficos* 40: 53-66. https://lc.cx/NUet5G

Vitruvii. 1996. *De architectura libri decem: Vitruv. Zehn Bücher über Architektur* Darmstadt: Primus.

Warnke, Martin. 2013. *Political Landscape: The Art History of Nature*. Londres: Reaktion Books.

Wikipedia. 2023. “Torre Reforma”. Acceso el 19 de junio. https://lc.cx/VjthCj

Zalasiewicz, Jan, y Mark Williams. 2021. “Antropoceno: los materiales fabricados por el hombre pesan tanto como el conjunto de biomasa”, *The Conversation*, 3 de enero. https://lc.cx/REFHkp

Zalasiewicz, Jan, Mark Williams, Colin Waters, Anthony Barnosky, John Palmesino, Ann-Sofi Rönnskog, Matt Edgeworth, Cath Neal, Alejandro Cearreta, Erle Ellis, Jacques Grinevald, Peter Haff, Juliana Ivar do Sul, Catherine Jeandel, Reinhold Leinfelder, John McNeill, Eric Odada, Naomi Oreskes, Simon James Price, Andrew Revkin, Will Steffen, Colin Summerhayes, Davor Vidas, Scott Wing y Alexander Wolfe. 2017. "Scale and diversity of the physical technosphere: A geological perspective". *The Anthropocene Review* 4 (1): 9-22. https://doi.org/10.1177/2053019616677743

Žižek, Slavoj. 2016. *Ärger im Paradies. Vom Ende der Geschichte zum Ende des Kapitalismus*. Fráncfort: Fischer.

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.6104

Migración en y desde América Latina y el Caribe. Atacar las causas, no las consecuencias

Migration in and from Latin America and the Caribbean. Attacking the causes, not the consequences

Fernando Carrión Mena [1], Francisco Enríquez Bermeo [2]

Recibido: 17/08/2023 - Aceptado: 25/10/2023

Resumen

América Latina soporta ahora un auge migratorio principalmente intrarregional, aunque una parte se proyecta hacia los países del norte, principalmente hacia los EE.UU. Las causas de ese auge migratorio son las desigualdades, la violencia, el despojo y la inestabilidad. En reacción, los países receptores de esa migración endurecen las condiciones de control migratorio y no enfrentan sus causas, a pesar de ser corresponsables de algunas de ellas. La cocaína que se consume de manera abundante en los países del norte durante decenios, ha creado y fortalecido a bandas criminales transnacionales que han transformado a América Latina en una plataforma global del tráfico y trata de personas, convirtiendo a la migración en otro mercado ilegal de alta rentabilidad, aprovechando la desesperación de pueblos que huyen de la violencia, la miseria y la muerte, por cuanto les cobran alta tarifas para sacarles de esos lugares y conducirles a otras también peligrosos. Urge cambiar las políticas públicas actuando de manera coherente entre todos los Estados del sur y del norte involucrados, afrontando las causas que provocan la migración en los lugares de origen y enfrentando a las bandas criminales que operan de manera transfronteriza. La acción de los Estados nacionales para enfrentar este problema no está en la negación del derecho a migrar, sino en brindar oportunidades de vida en paz.

Palabras clave: Desigualdades territoriales, migración, plataforma global, tráfico y trata, violencia.

Abstract

Latin America is now experiencing a migratory boom, which is mainly intraregional, although part of it is oriented north, mainly to the U.S. The causes of this migratory boom are inequalities, violence, dispossession, and instability. In response, the countries receiving this migration tighten conditions of migratory control and do not confront its causes, even though they share responsibility for some of them. Cocaine, which has been abundantly consumed in northern countries for decades, has created and strengthened transnational criminal gangs that have transformed Latin America into a global platform for human smuggling and trafficking, turning migration into another highly profitable illegal market, and taking advantage of the desperation of people fleeing violence, misery, and death, because they are charged high fees to take them out of those places and lead them to others that are also dangerous. It is necessary to change public policies by acting in a coherent manner among all the southern and northern states involved by addressing the causes that provoke migration in the places of origin and confronting the criminal gangs that operate across borders. The action of nation states to confront this problem does not deny the right to migrate, but rather provides opportunities to live in peace.

Keywords: Global platform, migration, smuggling and trafficking, territorial inequalities, violence.

[1] Profesor emérito de FLACSO Ecuador.
[2] Investigador asociado de FLACSO Ecuador.

Introducción

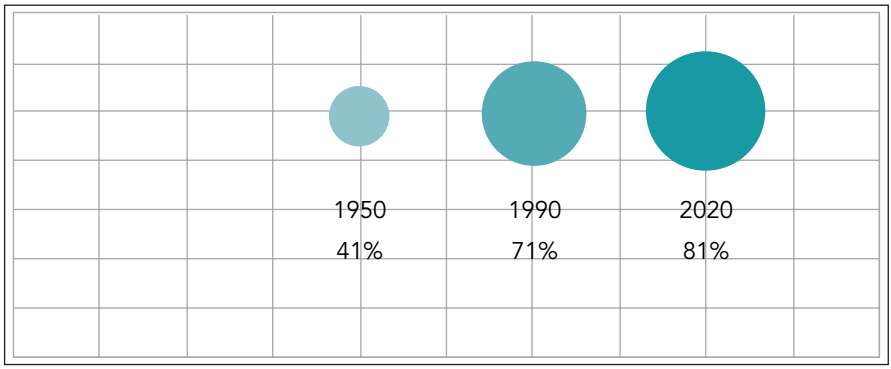
La migración y los desplazamientos humanos en América Latina no son nuevos, tienen una larga trayectoria, aunque en décadas recientes se han incrementado significativamente como consecuencia de las desigualdades territoriales, de la violencia y de la inestabilidad política, social y económica. Fue el auge capitalista experimentado por Europa y Norteamérica y la consolidación de sus Estados de bienestar en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, lo que revirtió un proceso de siglos de migración europea hacia América Latina. A partir de ese momento se inició una persistente y creciente migración desde la región hacia Estados Unidos y Europa.

En paralelo, durante ese periodo de postguerra y con mayor énfasis desde la década de los 60, la región experimentó una migración intrarregional facilitada por factores culturales, de accesibilidad geográfica y de oportunidades de trabajo debido a la industrialización de países como Argentina y Brasil y a la ampliación de procesos extractivos, como el caso del petróleo en Venezuela. Durante décadas esos países fueron los mayores receptores de población migrante proveniente del sur de la región, la que tuvo dos características: por un lado, se dio al interior de los países desde el campo a la ciudad y también entre países de la misma región; por otro, se trató de una migración hacia otras regiones. Debido a esos procesos y a los que vinieron posteriormente, se puede afirmar que América Latina desde la segunda mitad del siglo XX ha pasado por al menos cuatro momentos de migración, sobrepuestos entre ellos, intra e interregionales y de mediana y larga duración.

Cuatro momentos que han marcado la migración en América Latina

El primer momento fue una migración al interior de la región, del campo a la ciudad, de lo rural a lo urbano, cuya consecuencia mayor fue la transformación de América Latina en la región más urbanizada del mundo. En 1950 su población urbana alcanzaba al 41 %, para 1990 llegó al 71 % y en la segunda década del siglo XXI la cifra se sitúa en el 81 % (Carrión 2021, 275). Se trató de un fenómeno de dos vías: migración campo-ciudad al interior de los países y migración entre países, principalmente hacia naciones con un mayor desarrollo o que iniciaron procesos extractivos de combustibles fósiles, como ya se mencionó. Ese momento se extendió desde la década de los 50 hasta la de los 80. A Argentina y Brasil migraron principalmente desde Bolivia, Perú y Chile, mientras que hacia Venezuela lo hicieron los provenientes de Colombia, Ecuador y Perú.

Figura 1. Porcentajes de población urbana en América latina, 1950-2020



Fuente: Carrión (2021, 275).

En un segundo momento se trató de una migración hacia otras regiones, cuya característica fue de lo urbano a lo urbano y que consistió en el desplazamiento de millones de latinoamericanos y caribeños desde ciudades pequeñas y medianas hasta las grandes urbes de sus respectivos países y también hacia ciudades de Estados Unidos. Se trataba de sectores urbanos de América Latina que frente al auge económico de la postguerra fueron atraídos como mano de obra para dar sustento a esta expansión industrial. Ese proceso se inició desde la década de los 60 hasta los años 70 y se trataba de sectores que provenían predominantemente de clases medias urbanas. Fue una migración urbana. Durante ese periodo surgieron lo que se denominó la segunda ciudad más importante de cada país. Ciudades estadounidenses como Nueva York, Miami, Chicago o Los Ángeles adquirieron ese carácter por la presencia de grandes barriadas de latinoamericanos.

Otro hecho acaecido en esos años, asociado a factores políticos, fueron los golpes militares en el Sur del continente, auspiciados por Estados Unidos a través del denominado Plan Cóndor. Este plan, que rompió el orden constitucional de países como Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Bolivia, provocó el desplazamiento de decenas de miles de personas, muchas en condición de refugiados políticos. Durante ese periodo las dictaduras persiguieron y asesinaron a miles de personas, los que aumentó la migración hacia otros países de la región, así como hacia Europa y América del Norte. Dicho proceso se extendió entre las décadas de los 60 y los 80 del siglo pasado.

El tercer momento estuvo asociado a situaciones de inestabilidad económica con graves consecuencias sociales y se extendió desde fines del siglo pasado a los primeros años del siglo XXI. Desde principios de la década de los 90 la mayoría de los países de la región experimentaron una migración extrarregional acelerada, impulsada por las políticas neoliberales que generaron crisis económicas y sociales

(y en el caso de Colombia, intensificada por el conflicto armado). Los destinos extrarregionales de la migración sudamericana se expandieron hacia Europa, donde España fue el destino principal, seguido por Italia, Países Bajos, Portugal, Francia y el Reino Unido, alcanzando el volumen de 4,1 millones de migrantes sudamericanos en 2020 (Migration Data Portal 2020).

Hechos como el feriado bancario en Ecuador en 1999,[1] que durante una semana cerró el sistema financiero y congeló todos los depósitos bancarios durante años, o el "corralito" en 2001 en Argentina, donde se adoptaron políticas similares, desencadenaron procesos migratorios masivos como el de Ecuador en el cual en un plazo de seis años (1999-2005) abandonaron el país más de un millón de personas con destino a Estados Unidos y a Europa, particularmente a España.[2]

Durante ese mismo periodo se produjeron algunos hechos políticos que dieron inicio a migraciones sostenidas que se extienden hasta la actualidad y que provocaron, por ejemplo, en el caso de Venezuela, la salida de más de siete millones de personas. Se inició con el triunfo electoral de Hugo Chávez (1998), que en una primera ola llevó a cientos de miles a migrar principalmente hacia Estados Unidos. Se trataba de sectores pudientes que usufructuaron durante el auge petrolero y que al perder sus privilegios se vieron amenazados y se instalaron principalmente en Miami.

Posteriormente este fenómeno se agravó por factores sociales, económicos y políticos como la falta de trabajo, los bajos salarios, la mala calidad de los bienes y servicios públicos, entre otros, lo que estimuló la salida permanente de poblaciones hacia Estados Unidos, Europa y también a otros países de la región. Se trataba de migrantes cualificados y también de trabajadores manuales menos especializados. Los migrantes de este tercer momento provenían no solo de ciudades, sino también del campo, por lo que su destino no solo fueron las grandes urbes, también se dedicaron al trabajo agrícola, principalmente en Europa, como es el caso de Murcia, en España, territorio donde los migrantes de origen campesino cosechan frutas y verduras.

Otro caso relevante es Colombia, donde debido a la violencia política y al sistemático despojo de tierras a campesinos durante más de 60 años se generó un proceso migratorio intrarregional, principalmente hacia Ecuador y Venezuela, que se agravó en las últimas tres décadas por la presencia de grupos criminales dedicados a la siembra de coca y a la producción de cocaína. Esta migración se inició durante

[1] Esta migración masiva llevó al gobierno de Jamil Mahuad al salvataje bancario, provocando una crisis fiscal de gran magnitud que se vio agravada por la caída del precio del petróleo.

[2] Se estima que para el 2005 migraron alrededor de un millón de ecuatorianos, cerca de 600 000 fueron a Estados Unidos (70 % en el área metropolitana de Nueva York) y 400 000 a España. El año 2000 fue el de mayor migración, más de 560 000 personas salieron del país, cerca del 4 % de la población total (Gratton 2005, 38; Jokisch y Kyle 2005, 57).

la década de los 50, en primera instancia con el desplazamiento de cientos de miles de campesinos al interior de Colombia, pero a medida que la violencia se incrementaba los desplazamientos se extendieron hacia los países vecinos. De hecho, durante varias décadas Colombia mantuvo el estatus del país con más desplazados y refugiados de la región. Se trata de un proceso en cuyo interior convivieron durante varias décadas la violencia política (FARC, ELN y otros) y la violencia delincuencial (bandas criminales y grupos paramilitares) y crítico. pues a pesar de los múltiples intentos por alcanzar una paz total, hasta el momento no se logra concretar. Esta migración de Colombia hacia la región y al resto del mundo durante varias décadas sigue vigente en la actualidad.

El cuarto momento corresponde al siglo XXI debido a que muchos de los procesos migratorios descritos se ahondan. Tenemos ejemplos los casos de Venezuela y Cuba por razones políticas, de Colombia y Centroamérica por violencia política y criminal de Haití por desastres naturales y por la violencia política y de Ecuador, Perú, Bolivia y otros debido al desempleo, al deterioro de la vida y a la falta de oportunidades. Cabe señalar que las situaciones que dieron lugar a estas crisis migratorias no son exclusivas de cada país, sino que están asociadas y se reproducen en todas estas naciones. La gravedad y profundidad de los problemas reseñados han dado lugar a un incremento de la migración, muchos de ellos en busca de refugio. Cada año se desplazan centenas de miles de latinoamericanos y caribeños por toda la región hacia Estados Unidos y Europa.

Pero, el cuarto momento se diferencia de los anteriores porque hay un nuevo factor que se introduce en esta problemática y que cambia radicalmente el escenario de la creciente migración entre países de la región y hacia otras regiones. Se trata de la incorporación de grupos criminales transnacionales, los cuales aprovechan las crecientes restricciones impuestas por los Estados de destino para que buena parte de la migración se transforme en tráfico e incluso en trata de personas,[3] lo que convierte este mercado irregular en uno de los negocios más lucrativo de entre todos los ilegales.

[3] Tráfico es la entrada irregular de personas a un país violando los requisitos establecidos por un Estado. Quienes son traficados no tienen documentos para viajar ni aprobación para entrar al país de destino. La finalidad de quienes administran esa actividad es obtener beneficios financieros o materiales (Blanco 2017). La trata de personas incluye todas aquellas formas de explotación para el beneficio de un tercero como la servidumbre por deudas, el trabajo infantil, el trabajo forzado, el matrimonio forzado, la mendicidad forzada y la extracción de órganos. Es una forma de esclavitud moderna y puede ocurrir tanto en el interior de un país como internacionalmente (OIM 2023).

América Latina como plataforma global para el tráfico de personas

A partir del siglo XXI América Latina se ha convertido en una plataforma global de la migración y del tráfico y la trata de personas por la que se movilizan millones de personas, provenientes tanto de la propia región como de Asia y África y cuyo destino deseado es Estados Unidos. De ahí que la migración y el tráfico y la trata de personas se hayan convertido en un mercado irregular global, operado por grupos criminales transnacionales que aprovechan la desesperación de millones de seres humanos que huyen de la violencia, de la pobreza y del despojo, muchos de ellos demandantes de refugio.

Desde el inicio del actual siglo, marcado por una globalización más intensa, se vive un periodo donde toda oportunidad de negocio se transforma en mercado global que opera mediante circuitos por todo el mundo. Algunos países se convierten en *hub* o en plataforma desde donde se distribuyen bienes, personas, dinero e información, operados por grupos criminales transnacionales que, para el caso que nos ocupa, se dedican también al tráfico y a la trata de personas.

Un cambio importante en este cuarto momento es que en la migración tradicional actuaban "coyotes" que no necesariamente provenían de grupos criminales organizados. Se trataba de "comerciantes locales de la migración", muchos de confianza de las familias. En la mayoría de los casos eran migrantes retornados que ayudaban a parientes lejanos, a vecinos y a coterráneos a salir del país a precios más bajos de los que fijaban los comerciantes profesionales de la migración. Los "coyotes" se financiaban de los migrantes con créditos ilegales ("chulco" o agiotismo) a altas tasas de interés, dejando en prenda muebles e hipotecando bienes inmuebles, lo que daba la oportunidad incluso a los pequeños propietarios rurales con poco dinero de emigrar irregularmente al extranjero, principalmente a Estados Unidos (Jokisch y Kyle 2005, 60).

Este cambio significó que los "coyotes", que al inicio del recorrido eran cercanos a quienes viajaban a Estados Unidos y los acompañaban durante buena parte del trayecto, más adelante se convirtieran en "coyotes" que entregaban los migrantes a otros y que en ese trayecto se iban transformando de migrantes a personas traficadas. Generalmente los destinos de estas personas son los mercados laborales para el trabajo doméstico, de operarios de talleres y fábricas e incluso las mujeres son obligadas a convertirse en trabajadoras sexuales. También se dan casos en los que los migrantes llevados por los "coyotes" son obligados a cumplir funciones vinculadas al tráfico de drogas e incluso a desempeñarse como traficantes de personas dentro de estos propios grupos criminales.

Durante los últimos años ha proliferado el secuestro de migrantes en México por parte de criminales que extorsionan a sus familias y exigen pagos por su liberación y de no realizarlos proceden a asesinar a sus víctimas. Casos como los de Claudio Javier Ramón y Ramiro Hurtado Vargas de Ecuador lo atestiguan; ellos fueron secuestrados y asesinados en México a pesar de que sus familias pagaron desde Ecuador parte del rescate exigido (Beltrán 2023).

Ecuador: plataforma (*hub*) de la migración global

En el presente siglo todo mercado ilegal rentable, además de adquirir carácter global, es operado por bandas criminales transnacionales que se vieron favorecidas por ciertas políticas como fue el caso de la Constitución de Ecuador aprobada en 2008. El artículo 416 sobre relaciones internacionales, en su numeral 6, establece como política pública el derecho a la ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y "reconoce a las personas el derecho a migrar". Además, en la Constitución ecuatoriana no "se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria" (Constitución de la República del Ecuador 2008, 21). En congruencia con esta declaración constitucional, el 20 de junio del 2008 el Gobierno mediante Decreto Ejecutivo eliminó el visado como requisito de ingreso al país.

Si bien esta declaración constitucional es coherente con el derecho universal de las personas a migrar,[4] esta política provocó que los operadores internacionales del tráfico y de la trata de personas aprovecharan para convertir a Ecuador en un *hub* de la plataforma global, e hicieran que muchos de los migrantes irregulares e indocumentados pasaran por el país en sus respectivos viajes a otras naciones, especialmente hacia Estados Unidos. Por ello se incrementaron notablemente el número de viajeros que pasaban por Ecuador. Entre 2000 y 2014 aumentó el arribo de extranjeros de manera pronunciada: la llegada de cubanos creció 22 veces, la de los migrantes precedentes de Asia cinco veces, números muy similares a los provenientes de África, mientras que el número de personas que arribaban a Ecuador desde Venezuela aumentó cuatro veces.

A partir de ese momento "Ecuador se convirtió en una importante plaza sur de destino migratorio latinoamericano, con flujos provenientes tanto de países del Norte como del Sur, y con un número importante de migraciones intrarregionales" (Correa 2016, 12). La no exigencia de visa como requisito de ingreso explica que

[4] La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 13 indica que la libre circulación de las personas y el hecho de residir en el territorio de un Estado es un derecho de todos.

Ecuador se convirtiera vertiginosamente en una plaza de recepción de cubanos (Correa 2016), pero también de asiáticos y africanos. Por tanto, esa política dio paso a que también deviniera en una plataforma importante de las rutas de migración, tráfico y trata de personas.[5]

La crisis financiera de 2008 en las economías desarrolladas, producto de las burbujas inmobiliarias, inició una nueva fase migratoria cuyas características se expresan en tres aspectos: el fin de la creciente ola emigratoria de latinoamericanos a Europa que se producía desde principios de siglo; la reducción de la migración de la región hacia Estados Unidos; y el masivo retorno a sus países de origen y la emigración de españoles hacia Latinoamérica y otros países. El primer y segundo caso fue consecuencia de la recesión que experimentaron España, otros países de Europa y Estados Unidos. Quienes persistían en la necesidad de emigrar por falta de oportunidades en sus países de origen encontraron una oferta de trabajos ilegales (esclavos y sexuales) que se convirtió en una "oportunidad" para migrar.

Respecto al retorno masivo de migrantes a sus países de origen, este fue relativo a pesar de que en el caso de Ecuador el Gobierno expidió políticas de incentivo al retorno, las cuales no fueron suficientes por la escasa creación de fuentes de trabajo y las limitadas oportunidades para nuevos emprendimientos. De ahí que muchos migrantes, si bien salieron de los países donde estaban establecidos (España), no necesariamente volvieron a sus países de origen, sino que migraron hacia otras naciones como Alemania, Inglaterra y Francia. Sobre los españoles que migraron hacia América Latina, se trató de mano de obra calificada, de técnicos y de profesionales atraídos por empresas españolas que fueron contratadas por los Estados para construir obras de infraestructura y para prestar servicios, así como académicos que aceptaron incentivos monetarios estatales (prometeos)[6] para investigar y realizar actividades docentes en centros de educación superior.

Circunstancias como la política adoptada por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) de permitir la movilización humana en Sudamérica sin pasaporte y con la sola presentación del documento de identidad, facilitó notablemente la migración en la región. Además, la dolarización de la economía ecuatoriana a partir del año 2000 explica que el país se convirtiera en una plaza atractiva para la migración de colombianos, peruanos, cubanos, haitianos y posteriormente venezolanos, personas que migran con objetivos laborales.

[5] Ante ello Ecuador restringió el ingreso al país exigiendo visa a ciudadanos extranjeros de países como China, Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia, Senegal y Cuba. Además, mantuvo vigentes leyes de migración y extranjería aprobadas en la década de los 50 que restringían el ingreso al país, en franca contradicción con la Constitución vigente.

[6] Fue el nombre que puso el Estado ecuatoriano al programa que buscaba atraer temporalmente (un año) a profesionales extranjeros de cuarto nivel de educación.

Otra migración que se ha visto incrementada en las últimas décadas es la que va de norte a sur, que representa el 5 % del total a nivel mundial, entre ellos, los jubilados norteamericanos. "La migración de retirados responde a múltiples procesos, pero principalmente al deterioro de las condiciones de vida de la clase media blanca en Estados Unidos y a la privatización del sistema de pensiones" (Pinto Vaca 2023, 396). Se trata de un "fenómeno migratorio novedoso y que ha sido definido de diversas formas: migración residencial, turismo residencial, migración de amenidad, gerontomigración o migración por estilo de vida" (Pinto Vaca 2023, 397). Son jubilados que migran hacia varios países de la región, principalmente a México por su cercanía, y otros a Ecuador donde se localizan en ciudades como Cuenca, Cotacachi, Vilcabamba y Salinas. La razón para que se genere esta migración está relacionada principalmente con factores económicos, de clima, de ambiente y de salud.

América Latina y la migración

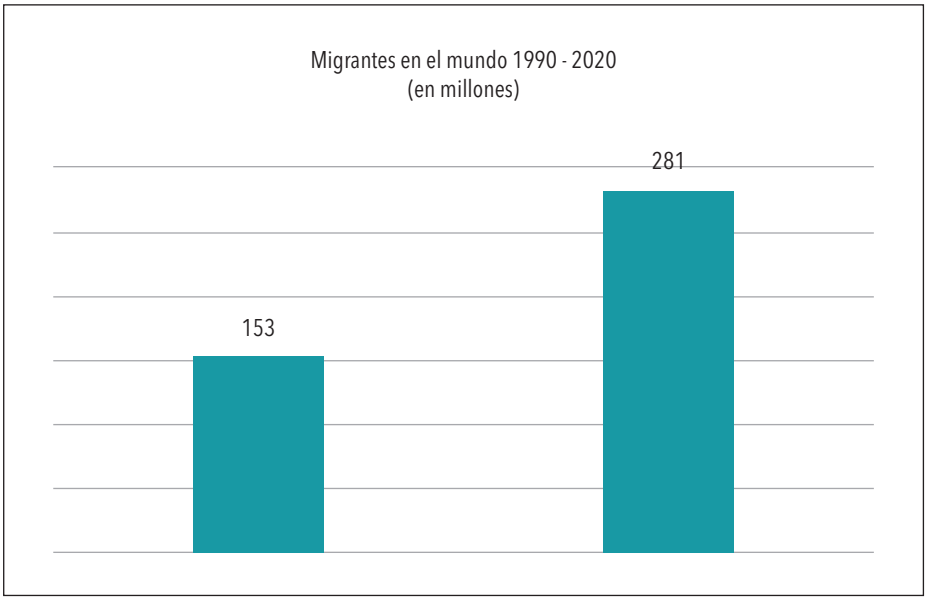
América Latina es la región con mayor migración en el mundo porque tiene fuertes vínculos con las demás regiones del planeta.[7] Más de 41 millones de latinoamericanos viven fuera de sus países de origen, aunque la mayoría en la misma región. La mayor parte lo hacen por razones económicas, salen en busca de trabajo y nuevas oportunidades de vida. Entre 1990 y 2020 el número de personas migrantes de todo el mundo pasó de 153 millones a 281 millones según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (OIM 2021, 29). Solo en 2019 el número de migrantes en el mundo fue de 272 millones, equivalente al 3,5 % de la población mundial (OIM 2019, 7). Quienes migran lo hacen, además de las razones mencionadas, por crisis ecológicas[8] e incluso por desastres antrópicos en los que la violencia es un factor preponderante.

En la región el fenómeno migratorio más notorio en este siglo es el de Venezuela, país del que han salido, hasta junio de 2023, alrededor de 7,3 millones de personas, de las cuales 6,1 millones (83,8 %) están en América Latina (R4V 2023). Lo hacen por situaciones asociadas a una crisis política y social de mediana duración

[7] Su población es predominantemente mestiza con orígenes europeos (español, portugués, italiano y en menor medida inglés, alemán y otros), árabes y asiáticos. Presenta también una importante población nativa americana y afro traída desde África como esclavos en siglos anteriores, lo que ha dado lugar a una población pluricultural y multiétnica con profunda identidad latinoamericana.

[8] La crisis ecológica provoca migraciones por sequías, inundaciones, aumento del nivel del mar, olas de calor, condiciones meteorológicas cada vez más extremas, incendios forestales y contaminación del aire y del agua, que privan a los seres humanos (en particular a los del Sur Global) de alimentos, refugio, medios de subsistencia y condiciones de vida básicas (Zahoor 2023).

Figura 2. Crecimiento de la migración entre 1990 y 2020



Fuente: OIM (2019).

con consecuencias económicas graves.[9] De ahí que los migrantes venezolanos sean la población de la región a la que ACNUR brinda mayor protección internacional.

La crisis económica en Venezuela no tiene precedente en América Latina y es la más grande que se ha dado en la región y en el mundo en los últimos 50 años, alcanzando incluso unos indicadores más altos de inflación y de contracción del producto interno bruto que países en guerra. Esto implica una amenaza directa a la vida, a la seguridad y a las libertades (Hernández 2023, párr. 2).

Del total de migrantes venezolanos 4,3 millones son residentes con permisos concedidos, un millón con solicitudes de refugio y apenas 211 944 refugiados reconocidos (R4V 2023). La mayor parte migró hacia los países vecinos del sur: Colombia (2,5 millones), Perú (1,5 millones), Ecuador (502 000), Brasil (450 000) y Chile (444 000). Se registran también migrantes venezolanos en Estados Unidos (545 000) y en España (438 000) (R4V 2023). Resulta importante destacar que casi todos los países de acogida no estuvieron preparados para un éxodo tan masivo.

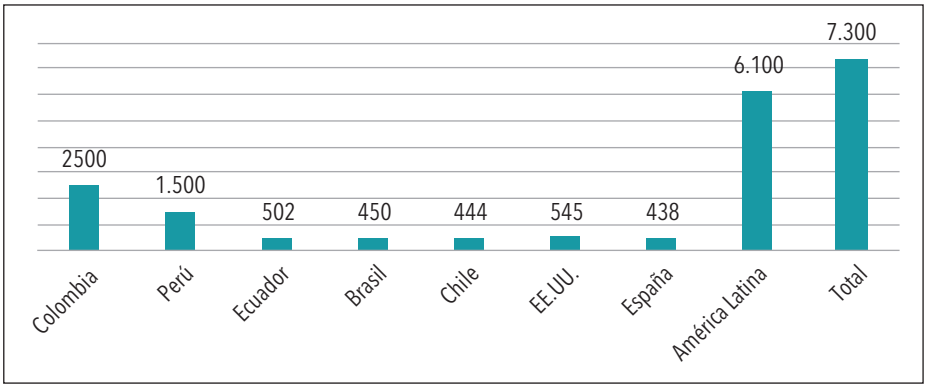
[9] Entre 2012 y 2022 el PBI cayó de 372 000 millones de dólares a 93 000 millones. Recién en 2022 hubo un crecimiento del 8 %, cifra no significativa de acuerdo con las pérdidas sufridas. La inflación fue un verdadero terremoto económico y social, en septiembre de 2018 alcanzó el 233 % mensual, mientras que en febrero de 2019 la hiperinflación interanual llegó a 2295,981 %, según estimaciones de la Asamblea Nacional (Zibechi 2023).

Las rutas de la migración en el continente

De acuerdo con Jokisch y Kyle, muchos migrantes quedan fuera de las redes migratorias y se transforman en "víctimas de operaciones transnacionales de importación de esclavos a Europa, Estados Unidos o posiblemente Asia" (Jokisch y Kyle 2005, 59-60). Las rutas clandestinas utilizadas por los coyotes para llevar a los migrantes a Estados Unidos durante la primera década de este siglo fueron predominantemente marítimas, desde las costas del Pacífico hacia Centroamérica (México y Guatemala), donde desembarcan para continuar el viaje por tierra hacia su destino final. Pero la Guardia Costera estadounidense (USCG por sus siglas en inglés) capturaba a muchos que se trasladaban en barcos pesqueros. "En abril de 2005 cerca de 6700 ecuatorianos fueron detenidos por la USCG; era entonces la nacionalidad con mayor número de ciudadanos en esta situación entre el 2000 y el 2002" (Jokisch y Kyle 2005, 62). Otra ruta usada por los migrantes es la de Bahamas, en el Caribe, territorio al que se desplazan por vía aérea.

En los últimos años en la migración que va hacia el Norte, se ha hecho frecuente el uso del tapón del Darién, la selva que separa Colombia de Panamá, principalmente por la masiva migración venezolana. Este territorio es identificado por los migrantes como el sitio más riesgoso dadas las condiciones geográficas y climáticas y la presencia de bandas criminales que controlan ese territorio. En los últimos años se detecta también una migración ecuatoriana que cruza el Darién con destino a Estados Unidos, al punto de convertirse en el grupo de inmigrantes irregulares más numeroso. A esos flujos se suma la migración del Caribe, principalmente proveniente de Haití y Cuba.

Figura 3. Cantidad de migrantes venezolanos por países en 2023 (por miles)



Fuente: R4V (2023).

Entre enero y junio de 2023 atravesaron el Darién en su trayecto hacia Estados Unidos 25 105 ecuatorianos (*Primicias* 2023), lo que da cuenta de un éxodo de habitantes de ese país. Más hacia el norte, según el diario *La Razón*, de México, "en enero de 2022 hubo 246 ecuatorianos detenidos por el Instituto Nacional de Migración (INM); para enero de 2023 se registraron 5808 capturas, una cifra 2260 % mayor que en el mismo mes del año anterior. Esto pone a los ecuatorianos como el primer país 'exportador' de inmigrantes irregulares a México. Antes fue el noveno" (*La Razón*, citado por Primicias 2023). En ese mismo mes fueron retenidos también 5314 venezolanos, 4017 guatemaltecos, 3847 hondureños y 2815 cubanos (*La Razón* 2023). Se registran también migrantes haitianos y cubanos que utilizan a Ecuador, Brasil y Chile como rutas para ir a territorio estadounidense, aunque no todos llegan al destino deseado, puesto que muchos se quedan en los países de la región.

La presencia de caravanas de migrantes desde Centroamérica y México hacia Estados Unidos es cada vez más frecuente desde 2018. Son migrantes que vienen del Sur a los que se suman otros centroamericanos y caribeños. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a finales de 2020 se registraron 114 000 refugiados y 512 000 solicitantes de asilo precedentes de Centroamérica, es decir, 626 000 personas con necesidad de protección internacional. La mayor parte provenían de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, quienes además de la pobreza sufren la violencia de pandillas y maras enfrentadas a fuerzas policiales y militares. Las personas que cruzan las fronteras caen en manos de "redes criminales que operan allí, en colaboración con coyotes que actúan en total impunidad" (Rizzi 2023, 183). La mayoría son detenidos en rutas controladas por las redes criminales "y no por el Pacífico, como Oaxaca donde hay mayor cantidad de albergues que los ayuda" (*Primicias* 2023, párr. 6).

Países como Honduras, Guatemala y México son los de mayor incremento migratorio. Honduras entre 1990 y 2020 incrementó en 530 %, Guatemala en 293 % y México aumentó en un 154 %, que, "si bien en términos porcentuales es menor al de Honduras y Guatemala, en términos del número de personas, su magnitud es muy importante, con más de 11 millones de personas mexicanas migrantes en el mundo contabilizadas" (OIM 2021, 29). El Salvador, aunque ha tenido un aumento moderado de un 29 %, después de México es el país de la región con mayor número de personas migrantes, entre 1990 y 2020 fueron 1,6 millones (25 % de toda su población).

El número de emigrantes de Nicaragua aumentó en 62,7 % entre 1990 y 2020 con lo que se ha mantenido estable. Aunque desde el 2018 se ha producido un aumento en la migración debido a la situación sociopolítica y a las afectaciones económicas que sufre el país. De acuerdo con ACNUR en marzo de 2020 al menos 100 000 personas

se vieron forzadas a salir del país, principalmente hacia Costa Rica, Panamá, México y Europa, muchos de ellos en condición de asilados (OIM 2021, 30).

Migración creciente y compleja

Los flujos migratorios en México y Centroamérica han crecido desde el año 2000 no solamente en número, sino en diversidad y complejidad. La migración cuyo destino son los países de Norteamérica, proviene del Sur, del Caribe, de la misma Centroamérica y de países extrarregionales, particularmente de África y de Asia. La cantidad de migrantes hacia los países del Norte en los últimos años además de ser creciente, utiliza medios regulares y pasos fronterizos clandestinos manejados por grupos criminales dedicados al tráfico y a la trata de personas.

Un estudio de la OIM (2019, 17) indica que las principales puertas de entrada regular por vía aérea son Panamá para los que provenían del Caribe, cuyo ingreso se triplicó entre 2014 y 2019 al pasar de 49 301 a 121 317 (un aumento del 146,1 %). Para los migrantes provenientes de Asia el principal puerto de acceso es México, pues de recibir 397 956 en 2014 pasó a 676 918 en 2018 (70 %). Aunque cabe señalar que esta cifra se redujo en 2019 a 327 725 (OIM 2019, 18).

Existen dificultades para obtener información confiable sobre los migrantes extraterritoriales que evaden los controles fronterizos. Pese a ello la OIM, mediante datos administrativos disponibles e información primaria recolectada a través de encuestas y entrevistas a 350 migrantes que utilizaron vías no regulares, logró identificar algunas características en los perfiles de los migrantes. De acuerdo con la propia fuente, entre el año 2015 y 2016 se produjo un incremento de entradas irregulares de caribeños por Panamá (390 %) y México (324 %), situación que se volvió a repetir desde 2019, año en el que se registran ingresos de migrantes extraterritoriales en tránsito no regular (OIM 2019, 19).

La presencia de niños y mujeres es cada vez más frecuente, con el agravante de que son los más vulnerables a ser víctimas de violación o abuso sexual por parte de las bandas criminales. Según la OIM, las mujeres representan 58,9 % de las personas migrantes desde los países del Caribe (Hernández 2023). La mayoría de los migrantes pagaron a los grupos criminales que controlan los pasos irregulares fronterizos, aunque el tránsito por ciertas fronteras como las de Panamá y Costa Rica o las de Tapachula en la frontera sur de México con Guatemala y la de Tijuana en la frontera con Estados Unidos, lo pudieron hacer de manera regular.

En varios lugares del trayecto organizaciones humanitarias brindaron atención a los migrantes extrarregionales. Algunos pudieron incluso realizar trabajos temporales,

eso sí, con remuneraciones menores a las de los ciudadanos del lugar. Es muy frecuente encontrar menores de edad acompañados por adultos que no son familiares, lo que da cuenta del aumento de menores de edad en estos flujos migratorios.

La ruta seguida para los migrantes irregulares comienza en Brasil, Ecuador o Chile, siguiendo hacia Colombia y luego Panamá para continuar por Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y México. Su destino principal fue Estados Unidos, aunque también algunos se asentaron en México y en Canadá.

De los detenidos por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés) en la frontera entre México y Estados Unidos entre 2022 y 2023, el 8,3 % eran menores no acompañados (Ramos 2023a). La muerte de 39 migrantes de origen guatemalteco, venezolano, salvadoreño, hondureño y colombiano en Ciudad Juárez (México) en abril de 2023 en un centro para migrantes, los cuales demandaban asilo a Estados Unidos y estaban a la espera de resultados, da cuenta de la indolencia e irresponsabilidad de autoridades y funcionarios migratorios mexicanos.

Se trata de migrantes irregulares en busca de oportunidades laborales que una vez que lo logran, contribuyen de manera notable a las economías de sus países por las remesas que envían a sus familiares. De ahí que otra acción fundamental para detener la migración masiva[10] sea la adopción de políticas de empleo por parte de los Gobiernos a partir de las remesas internacionales que reciben.

Los cambios administrativos en la presentación de solicitudes de asilo humanitario por parte del Gobierno de Estados Unidos[11] provocó que la mayoría de detenciones de migrantes sean de los países nombrados y de Ecuador y en menor medida de venezolanos, cubanos, nicaragüenses y haitianos. Estos últimos no registran mayores detenciones dado que sí cumplen con los nuevos procedimientos establecidos.

A las acciones restrictivas del Gobierno estadounidense se suman otras promovidas por los republicanos, por ejemplo, la nueva ley antiinmigrante en Florida expedida por el gobernador Ron DeSantis, vigente desde el 1 de julio de 2023. Se trata de la legislación más restrictiva contra la migración en el país, la cual es compartida por el gobernador Greg Abbott de Texas, pues envían a los migrantes irregulares en autobuses o en avión a otros estados gobernados por los demócratas (Ramos 2023b).

[10] Entre octubre de 2021 y de septiembre 2022 la CBP detuvo a cerca de 2,2 millones de personas, cifra que no se había presentado en la historia migratoria regional. Tanto Juárez como El Paso son considerados los cruces que presentan un mayor crecimiento (Ramos 2023b).

[11] La visa humanitaria por dos años no se solicita en el puerto fronterizo, sino en el país de origen de la persona que aplica al trámite o en su defecto en un tercer país.

¿Cómo contener entonces esta migración masiva?

Frente al crecimiento de la migración hacia el Norte, Estados Unidos completó la construcción de un gran muro en la frontera con México con la finalidad de endurecer los controles migratorios y de esta forma enviar el mensaje de que sus fronteras están cerradas. Parte de ese endurecimiento ha consistido también en lo que se denomina externalización de fronteras, que no es otra cosa que reforzar los controles fronterizos estadounidenses ya no solo en su territorio (con muros y patrullas fronterizas), sino en la frontera entre Guatemala y México. En esa línea, organizaciones como InSight Crime proponen incrementar el apoyo de Estados Unidos a los controles fronterizos fuera de su territorio (Steven, Asmann y Dittmar 2023, 21). De ese modo, el control de la migración hacia territorio estadounidense ha ido adquiriendo un carácter regional, incrementando los controles de ese país a través de policías y militares centroamericanos. Además, los cambios administrativos en la concesión de asilo humanitario constituyen un impedimento más para bloquear dichas solicitudes.

Si bien son inevitables los controles militares a la migración, estos no reducen su magnitud, más bien los incrementan, puesto que no atacan las causas profundas de la violencia, el despojo y la inestabilidad de los países que expulsan a su población. Por ello, es indispensable complementarlas con acciones que retengan a la población en sus países de origen, reduciendo esos males y ofreciendo oportunidades de vida. Para alcanzar este objetivo países de destino de los migrantes como Estados Unidos, Canadá y varios de Europa deben considerar la inversión de recursos para el desarrollo en los países del Sur donde se origina el flujo migratorio, con la intención de generar oportunidades y con ello detener la migración. Lo que acontece hoy es lo contrario, puesto que esos países con el consumo de estupefacientes, particularmente de cocaína, son quienes en definitiva financian a bandas criminales que han convertido la migración en tráfico y en trata de personas, un gran negocio extremadamente lucrativo para estas organizaciones. Como lo expone *The New York Times* en un artículo sobre la violencia en Ecuador:

la gente consume allá pero no saben las consecuencias que pasan acá. Hoy en día, la droga se transporta desde los puertos ecuatorianos escondida en suelos reconstruidos, en cajas de bananas, en palés de madera y cacao, antes de aterrizar finalmente en fiestas de ciudades universitarias estadounidenses y clubes de ciudades europeas (Turkewitz 2023).

El combate a las bandas criminales, que basan buena parte de su poder en el consumo de estupefacientes, debe ser enfrentado con políticas que tiendan a reducir el alto nivel de la demanda en los países del Norte mediante la prevención

y la salud pública. Bandas criminales poderosas que aprovechan las restricciones de los Estados del Norte a la movilidad humana y que convierten a la migración en otro mercado irregular de alta rentabilidad y muy violento. La prevalencia de acciones militares y policiales de control genera el efecto contrario, en lugar de reducir el problema lo magnifica, ya que la única vía para muchos que están obligados a migrar por las causas expuestas anteriormente es recurrir a grupos criminales dedicados al tráfico y a la trata de personas, quienes extorsionan, secuestran y asesinan a los migrantes.

Pero la migración, aunque en menor medida, es también hacia Europa: a España, Italia e incluso a países del este. Hasta agosto de 2003 España no exigía visa a los ecuatorianos para una permanencia de hasta tres meses, a partir de ese año comenzó a exigirla e inició un proceso de deportaciones. "Los puertos donde los ecuatorianos han sido detenidos mayoritariamente (ya sea excluidos o deportados) son precisamente Madrid y Ámsterdam" (Ramírez 2005, 88). Los ciudadanos de otros países de la región como Colombia y Perú pueden viajar a Europa sin necesidad de visa, dado que suscribieron tratados de libre comercio con la Unión Europea.

Referencias

Beltrán, Jackeline. 2023. "Familias esperan recuperar los cuerpos de dos migrantes asesinados en México". *Primicias*, 4 de julio. https://lc.cx/Qpk2_a

Blanco, Cristina. 2017. "Víctimas de trata de personas versus migrantes en situación irregular. Retos y lineamientos para la atención y protección de las víctimas de trata de personas extranjeras en el Perú". *Derecho PUCP* 78: 173-198. http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.201701.007

Carrión, Fernando. 2021. "El derecho a la ciudad en América Latina: un concepto polisémico". En *Nuestra América en las políticas y procesos de internacionalización de la UNL*, editado por Ana Copes y Guillermo Cantero, 261-285. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral. https://lc.cx/nr0-gC

Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. https://lc.cx/qvaz8Y

Correa, Ahmed. 2016. "Ciudadanía universal y libre movilidad: comentarios sobre una utopía ecuatoriana". *LASA Forum* 47 (2): 12-16. https://lc.cx/6795mz

Dudley, Steven, Parker Asmann y Victoria Dittmar. 2023. "Consecuencias impensadas: cómo la política migratoria estadounidense fomenta el crimen organizado en la frontera México-Estados Unidos". *InSight Crime*, junio. https://lc.cx/U5dMnu

Gratton, Brian. 2005. "Ecuador en la historia de la migración internacional. ¿Modelo o aberración?". En *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, editado por Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo y Alicia Torres, 31-56. Quito: FLACSO Ecuador. https://lc.cx/rVMSBo

Hernández, Eduardo Luis. 2023. "La migración vista como una gran oportunidad para el desarrollo". *El País*, 29 de junio. https://lc.cx/fCvZ_y

Jokisch, Brad, y David Kyle. 2005. "Las transformaciones de la migración transnacional del Ecuador, 1993-2003". En *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, editado por Gioconda Herrera, María Cristina Carrillo y Alicia Torres, 57-70. Quito: FLACSO Ecuador. https://lc.cx/rVMSBo

Migration Data Portal. 2020. "Datos migratorios en América del Sur". https://lc.cx/UMYVxS

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2019. *Migración extrarregional en Sudamérica y Mesoamérica: perfiles, experiencias y necesidades*. San José: OIM. https://lc.cx/zYWDFl

— 2020. Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. Ginebra. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf

— 2021. *De las diásporas de América Central y México: oportunidades y desafíos*. San José: OIM. https://lc.cx/CSw0sH

— 2023. "Tráfico de migrantes, trata de personas, trata de blancas, ¿cuál es la diferencia?". https://lc.cx/QYI6JR

Pinto Vaca, Juan Pablo. 2023. "A 'New' Urban Colonialism? North–South Migration and Racially Structured Gentrification in Latin America". En *The Urban Book Series* editado por Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda Pico, 395-418. Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-25304-1_20

Primicias. 2023. "Ecuatorianos son los migrantes irregulares más numerosos en México", 11 de marzo. https://lc.cx/DyjV_H

R4V. 2023. "Refugiados y migrantes venezolanos en la región", 12 de junio. https://lc.cx/UdTysR

Ramírez, Franklin. 2005. "Redes transnacionales y repertorios de acción migratoria: de Quito y Guayaquil para las ciudades del Primer Mundo". En La migración ecuatoriana transnacionalismo, redes e identidades. Editado por Gioconda Herrera, 71-103. FLACSO Ecuador, Quito.

Ramos, José María. 2023a. "Ciudad Juárez: ¿mayor corresponsabilidad regional migratoria?". *El Sol de Tijuana*, 3 de abril. https://lc.cx/CAA0Yq

— 2023b. "Florida, en vigor la ley contra los migrantes". *Norteamérica para los mexicanos*, 3 de julio. https://lc.cx/1b1X2U

Rizzi, Giovanna. 2023. "Movilidad humana y desplazamiento forzado". En *Integración transfronteriza en la América Latina del siglo*, coordinado por Francisco Enríquez Bermeo y Luis Alfonso Herrera Robles, 177-192. Quito: FLACSO Ecuador. https://lc.cx/1LBOHQ

Turkewitz, Julie. 2023. "Ecuador era un país pacífico. Ahora es un violento centro del negocio de la droga". *The New York Times*, 12 de julio. https://lc.cx/cI8zc4

Zahoor, Bilal. 2023. "Mas allá del desastre del barco griego: las raíces de la crisis migratoria". *Sin Permiso*, 28 de junio. https://lc.cx/w4nXbv

Zibechi, Raúl. 2023. "Venezuela: el socialismo del dólar". *Sin Permiso*, 1 de julio. https://lc.cx/KjCpLJ

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.6000

Indicadores de programas de políticas públicas: una revisión del programa Ciudades Seguras en Quito

Indicators of public policy programs: a review of the Ciudades Seguras program in Quito

María Susana Robledo [1]

Recibido: 13/06/2023 - Aceptado: 30/10/2023

Resumen

Entre 2013 y 2018 en Quito se implementó el programa Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros, cuyo objetivo fue disminuir el índice de violencia física, sexual y psicológica a las que están expuestas mujeres y niñas en los lugares públicos. Este programa, financiado por ONU Mujeres, integró a diversos actores de la sociedad civil y del Estado, sin embargo, finalizado el plazo establecido el programa llegó a su fin. A partir del análisis de los indicadores de evaluación de impacto, se concluye que, si bien las acciones implementadas fueron exitosas, su limitación temporal, sumada a la escasa integración de colectivos de mujeres locales y a la imposibilidad de convertirse en política de Estado, incidieron poco en los cambios estructurales necesarios para la construcción de un espacio público seguro y accesible para todas las personas, en particular para las mujeres y niñas.

Palabras clave: espacio público; género; indicadores; políticas públicas; Quito.

Abstract

Between 2013 and 2018, Quito implemented the "Safe Cities and Safe Public Spaces" program, whose objective was to reduce the rate of physical, sexual, and psychological violence to which women and girls are exposed in public spaces. This program, financed by UN Women, integrated various actors from civil society and the State. However, at the end of the established period, the program came to an end. From the analysis of the impact evaluation indicators, it is concluded that although the actions implemented were successful, their time limitation, together with the scarce integration of local women's groups and the impossibility of becoming a state policy, had little impact on the structural changes necessary for the construction of a safe public space accessible to all people and particularly to women and girls.

Keywords: gender; indicators; public policies; public space; Quito.

[1] Investigadora independiente. msusanarobledo@gmail.com
ORCID ID 0000-0001-8113-2678

El espacio público como escenario de exclusión y conflicto

El presente artículo se enfoca en la medición de los resultados alcanzados por el plan Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros, efectuado en el marco del programa mundial Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres a cargo de ONU Mujeres. En particular, el objetivo de la presente investigación es analizar la eficacia y la eficiencia de los indicadores utilizados para profundizar en el enfoque transversal de género y dar cuenta de los resultados. Al respecto, se cuenta con el cuerpo de documentos de planificación y con las evaluaciones finales de ONU Mujeres, así como con diversos estudios realizados en los últimos años por instituciones académicas.

La vida pública y privada ha sido un tema de profundo interés para las ciencias sociales y ha tomado gran relevancia en los estudios de género, puesto que las desigualdades entre hombres y mujeres se desarrollan de forma explícita en la experiencia del uso del espacio público, donde se generan exclusiones y conflictos. De ahí la necesidad de reconocer las múltiples dimensiones de lo urbano, manifestado en pautas de comportamiento desordenadas, rebeldes, con experiencias de vida que demuestran que el ideal de representación ciudadana igualitaria no se cumple en la esfera pública. Lo cotidiano se encuentra poblado por la discriminación, por la exclusión y por la intolerancia (Delgado 2007).

En el imaginario colectivo aún subsisten afirmaciones del sentido común alineadas al patriarcado que responsabilizan a las mujeres de la violencia sufrida en la vía pública, poniendo en cuestión su conducta, vestimenta, la hora o lugar donde se produce el acoso (Zúñiga 2014). Razón por la cual los lugares públicos requieren de una intervención integral: legal, directa y preventiva (Morales Alfonso, Quiroz del Pozo y Ramírez 2016).

En este marco, en las últimas décadas en Latinoamérica las formas de habitar el espacio urbano se han convertido en una categoría analítica integrante de proyectos de organismos internacionales e investigaciones académicas que plantean el derecho a la ciudad y las garantías que la planificación urbana y las políticas públicas deben ofrecer a sus ciudadanos (Carrión y Dammert 2019). Respondiendo a los problemas que surgen en el espacio urbano, y en particular a aquellos que obedecen a la desigualdad de género, en el año 2010 ONU Mujeres crea el programa global "Mujeres Ciudades y Espacios Públicos Seguros para las Mujeres y las Niñas", desde donde se espera dar una respuesta a las necesidades que la planificación urbana y la legislación local no atienden. Las primeras ciudades donde se implementó fueron Quito (Ecuador), El Cairo (Egipto), Nueva Delhi (India), Port Moresby (Papúa Nueva Guinea) y Kigali (Ruanda) (ONU Mujeres 2020).

En Latinoamérica, una de cada tres mujeres sufre violencia física o sexual en sus relaciones. Si bien esta cifra ya es de por sí alarmante, no incluye las intimidaciones "en las calles, en las escuelas o universidades o en sus alrededores, en el trabajo, en los medios de transporte, en los mercados, plazas y parques, en las instituciones, en los hogares y en el ciberespacio" (ONU Mujeres 2020, 3).

En Ecuador, se implementó el programa en Quito, Cuenca y Guayaquil (ONU Mujeres 2022). La elección de estas ciudades, y en particular de Quito, no fue al azar. Se realizó luego de investigaciones previas donde "se encontró que el 68 % de las mujeres había experimentado alguna forma de violencia sexual en los espacios públicos, y se identificaron los vacíos en la legislación y en la política de prevención y respuesta a este tipo de violencia" (ONU Mujeres 2019, 9). En particular en la capital de ecuatoriana, Morales Alfonso, Quiroz del Pozo y Ramírez (2016) confirman que las mujeres y niñas quiteñas se exponen a un alto riesgo al movilizarse en transporte público, sitios en los que las acciones de violencia sexual y acoso se encuentran naturalizadas.

Por ello, las reflexiones sobre la articulación entre ciudad, mujeres y seguridad, desde una consideración subjetiva, presentan desafíos para el diseño e implementación de políticas públicas. La ejecución de un protocolo ante la violencia sexual, en conjunto con la aplicación de la legislación nacional en el sistema integrado de transporte de pasajeros de Quito, además del énfasis en la ley penal integral, involucran debates sobre la responsabilidad de todas las esferas del Estado, la capacidad de gestionar políticas públicas con perspectiva de género y el valor simbólico de los delitos y faltas, debates que, de darse, permitirían una comprensión integral del problema.

Territorios urbanos, espacios públicos y riesgos percibidos

La perspectiva de género busca entender el contexto social e histórico en el cual los hombres y las mujeres conviven. En este sentido, dentro de las disputas existentes, Baca Calderón (2019) reflexiona sobre cómo está construido el espacio público y acerca de la necesidad de complementar las leyes existentes con políticas públicas que posean un enfoque interdisciplinario y transdisciplinario, puesto que el temor de mujeres y niñas al utilizar el espacio público debido a potenciales situaciones de acoso sexual, impide del ejercicio de sus derechos ciudadanos, especialmente el derecho a la ciudad, que es la forma en la que las personas utilizan el espacio público. Estos derechos se encuentran reconocidos los artículos 31 y 66 de la Constitución del Ecuador, sin embargo, fallan las garantías que aseguran la integralidad y la vida libre de violencia de más de la mitad de la población.

La siempre presente potencialidad del acoso físico, sexual o psicológico es parte intrínseca de una cultura local que Carrión (2012) analiza desde el concepto de segregación residencial, dado en un espacio público que no es integrador de todas las realidades identitarias, lo que incrementa los factores de riesgo para las mujeres, quienes se autosegregan de la esfera pública para no exponerse a un sistema que es integralmente violento. Esta asimetría de poder, surgida en el patriarcado y del sometimiento a lo masculino, tiene consecuencias, en palabras del autor, directamente en la calidad de la democracia Carrión (2012).

La dicotomía se presenta entre la legislación que divide el espacio privado y el público, puesto que para el primero se han generado acciones y avances orientados a "prevenir, atender, juzgar y sancionar la violencia intrafamiliar, particularmente la ejercida contra las mujeres en el ámbito de sus relaciones personales o afectivas" (Gómez Mieles y Román Cao 2019, 84). Sin embargo, en el espacio público aún está pendiente ubicar al género en un contexto propio reconociendo las violencias que se ejercen. Desde allí se pueden generar procesos integradores de identidad y territorios, desde el enfoque de derechos.

Desde la perspectiva del urbanismo, el lugar que se denomina espacio público integrado a la territorialidad de la vida urbana es de propiedad estatal y se constituye de escenarios de libre acceso y circulación. Hasta hace pocos años aquí no era evidente la existencia de situaciones de violencia de género (Molina, Ercolani y Ángeles 2016). En este sentido, una cuestión fundamental para este caso de estudio es la intencionalidad en la planificación del espacio público, es decir, estas zonas que hoy son cuestionadas en sus inicios fueron pensadas con base en un "sujeto universal: un hombre, sano, con trabajo remunerado y de mediana edad" (Palacios Jerves y Hermida Palacios 2022, 35).

Como resultado, los grupos más vulnerables, entre ellos las mujeres (pero también niñas, niños, personas con discapacidad, en movilidad humana o en situación de calle), quedan expuestos a factores que limitan su apropiación y que favorecen situaciones de acoso. Entre las características propias del espacio público se encuentran la inexistencia de lugares de encuentro, la presencia o ausencia de variedad de usos de suelo como comercios y escuelas, la inexistencia de elementos de sociabilización entre las que sobresalen plazas y bancas y la presencia de terrenos vacíos y puntos ciegos (ONU Mujeres 2019). En tal contexto, la percepción de seguridad o inseguridad se asocia a "la calidad del entorno urbano, que se define por diferentes características subjetivas que afectan la percepción del usuario/a, quien considera que la percepción de seguridad depende tanto de la calidad del entorno construido como de las dinámicas urbanas" (Palacios Jerves y Hermida Palacios 2022, 43).

Transversalidad de género en el programa "Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres"

En 1979 se incluye el marco normativo que favorece la disminución del riesgo de acoso, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Sin embargo, en el ámbito de la planificación urbana fue en 2016 que se incluyeron los derechos de las mujeres en la nueva agenda urbana (NAU) de la ONU. Esto ha permitido la problematización de la perspectiva de género en el espacio público desde una perspectiva más asertiva (Palacios Jerves y Hermida Palacios 2022). Asimismo, en noviembre de 2010 ONU Mujeres reunió a socios globales y locales para implementar su iniciativa mundial "Ciudades Seguras y Espacios Públicos", y en 2013 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas identificó el acoso sexual y otras formas de violencia sexual en espacios públicos en cuanto área de preocupación específica, e instó a los gobiernos a tomar medidas preventivas (ONU Mujeres 2019).

La iniciativa se alineó con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), específicamente con el cinco que sobre igualdad de género y con el 11 que versa acerca de las ciudades y los asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Bajo estos argumentos se inició el programa "Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres" en Quito como primera ciudad en América Latina. Otras experiencias similares se implementaron en El Cairo, Nueva Delhi, Port Moresby y Kigali, extendiéndose luego a más de 20 ciudades de todo el mundo.

En Ecuador el programa se ejecutó desde la Fundación Municipal Patronato San José (UPMSJ), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) y en coordinación con el Municipio de la ciudad. De acuerdo con ONU Mujeres (2019), los logros más relevantes alcanzados fueron la formalización de la Ordenanza Metropolitana N.º 0235, la transversalización de la perspectiva de género y la aplicación de protocolos internacionales de seguridad para mujeres y niñas en el sistema metropolitano de transporte municipal. Entre las acciones ejecutadas a raíz de esta última medida tenemos la adecuación de paradas del servicio público de transporte de pasajeros donde se dispuso de una red de acceso a internet gratuita, la señalización clara y los mensajes de prevención e identificación del acoso y de la violencia sexual en el transporte.

La Empresa de Transporte de Pasajeros desarrolló cinco protocolos de atención para casos de acoso y violencia sexual en las principales estaciones de pasajeros de este sistema. Durante el primer trimestre de 2017, el Municipio de Quito desarrolló la aplicación móvil "Bájale al acoso" como un sistema de denuncia de acoso sexual que activaba un procedimiento para dar protección a las víctimas.

Junto con la Secretaría de Seguridad se elaboró el protocolo para el abordaje de la problemática del acoso y la violencia sexual en el espacio público dirigido a la Policía Metropolitana. Todos los funcionarios del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana recibieron capacitación sobre cómo incorporar el enfoque de género en las políticas públicas (ONU Mujeres 2019) y se realizaron actividades culturales y educacionales de sensibilización dirigidas a niños y niñas de 8 a 12 años. Finalmente, se aplicó una metodología sobre las auditorías de seguridad y caminatas exploratorias para capacitar a las mujeres de barrios del sur de Quito como grupo meta seleccionado.

Según el informe final de evaluación de impacto del programa, elaborado por ONU Mujeres (2019), el diseño metodológico fue de tipo mixto y participativo de impacto (EPI) e implicó la adaptación de herramientas participativas en combinación con enfoques estadísticos. Los datos de evaluación se recopilaron desde tres criterios: características específicas del actor o grupo de actores, naturaleza de su participación durante el programa y tipo de información indagada (según resultados de la matriz de marco lógico del programa).

Previo a la planificación del programa se realizaron estudios de alcance, talleres de diseño del proyecto y de línea base, así como análisis de factibilidad a partir de información cualitativa y cuantitativa. Asimismo, se identificaron las oportunidades políticas y la participación de actores clave sobre los cuales se generaron actividades de capacitación y transferencia de conocimientos de la sociedad civil, de los medios de comunicación, de las autoridades locales y de las prestadoras de servicios, quienes concretaron procesos de exigibilidad, de respuesta y de gestión, institucionalizados a mediano y largo plazo (entre uno y cuatro años).

En este contexto, y de acuerdo con el informe final de evaluación de impacto del programa (ONU Mujeres 2019), se plantearon tres aspectos de ejecución del trabajo. El primero fue una dimensión integral de la propuesta, en la cual se incorporó el enfoque de prevención (atención, con sanción al agresor), así como procesos para la reparación a víctimas de violencia sexual en los espacios públicos. En segundo lugar, se incorporó una dimensión participativa que consideró la intervención activa de las organizaciones locales y la gestión coordinada con las administraciones zonales para la ejecución de las actividades a nivel barrial, incluyendo a la ciudadanía en veedurías de los sistemas de atención, en la inserción de la perspectiva de género en la seguridad del barrio y en la ejecución del plan (ONU Mujeres 2019). Finalmente, se trabajó la dimensión de género en la gestión municipal, incorporando la igualdad de género por medio de procesos de transversalización e inclusión de nuevas acciones en las políticas, planes y programas existentes (ONU Mujeres 2019).

Para lograr estas acciones se realizó un diagnóstico que dio cuenta de las inequidades de género y de seguridad en la gestión municipal, tomando en cuenta aspectos entre los que sobresalen

> el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la promoción de la igualdad de género y el derecho a la ciudad de las mujeres y niñas; la construcción de la democracia y enfoques sectoriales de género; inclusión equitativa en la cultura, la recreación y el ocio en los espacios públicos para mujeres; elaboración del marco legal normativo y los mecanismos para sancionar a los perpetradores de actos de violencia (ONU Mujeres 2019, 14).

A partir de estos elementos se elaboró una guía denominada "Plan de Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas", con la cual se integró la perspectiva de género en las secretarías municipales. Asimismo, el programa contó con un plan de seguimiento formal que permitió establecer metas específicas con herramientas que documentaron el proceso de construcción del programa, así como sus resultados, permitiendo evaluar la gestión, el uso de los recursos, los resultados, el impacto, etc. (ONU Mujeres 2019).

Los resultados publicados, luego de finalizado el programa en el año 2018, se realizaron sobre la base del comportamiento de indicadores de base diferenciados por cuatro ejes, los cuales se definieron a través de una descripción conceptual y que contienen, a su vez, una batería de indicadores.

- Eje A: el estado de la exclusión en el cotidiano de niñas y mujeres en su espacio público.
- Eje B: percepción de seguridad en el transporte público de mujeres, niñas, adolescentes y adultas según horarios.
- Eje C: las diferencias alrededor de la exclusión con base en categorías específicas tales como el nivel educativo, el estatus económico, la condición migratoria e identidades (étnicas, raciales, de género, sexuales) (ONU Mujeres 2019).
- Eje D: la percepción del riesgo y violencia de las niñas y mujeres en la administración zonal Eloy Alfaro y Quitumbe en relación con categorías mencionadas anteriormente (ONU Mujeres 2019).

Estos indicadores, de acuerdo con Dávila (2007), son relevantes en concordancia con los objetivos planteados, pero estas cuatro dimensiones se han subdivido y suman un número excesivo de subindicadores (52) que puede dificultar la recopilación de información.

Los indicadores se encuentran agrupados homogéneamente, contienen subindicadores de medición de impacto y subindicadores temporales y antes, durante y finalizado el proyecto se han determinado sus plazos. El proceso de incorporación de la perspectiva de género es adecuado a las indicaciones metodológicas de expertos como Dávila (2007) o a técnicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2016). Se respetan los criterios de validez, fiabilidad, sensibilidad, comprensibilidad y accesibilidad, pues son adecuados a los objetivos considerando una línea de tiempo determinada de uno a cuatro años y de cinco años respectivamente.

La dimensión de género se encuentra perfectamente delimitada en razón de la población objetivo, y es pertinente dado que se visibilizan las necesidades de las mujeres y niñas. La información se encuentra recopilada, desagregada y analizada por género antes y después de su implementación. Otro de los parámetros a tener en cuenta es el análisis de la demanda directa, en este caso la necesidad y el derecho de acceso al espacio público en condiciones de seguridad óptimas que mejoren la calidad de vida de las mujeres.

Los indicadores de resultados determinaron que el programa fue exitoso evaluando su pertinencia, ya que se abordaron las principales problemáticas identificadas en el diagnóstico preliminar y en la línea de base, tales como

> a) el desconocimiento institucional, colectivo e individual de este tipo de violencia (acoso sexual y violencia sexual en los espacios públicos); b) las barreras en materia de infraestructura, especialmente en el transporte público; y c) el desconocimiento de los derechos y la forma en la cual las mujeres y las niñas pueden ejercerlos plenamente (ONU Mujeres 2019, 62).

De acuerdo con su propia evaluación, el programa fue considerado eficaz en función de haber alcanzado sus objetivos y resultados planteados, y por su contribución a que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito profundice y adopte nuevas estructuras normativas y políticas de erradicación de la violencia hacia las mujeres y niñas (ONU Mujeres 2019). En este punto se considera importante destacar que las evaluaciones son realizadas por el mismo organismo, y si bien es una institución reconocida internacionalmente, no es adecuado que establezca sus propios parámetros de peritaje.

Se consideró eficiente en razón de la coordinación entre entidades, puesto que se optimizó el uso de los recursos disponibles. Además, incluyó acciones de sensibilización y capacitación dirigida a servidores municipales hombres como una estrategia para la construcción de nuevas masculinidades (ONU Mujeres 2019).

El programa es considerado generador de impacto positivo en instancias gubernamentales debido a los cambios en los marcos normativos y a la percepción de la seguridad. Dentro de la construcción de indicadores, los recursos, la inclusión de necesidades por sexo y al nivel de participación por sexo, el éxito fue adecuado, sin embargo, la modificación del estilo de vida y la cultura del acoso local es de los aspectos a considerar más débiles en el programa "Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros".

Conclusiones

La situación inicial mostraba que el 68 % de las mujeres experimentó alguna forma de violencia sexual en los espacios públicos. Asimismo, se identificaron vacíos en la legislación y en la política de prevención y respuesta rápida. Estas circunstancias justificaron la intervención de ONU Mujeres y las acciones concretas realizadas como producto del programa.

Como afirma Paganelli (2023), la evaluación de una política pública permite generar información sistemática, por ello, el uso de indicadores es una herramienta fundamental al momento de comprender y analizar qué y cómo se está evaluando, en razón de argumentar la toma de decisiones por quienes hacen la gestión de lo público. En este sentido, la valoración se realizó con indicadores de procesos, pero no se implementaron evaluaciones que permitan comprender el alcance de las acciones llevadas a cabo. Por ejemplo, al momento de indicar que la percepción de inseguridad disminuyó un 6 % (ONU Mujeres 2019, 75), no se señala en qué momento se midió ni por cuánto tiempo perduró tal apreciación.

Es válido preguntarse si luego de finalizado el programa, y sin una continuidad desde las políticas públicas municipales, estos resultados se han mantenido, han aumentado o por el contrario han disminuido. A partir de los principales indicadores (como ya se comentó, el diseño implementado dificulta la consideración global de todos ellos), se puede afirmar que tras abordar uno de los principales problemas en el acceso al espacio público para mujeres y niñas, el programa ha sido parcialmente exitoso, puesto que, pese a la importancia de la problemática social abordada, no pudo asegurar su permanencia y extender la duración de su ejecución.

Se destaca un contrasentido en la existencia del programa, pues ha demostrado la presencia de un alto grado de violencia de género en el ámbito público, e incluso tuvo éxito en la intervención planificada. No obstante, la seguridad de mujeres y niñas no debería estar supeditada a los programas de organismos internacionales, sino a la acción del Estado.

Desde su planificación, implementación y evaluación se ha tenido presente la transversalización de género, sin embargo, es preciso reflexionar sobre algunas cuestiones. Pese a la existencia de una legislación local actualizada, las intervenciones de las instituciones internacionales dejan al descubierto la gravedad del problema y la imposibilidad del Estado de hacerse responsable de la violación de los derechos de las mujeres en el espacio público. Se requiere la inclusión en mayor medida de los espacios de mujeres o colectivas organizadas, que desde sus propias voces puedan influir en la organización de toda intervención tanto local como internacional.

En tal sentido, resulta vital un mapeo actualizado, esto implica ampliar la perspectiva hacia el territorio, que no solo es el espacio de influencia del transporte público, ya que el sistema de Quito respeta la organización geográfica alargada de la ciudad y la cantidad de barrios y comunidades afectadas es considerable. Para un abordaje estructural se precisa ampliar las medidas a todo el sistema de transporte de manera integral como buses, taxis y vías para ciclistas y peatones, puesto que el problema del acoso sexual no es privativo en un medio de transporte, afecta a las mujeres en todo espacio público.

Ante el cambio de administración municipal, los socios locales también cambiaron y el programa no contó con el apoyo necesario para asegurar su continuidad. Esto se pudo verificar en cada unidad del sistema de transporte, donde la señalética, la intervención gráfica, las indicaciones, advertencias y el número de emergencia se han cambiado por publicidad comercial, por lo cual se deduce que desde su planificación la continuación del programa no estaba sostenida desde acuerdos entre las instituciones intervinientes.

El problema abordado también existe en ciudades medianas y pequeñas de la región, incluido en el transporte interprovincial. Ante esto, un cambio estructural en la cultura del abuso sexual no ha sido parte de los objetivos del programa, corriendo el riesgo de invertir recursos, tiempo y esfuerzos sin una perspectiva social integral.

La intervención realizada en el sistema de transporte de Quito no responde a una demanda de la política nacional, ni de la agenda política, sino a los objetivos de la agencia internacional involucrada. Si bien identificar tal necesidad es importante, el trabajo realizado implica reconocer que las políticas de género sobre el espacio público no son parte de la agenda local de gestión. Este último punto es fundamental para futuras acciones, donde las mujeres y niñas se conviertan en verdaderas sujetas de derecho.

Referencias

Baca Calderón, María Carolina. 2019. "Re-pensar el centro norte del D.M. Quito. Una lectura feminista del derecho a la ciudad en clave constitucional". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. https://lc.cx/_TMzkl

Carrión, Fernando. 2012. "Barrios seguros para las mujeres". *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 11: 33-42. https://lc.cx/xR2o-r

Carrión Mena, Fernando, y Manuel Dammert-Guardia. 2019. "El derecho a la ciudad: una aproximación". En *Derecho a la ciudad una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, editado por Fernando Carrión Mena y Manuel Dammert-Guardia, 9-24. Lima / Quito: CLACSO / FLACSO Ecuador / IFEA. https://lc.cx/AAlaRg

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género*. Santiago de Chile: CEPAL. https://lc.cx/r2DZbJ

Dávila, Mónica. 2007. "Indicadores de género. Guía práctica". https://lc.cx/x-dtG_

Delgado, Manuel. 2007. *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*. Barcelona: Anagrama.

Gómez Mieles, Viviana, y Eldis Román Cao. 2019. "La violencia de género en los espacios públicos. Una mirada desde la universidad manabita". *Atenas* 45 (1): 83-92. https://lc.cx/qYGpXt

Molina, Edison, Patricia Ercolani y Guillermo Ángeles. 2016. "La construcción de los espacios públicos de ocio en la ciudad de Quito". *Siembra* 3 (1): 123-146. https://doi.org/10.29166/siembra.v3i1.281

Morales Alfonso, Liudmila, Nathalia Quiroz del Pozo y Graciela Ramírez. 2016. "Acoso sexual en lugares públicos de Quito: retos para una ciudad segura". *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 19: 21-36. https://doi.org/10.17141/urvio.19.2016.2425

ONU Mujeres. 2019. "Evaluación de impacto del programa Quito Ciudad Segura para las Mujeres y las Niñas". https://n9.cl/dfo0q

— 2020. "Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en América Latina: informe de resultados". https://lc.cx/PUXOgc

— 2022. "Ciudades seguras: prácticas cotidianas (y violentas)". https://lc.cx/cxTiDz

Palacios Jerves, Sofía, y Carla Hermida Palacios. 2021. "Calidad del entorno urbano y percepción de seguridad de las mujeres. Comparación de dos barrios de Cuenca, Ecuador". *Urbano* 24 (44): 34-45. https://dx.doi.org/10.22320/07183607.2021.24.44.03

Paganelli, José del Tronco. 2023. "Usos, aportes y desafíos de la evaluación como instrumento de políticas públicas". *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 10 (1): 9-37. https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2023.5958

Zúñiga, Elizalde. 2014. "Las mujeres en los espacios públicos: entre la violencia y la búsqueda de libertad". *Región y Sociedad* 26: 78-100. https://lc.cx/GuDwfV

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.6002

Iniciativas governamentais de apoio e fortalecimento às feiras livres brasileiras

Government initiatives to support and strengthen brazilian street markets

Alexandro Moura Araujo [1], Eduardo Magalhães Ribeiro [2]

Recibido: 02/02/2023 - Aceptado: 03/04/2023

Resumen
Feiras livres são instrumentos públicos para o abastecimento alimentar nas cidades, impactam positivamente a economia local, mas ainda carecem de investimentos estatais e privados. Este artigo analisa as ações governamentais concebidas para manter e desenvolvê-las no Brasil. Para isso, analisou-se o conteúdo de 162 editais públicos, voltados para a aquisição de bens, equipamentos e contratações de serviços. Esses documentos indicaram que os investimentos públicos voltados às feiras livres são executados e financiados, principalmente, pelo nível municipal de governo, com o intuito de apoiar e fortalecer produtores rurais feirantes, por meio da aquisição de equipamentos e materiais, tais como barracas, tendas e serviços de infraestrutura. O artigo, sob o prisma do planejamento público, corrobora com estudos de casos pontuais realizados em feiras livres brasileiras, ampliando essas informações, principalmente, no que tange à sua incorporação em agendas nas diferentes esferas governamentais.

Palavras chave: abastecimento urbano; licitações; planejamento público; políticas públicas; produtores rurais.

Abstract
Street markets are public instruments for supplying food in cities, thereby positively impacting the local economy. But they still lack state and private investment. This article analyzes government actions aimed at their maintenance and development in Brazil. For this, the content of 162 public notices was analyzed; they aimed at the acquisition of materials, equipment, and contracting of services. These documents indicated that public investments aimed at street markets are carried out and financed mainly by municipal governments with the objective of supporting and strengthening rural producers in the markets through the acquisition of equipment and materials such as tents and infrastructure services. From the perspective of public planning, the article corroborates that finding by using studies of specific cases carried out in Brazilian street markets, and it expands on this information with regard to its incorporation into agendas at different governmental levels.

Keywords: public policies, bidding, urban supply, farmers, public planning.

Introdução

[1] Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. alexx_m_a@hotmail.com
[2] Universidade Federal de Minas Gerais – Instituto de Ciências Agrárias. eduardomr@pq.cnpq.br

As iniciativas de apoio do poder público à produção de agricultores familiares costumam ter um componente muito específico: geralmente priorizam estímulos para ampliar a capacidade de produção local de alimentos. Por isso, esses programas costumam também ser pontuais, visando sistemas produtivos localizados, associados ao planejamento urbano municipal, tendo como escopo principal desenvolver produtos e mercados locais (Marsden, Banks e Bristow, 2000; Moragues-Faus e Marsden, 2017).

No entanto, tais programas sempre tendem a ser mais restritos. Costumam focar em compras institucionais que possuem papel relevante na sociedade, visto potencializar o poder de compra do poder público e utilizá-lo para impulsionar o atendimento dos anseios da sociedade (Costa e Terra, 2009); buscam fortalecer e unificar influências "micro e meso regionais", gerando políticas direcionadas mais ao atendimento das necessidades urbanas (Ribeiro *et al.*, 2006).

Neste cenário, a ação pública mais recorrente para apoiar agricultores é aquela voltada para a estruturação de mercados, concentrando esforço em nichos de comercialização - como feiras livres e outros sistemas de venda direta produtor-consumidor, que permite geração de renda combinada ao planejamento e organização produtiva na unidade familiar (Wilkinson, 2008; Pavan e Santos Junior, 2017).

Ações públicas, como o apoio no deslocamento de produtores e destinação das sobras de produtos, crédito, conservação das fontes de água, produção orgânica, aquisição de barracas, equipamentos, entre outros, são ações que influenciam a vida dos feirantes-agricultores (Ribeiro et al., 2005; Cruz et al., 2022).

Num primeiro momento, os impactos que as feiras livres geram nos centros urbanos aparentam ser reduzidos. Entretanto, em centros urbanos pequenos e caracteristicamente rurais, as feiras possuem grande apelo, tanto para o feirante-agricultor quanto para os consumidores (Ribeiro et al., 2005; Cruz et al., 2022), com oferta de produtos que seguem a toada da estação, e a percepção de qualidade, que é percebida subjetiva e localizadamente, que mais "parecem um milagre que se renova todas as semanas ao longo do tempo-da-seca" (Ribeiro et al., 2006, 2).

Considerando-se que "é de responsabilidade da gestão municipal a organização e manutenção da feira livre, tornando-a mais eficiente e segura" (Reis e Santo, 2022, 19), o objetivo desse artigo é analisar ações governamentais que são pensadas para manter e desenvolver as feiras livres brasileiras. Para isso, realizou-se uma revisão da literatura sobre o tema, seguido por uma análise documental, com vistas a compreender o conteúdo dos instrumentos voltados para as contratações e aquisições públicas, que contribuem para fortalecer feiras livres.

Contexto e referencial de análise

Uma breve contextualização sobre políticas públicas e o fortalecimento da produção familiar

As discussões sobre políticas públicas nasceram no campo acadêmico nos Estados Unidos e na Europa, resultando dos debates sobre o papel do Estado. No campo governamental, as políticas públicas tiveram suas abordagens elaboradas a partir da Guerra Fria, influenciadas fortemente pelo conflito Ocidente-Oriente e pelas proposições econômicas inspiradas nas abordagens keynesianas (Souza 2007).

As discussões envolvendo as políticas públicas no Brasil são recentes, abordando tanto o seu contexto conjuntural, quanto as instituições que as implantam (Souza 2007). Para a autora, essas abordagens foram discutidas em decorrência das premissas de contenção de gastos públicos e manutenção de orçamentos equilibrados, preceitos de peso considerável para países em crescimento. Essas políticas compreendem-se como um "campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)" (Souza 2007, 69).

Mostra-se evidente a necessidade do uso de ferramentas de monitoramento e avaliação dessas políticas. Além disso, é necessária a agregação de organizações do Terceiro Setor, e da participação dos beneficiários na construção de novos métodos de aplicação das políticas (Cardoso 2004). Esta, denominada como "gestão social" na análise brasileira de políticas públicas, representou notável avanço na concepção de processos integrativos, uma vez que a participação de atores sociais na elaboração/execução/avaliação de programas cria processos de corresponsabilização, que conduzem a maior efetividade das políticas adotadas (Cançado et al. 2011).

Os movimentos que buscam consolidar espaços de comercialização agrícola local, tem grande relevância sob a égide das políticas de segurança alimentar, principalmente em regiões cujas formações giram em torno do sistema agroalimentar familiar. Possibilita, assim, "rejuvenescer as economias rurais locais, aumentar o bem-estar social e reduzir a natureza impessoal da atual indústria de alimentos" (Belliveau 2005, 46). O surgimento de novos modelos de abastecimento urbano de alimentos, que perpassam pela construção das pautas alimentares pelos próprios municípios, exige alguma forma de planejamento urbano que cimente modelos de consumo sustentáveis e justos, e movimentos relacionados à segurança alimentar (Moragues-Faus e Marsden 2017).

Na América Latina, em países como Chile, Peru e Equador percebe-se um esforço por iniciativas que buscam cimentar certa proximidade entre o mercado consumidor, agroindustrial, gastronômico, compras públicas e os mercados específicos (como as feiras livres/agroecológicas), como alternativas para se dinamizar os

produtos oriundos de agricultores (Sabourin, Massardier e Sotomayor 2016).

No Brasil, dentre as iniciativas públicas que ilustram essa associação aos negócios locais, é possível listar aquelas desenvolvidas na região do Vale do Jequitinhonha, localizado ao nordeste de Minas Gerais. Neste, tornou-se emblemático o estímulo dado por programas públicos às famílias rurais. Mas esses programas se mostraram duplamente relevantes para comunidades urbanas e rurais. Na medida em que promovia a capacidade produtiva de agricultores familiares, como pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ou visando o acesso à agua para abastecimento e produção, como no Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), Uma Terra e Duas Águas (P1+2), criava novas demandas e oportunidades em pequenos centros urbanos (Ribeiro et al. 2014a y 2014b). Outras políticas públicas nessa região promoveram o acesso aos alimentos, dinamizaram o escoamento de produtos agroalimentares oriundos de produtores locais, para o abastecimento da própria comunidade, como o "Leite pela Vida", a Aquisição de Alimentos (PAA), e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Ribeiro et al. 2014a y 2014b).

Entretanto, muitas dessas políticas e programas públicos que foram implementadas por diferentes esferas governamentais, embora voltados ao desenvolvimento territorial rural aliados com certa diversificação produtiva, mostravam-se também, incoerentes sob o ponto de vista estratégico (Ribeiro *et al.* 2009; Sabourin, Massardier e Sotomayor 2016). Embora com políticas voltando para o apoio produtivo, acesso à água, a aquisição e distribuição de alimentos entre os mais vulneráveis, "eram ações descoordenadas, simultâneas e, sobretudo, competitivas. Agências públicas disputam um mesmo público beneficiário, competem entre si" (Ribeiro *et al.* 2009, 138). Isso também decorre no processo de formulação por estar condicionado ao momento e ao tipo de política que está sendo criada, considerando assim, o contexto, suas preferências, setores da economia e da sociedade, entre outros (Pavan e Santos Junior 2017).

Mas porque os governantes deveriam investir, especificamente, no fortalecimento das feiras livres, enquanto uma política pública? Primeiramente, vale destacar que "os feirantes contribuem com impostos, incentivam o comércio" (Pavan e Santos Junior 2017, 19). As feiras livres possibilitam dinamizar as economias locais, escoar produtos e auferir uma renda mais elevada aos produtores (Cruz 2019), como pela geração e rotação interna do dinheiro, onde produtores e consumidores intensificam a movimentação urbana em dias de feira, como na aquisição de bens e serviços do comércio local (Ribeiro et al. 2005; Ribeiro 2007).

No entanto, em verdade as feiras geralmente acabam sendo vistas como irrelevantes ou inexpressivas aos olhos dos governantes, quando comparadas a grandes

cadeias de *commodities* voltadas para a exportação de alimentos, que por ora, não são necessariamente aqueles produzidos pelos pequenos produtores que comercializam nas feiras (Ribeiro *et al.* 2009). Mais do que isso, salvo exceções,

> o que ocorre na grande maioria dos casos é que a feira livre passa despercebida por muitas administrações municipais, que a encaram como um evento tradicional, mais uma paisagem do município, não merecedora de atenção especial na formulação de políticas ou programas públicos de desenvolvimento, desperdiçando, assim, muito de sua potencialidade (Coêlho e Pinheiro 2009, 1).

Assim, feiras são vistas como movimentos pequenos, quase invisíveis e naturais no espaço urbano, se aglutinando informalmente com a economia local, e poucas vezes se transformam em programas públicos (Ribeiro et al. 2006). Para os autores, essa "economia da pequeneza", quando integrada com a comunidade, possui grande destaque pela geração de valor agregado, com base no conceito de identidade alimentar e nas ocupações geradas.

Portanto, as feiras livres devem ser pensadas enquanto processos multidisciplinares, emergindo com a participação e parceria do poder público e com grupos representativos de associações de feirantes, agricultores, sindicatos e a sociedade (Pavan e Santos Junior 2017). Na região do Alto Jequitinhonha/MG, por exemplo, os procedimentos iniciais de pesquisa e extensão universitária, que resultaram posteriormente em programas municipais de fortalecimentos aos agricultores e as feiras livres, tiveram como ponto de partida e estrutura reuniões e a participação em parcerias, entre feirantes, agricultores, conselhos, sindicatos, organizações sociais e civis e o poder público, na delimitação dos objetivos e dos locais/comunidades elegíveis (Ribeiro et al. 2005; Ribeiro 2007; Ribeiro et al. 2009; Cruz 2019).

Por isso, feiras livres carecem de investimentos públicos específicos à realidade dos feirantes-agricultores, visto que recebem pouca atenção nas agendas dos programas públicos (Ribeiro et al. 2009; Reis e Santo 2022). Assim, é necessário que essas "políticas públicas precisam apresentar um caráter mais descentralizado e focalizar as especificidades locais, correspondendo as necessidades do agricultor" (Gois, Menezes e Carvalho 2017, 10).

Algumas soluções que podem ser efetivadas pelo poder público municipal são pontuadas por alguns autores na literatura, especialmente em Minas Gerais. Por exemplo, ressalta-se "quatro iniciativas de apoio ao feirante: aquisição de bancas e barracas, transporte feirante, cobertura metálica, crédito rural" (Ayres, Ayres e Ribeiro 2020, 78). Adiciona-se a essas iniciativas, os custeios com o transporte dos feirantes e as reformas dos prédios ondem as feiras são realizadas (Ayres, Oliveira e

Ayres 2022; Ribeiro 2007).

A promoção articulada de grupos associativos e representativos de feirantes também são aspectos relevantes para a conquista de melhorias nas feiras, embora esses grupos se mostrem reduzidos (Coêlho e Pinheiro 2009). Dessa maneira, é possível visualizar a necessidade de uma integração de grupos representativos e plurais da sociedade na formulação, proposição e decisões das políticas públicas, especialmente naquelas voltadas ao mundo rural (Ribeiro 2007; Ayres, Ayres e Ribeiro 2020).

Relacionando-se com essa necessidade da representação local, Silva et al. (2014) esclarecem que uma outra dificuldade apresentada na Feira de Cruz das Almas (BA), era que, sendo a administração uma competência do poder público local, a gestão ficava por conta de uma pessoa designada pelo chefe do poder executivo municipal. Não possuir expertise sobre a rotina da feira, fazia com que esse gestor não obtivesse parcerias com os feirantes (Silva et al. 2014).

Assim, além da dificuldade na constituição de lideranças feirantes (Coêlho e Pinheiro 2009), as disputas políticas locais também são fatores limitantes da continuidade de programas municipais de apoio aos feirantes (Ribeiro 2007; Silva et al. 2014). Por isso, a necessidade de se institucionalizar projetos de apoio as feiras na agenda pública (Silva et al. 2014), a fim de não se tornarem dependentes das variações na política local, já que individualmente as organizações sociais não apresentam capital político e decisório expressivo (Ribeiro 2007).

Por fim, diante das dificuldades apresentadas na manutenção e na sustentabilidade de programas voltados as feiras livres, por conta de disputas no campo político, algumas experiências sinalizam para a instituição legal da feira nos municípios, bem como nos planos diretores e marcos regulatórios (Reis e Santo 2022). No estudo de Silva (2014), os autores pesquisaram a presença da feira livre nas discussões institucionais locais, sendo que constava no planejamento público do município de Cruz das Almas (BA), uma vez que o assunto é parte do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e da Lei Orgânica no município.

Algumas notas sobre as licitações públicas no Brasil

O Termo de Referência (TR) e o Projeto básico (PB) são documentos concebidos por um órgão público com o objetivo de promover maior esclarecimento, descrições e especificidades, ao se efetuar contratações para a aquisição de bens ou realização de serviços (Barbosa e Mainente 2018). Essas ferramentas podem ser consideradas "instrumento de gestão estratégica, visto que pode atuar como uma poderosa ferramenta de ajuda ao Governo, na busca pelo alcance dos objetivos da

organização e do plano de governo" (Parente, Dutra e Moreira 2020, 223).

O TR e o PB se combinam ao edital público nos processos licitatórios, visto ser essa a maneira das empresas interessadas conhecerem as necessidades, detalhes, estimativas média dos preços, especificidades, critérios, e regras, cronogramas/prazos que a administração pública demanda (Barbosa e Mainente 2018; Sales 2022). Assim, "deve-se esclarecer por que, para quem, como e para quando se adquire o objeto a ser licitado. São imprescindíveis a justificativa da necessidade, motivação e aprovação do termo de referência" (Kaur 2017, 463).

Assim, quando os "administradores da coisa pública" buscam efetuar a aquisição de produtos e serviços considerados comuns (ou com menores exigências), o documento a ser processado é o Termo de Referência; enquanto que nas demais modalidades, realiza-se um Projeto Básico, como no caso de obras e serviço (Souza 2015; Barbosa e Mainente 2018).

O Termo de Referência subsidia a elaboração do edital e baliza as demais fases do processo licitatório, onde constará as informações e condições ao licitante, do seu início ao fim, delimitando o sucesso ou não do processo, a partir de tais descrições (Parente, Dutra e Moreira 2020). Quando esse instrumento é apresentado superficialmente, sem objetividade, clareza e isonomia, ou direcionado, também pode levar o processo ao fracasso; ou são impugnados por licitantes que sentirem prejudicados (Amaral et al. 2021).

Portanto, o TR "contém o código genético da licitação e do contrato a ser celebrado. É nele que se identificam os requisitos essenciais do certame, como definição do objeto, identificação das obrigações, fonte de recursos, dentre outros" (Kaur 2017, 461), fornecendo a possibilidade de participação a qualquer empresa particular interessada em fornecer produtos, serviços, obras e locações, que sejam vantajosos ao órgão (Chaves 2015).

A elaboração do Termo e do Edital compreendem-se como etapa realizada internamente pela administração pública (Barbosa e Mainente 2018), onde são delimitados os caminhos e o tipo de processo: pregão, dispensa de licitação, inexigibilidade, entre outras, que dependem da natureza do produto/serviço, a sua complexidade e o valor do recurso público a ser empregado (Barbosa e Mainente 2018).

Enfim, embora as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e as feiras tenham caráter produtivista, com certa invisibilidade, sem a atenção efetiva devida aos programas governamentais (Ribeiro et al. 2005), é essencial que nas compras públicas seja realizada uma reflexão sobre o poder de compra e o papel transformativo do Estado, visto que o mesmo é "um importante player nos mais diversos mercados, em grande parte deles se colocando como o maior demandante, tal poder de compra pode servir então como fomentador do desenvolvimento so-

cioeconômico" (Costa e Terra 2009, 38).

Aspectos metodológicos

O presente artigo foi desenvolvido através de pesquisas documentais, por meio de um levantamento de instrumentos públicos voltados a execução de ações em feiras livres, publicados sem delimitação temporal, até o período de outubro de 2022. Isso foi feito por meio de duas etapas: pesquisas no buscador Google Web e no Portal de Licitações do Governo Federal brasileiro (ComprasNet). Esses instrumentos públicos são o Termo de Referência ou o Projeto Básico, que constam em editais públicos de contratação de serviços ou aquisições de bens.

Estudos complementares também foram realizados, com base na análise desses tipos de documentos, como por exemplo o modelo desenvolvido por Pucci, Costa e Freire (2012), que avaliaram a sustentabilidade nos pregões eletrônicos de um órgão público, por meio dos editais publicados; por Santos (2012), que analisou o clima organizacional de órgãos públicos através dos TRs; e Alves (2021), que investigou os processos licitatórios durante períodos emergenciais, como recentemente vivenciados durante a pandemia de Covid-19.

O procedimento de busca dos documentos pelo Google realizou-se através de ações combinadas dos descritores e palavras-chaves "termo de referência", com "feira livre", "feira do produtor" e "feirante", cujos itens do procedimento constam nas etapas de I a III, na Tabela 1. Essa coleta dos arquivos foi realizada através de consultas dos resultados provenientes de todas as páginas do buscador. O buscador, por sua vez, filtrou os textos através dos arquivos considerados mais relevantes, sendo que omitiu algumas entradas (resultados), visto que foram consideradas, pelo algoritmo do buscador, como semelhantes àqueles que já haviam sido exibidos.

Na segunda etapa, desenvolvida através de buscas no Portal ComprasNet (http://comprasnet.gov.br/), adotou-se os termos "feira livre", "feira do produtor", "feirante", "feira do agricultor", "feira da agricultura" e "feira municipal", admitindo-se, também, esses termos no plural, compreendendo-se as etapas de IV a XI. Os termos foram pesquisados considerando-se os filtros/campo objeto, descrição sumária e descrição completa, sem um recorte temporal, mas que foram publicados até outubro de 2022.

Assim, conforme apontado na Tabela 1, essas combinações permitiram obter uma coleta inicial de 294 documentos. Porém, alguns desses arquivos foram removidos na etapa de filtragem, visto que foi verificado que alguns deles não possuíam aderência ao objeto de pesquisa, como os projetos que não foram voltados especificamente às feiras, mas sim a serviços que incluiriam a feira dentre uma gama

de locais, como a limpeza geral urbana num município, ou a contratação de serviços para festividades de fim de ano, como na aquisição de fogos de artifícios (n=71); por serem processos já captados anteriormente por outro termo de busca ou etapa de pesquisa, incluídas nas coletas, sendo, portanto, repetições (n=34); por serem republicações dos editais já incluídos, isto é, publicados no mesmo ano, com o mesmo objeto e quantidades, visto serem processos anulados, desertos ou fracassados anteriormente (n=7); e por não ter sido localizado os editais/TRs na íntegra (n=2).

Vale ressaltar ainda que alguns processos destinados a produtores rurais, onde constaram equipamentos e materiais, embora nitidamente se relacionem às feiras livres (como barracas e balanças), seu objeto ou justificativa não explicitava que seriam voltados para as feiras e os feirantes, como alguns dos editais de inclusão produtiva da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf); estes, foram descartados do estudo.

A utilização do padrão de seleção e exclusão permitiu efetuar a análise de aproximadamente 55% dos documentos públicos coletados inicialmente (n=162), que seguiram para uma Análise Clássica do Conteúdo (AC) (Lemos et al. 2020).

Tais procedimentos de coleta de dados, e a respectiva análise textual, foram baseados em alguns dos passos executados por Lemos et al (2020), que buscaram

Tabela 1. Etapas de coleta da pesquisa documental

Etapa	Descritores	Nº de resultados da busca	Nº de páginas de busca	Nº de arquivos coletados	Nº de arquivos após exclusão
I	Termo de referência AND Feira livre	78.600	20	76	59
II	Termo de referência AND Feira do produtor	26.700	12	44	29
III	Termo de referência AND Feirante	14.000	11	20	12
IV	“Feira livre”	48	5	48	23
V	“Feiras livres”	48	5	39	16
VI	“Feira do produtor”	15	3	15	7
VII	“Feirantes”	23	3	23	12
VIII	“Feirante”	4	1	4	0
IX	“Feira do agricultor”	1	1	1	1
X	“Feira da agricultura”	20	3	20	1
XI	“Feira municipal”	4	1	4	2
Total	294	162			

Fonte: Elaboração própria

avaliar a existência de critérios de sustentabilidade ambiental e social nos editais licitatórios. Os autores utilizaram-se da técnica padronizada de coleta dos documentos públicos, a fim de obter classificações "por meio da criação de categorias para a análise das informações extraídas dos editais de licitação" (Lemos et al. 2020, 7).

O conteúdo dos editais públicos foi analisado por meio de leitura na íntegra, compreendendo Editais, Termos de Referência e Projetos Básicos, assim como os números de processos, a localização, descrição do objeto e as justificativas (Lemos et al. 2020), sistematizando e classificando-os por meio do software Excel.

Em seguida, através do módulo Wordstat 2022.0.1, do *software* QDA Miner, realizou-se uma verificação dos termos mais frequentes, no intuito de conseguir, conforme aponta Lemos et al. (2020, 8) "contar todos os vocábulos presentes no texto a fim de identificar aqueles que remetessem" a execução de serviços ou aquisições voltadas ao investimento em feiras livres brasileiras. Assim como destacado pelos autores, realizou-se a nuvem de palavras, a descrição do objeto, bem como uma categorização quanti-qualitativa, de forma a perceber, de forma agregada, "a quantidade da presença, ausência ou não aplicação dos códigos da AC em cada edital" (Lemos et al. 2020, 9).

Por fim, cabe ressaltar que esse estudo foi realizado por meio de informações obtidas na fase interna do processo licitatório, isto é, por meio de instrumentos que viabilizariam a execução das políticas públicas em feiras (editais/termos/projetos). Isso significa que, durante a fase externa, nas etapas finais de adjudicação e homologação, esses processos podem ter sido finalizados com o resultado de classificação positiva (ou não), isto é, contendo vencedores declarados pela autoridade competente (Antunes et al. 2019).

Da mesma maneira, programas e projetos de apoio as feiras livres em andamento, mas que não foram disponibilizados na *web*, ou não localizados na coleta, ou ainda que não foram executados por meio de processos licitatórios, mas por outras medidas, não foram incluídos como sendo no perfil de coleta e de enquadramento do objetivo da pesquisa.

Ações governamentais e feirantes nos processos licitatórios

Através dos documentos analisados, é possível observar que as feiras livres não se constituem como uma pauta constante, presente e institucionalmente consistente no campo das políticas públicas. Embora tenha dimensões econômicas relevantes principalmente em regiões rurais (Ribeiro 2007), na escala do espaço territorial brasileiro foi reduzida a quantidade de processos encontrados.

Considerando-se que há necessidade de atenção às feiras pelo poder público municipal (conforme Reis e Santo 2022, entre outros), os editais analisados indicam que a feira é institucionalizada legalmente, por meio das menções de leis, decretos e normatizações, em apenas 10 processos: consta na Lei Orgânica Municipal de Guaranhuns – PE; na proposição dos tickets vale-feira, pela Lei 880/2018, de Sooretama – ES; nas chamadas para preencher as vagas para comercializar na feira de Santa Luzia – MG, pela Lei Municipal nº 3.300/12; Lei nº 5.004/17, em Santa Rita do Sapucaí – MG; Lei nº 858/2017, em Barra dos Coqueiros – SE; Lei nº 751/2010, de Diamantino – MT; art. 48 da Lei Complementar nº. 278/19, de Fortaleza – CE; Lei 6.214/2018, em Jacareí – SP.

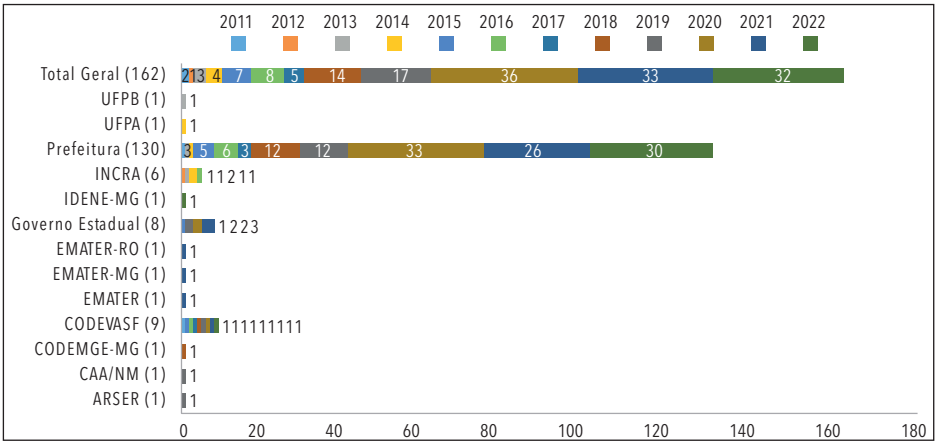
Nesses processos, destaca-se a menção à existência de despesas relacionadas a feira e agricultura familiar no Plano Plurianual – PPA/LDO 2020/2023 – Lei nº 4.647/2019 - LOA/2021 Lei nº 4.938/2020 do Estado de Rondônia; as leis estaduais nº 9.433/2005, n.º 12.368/2011 e nº 9.266/2004, no Estado da Bahia, que dispõe sobre as políticas relacionadas à Economia Solidária. Em um edital, consta a aquisição de tendas para as feiras de Salinas – MG, com base na Lei Complementar Federal 173, durante a pandemia.

Os documentos analisados apontam um aumento considerável na quantidade de editais publicados nos últimos anos: 2022 (n=32), 2021 (n=33), 2020 (n=36), 2019 (n=17) e 2018 (n=14). Entretanto, assim como apontado na literatura, destaca-se que as iniciativas voltadas para o apoio às feiras livres, basicamente, foram propostas pelo poder público municipal, conforme sinaliza a Figura 1. A partir de 2018, a quantidade de editais públicos foi sendo amplificado pelas prefeituras, que contabilizaram 80% do total das proposições analisadas nesse estudo.

Se destacaram os editais de fomento da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), compreendendo 5% dos editais analisados, sendo lançados, ininterruptamente, na região do semiárido mineiro no período de 2015 a 2022, que partiu de uma estimativa R$ 90.000,00 e chegou a mais de R$ 3 milhões de reais em 2022. Existem ainda editais lançados pelos Governos Estaduais (4%), e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (3%). Dois editais foram lançados por instituições públicas de ensino superior: a UFPB e a UFPA. Por fim, dentre os proponentes, cabe destacar que foi localizado apenas um edital lançado por uma associação privada, o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM), organização formada por agricultores familiares, em 2013.

Os editais analisados estavam voltados para feiras situadas, principalmente, na região Sudeste (n=39), seguida do Nordeste (n=36), Norte (n=32), Sul (n=32) e Cen-

Figura 1. Proponentes dos editais públicos analisados no estudo

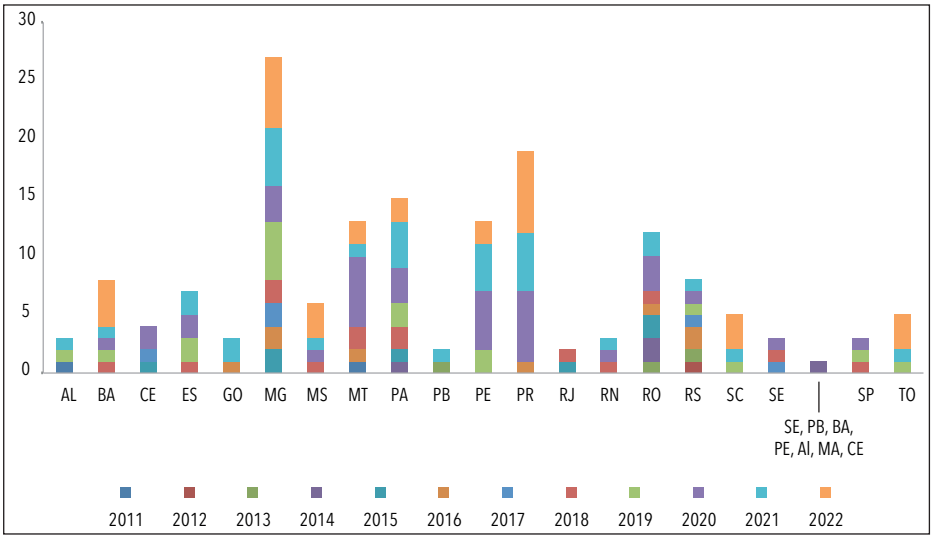


Fonte: Elaboração própria.

tro-Oeste (n=22). Especificamente, as contratações públicas são oriundas de Minas Gerais (17%), seguido do Paraná (12%), Pará (9%), Pernambuco (8%) e Mato Grosso (8%), conforme a Figura 2. Paraíba e Rio de Janeiro foram os Estados onde menos foram detectados os editais públicos relacionados a feiras livres.

Em relação aos processos utilizados nos editais analisados, constatou-se que foram promovidos, principalmente, por meio de pregões eletrônicos (50%) e presenciais

Figura 2. Estratificação dos editais publicados, conforme os Estados da Federação



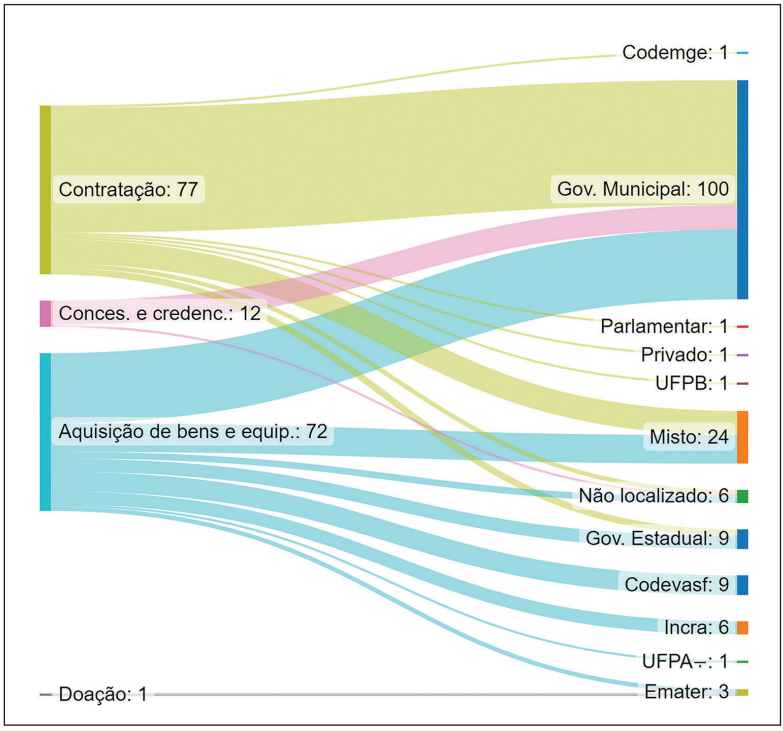
Fonte: Elaboração própria.

(11%), voltados basicamente para a aquisição de bens e contratação para prestação de serviços; a Tomada de Preços (17%), para a execução de serviços de obras e engenharia nas feiras; e as chamadas públicas (6%), que trataram de realizar concessões para a gestão e organização do espaço e promover a ocupação das bancas pelos feirantes.

Na Figura 3, o diagrama de *sankey,* que busca representar fluxos entre variáveis, demonstra a existência de uma concentração considerável de projetos voltados para a contratação de empresas para a execução de serviços, como por exemplo, a construção e reformas de obras nas feiras (47,53%), e de processos que buscaram adquirir bens, materiais, produtos e equipamentos para serem implementados nas feiras, aos feirantes e aos frequentadores (44,44%), seguido de concessões e credenciamentos de empresas e feirantes (7,40%), e um edital voltado para a doação de materiais e equipamentos a feirantes, realizado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais.

O referido diagrama informa, ainda, sobre as principais fontes dos recursos para investimento nas feiras, despontando, também, os cofres municipais (62%), segui-

Figura 3. Diagrama de sankey dos tipos de processos e as fontes de recurso



Fonte: Elaboração própria.

do por fontes mistas, sendo estas geralmente relacionadas a convênios com instâncias de governo estadual e federal (15%), ou apenas pelo Governo Estadual (6%), emendas parlamentares (1%), entre outros.

No caso das fontes de orçamentos classificadas como mistas (ou combinada com outras fontes), foram delimitados como aquelas oriundas de mais de uma fonte de recurso, originada principalmente da proposição de convênios junto aos municípios, como a SEAB, Secretaria Estadual da Agricultura e do Abastecimento do Paraná (6 editais), com o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos de Rondônia – DER/RO (3 editais), com o MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2 editais), além de emendas parlamentares (2 editais), entre outros.

Dentre os municípios que mais publicaram editais de contratações e aquisições voltadas às feiras livres, foram localizados os processos que compõem a Superintendência nos editais da Codevasf em Minas Gerais (n=9), e também nos municípios de Jaboatão dos Guararapes – PE (n=6), Caruaru – PE (n=3), Itapejara D'Oeste – PR (n=3), Ji-Paraná – RO (n=3), Porto Alegre – RS (n=3) e Santa Izabel do Pará – PA (n=3).

Os editais que apresentavam os maiores valores médios, estimados para aquisição e contratação, foram de Fortaleza-CE, em 2020, e Codevasf, em 2021, entre outros, conforme a Tabela 2. O edital elaborado pela Prefeitura do município de Fortaleza-CE no ano de 2020, estimou a aplicação de R$ 4.222.334,52 (quatro milhões e duzentos e vinte e dois mil e trezentos e trinta e quatro reais e cinquenta e dois centavos), objetivou contratar empresa voltada para a locação de sanitários químicos para as feiras livres deste município.

Tabela 2. Estimativas de preços médios presentes nos editais analisados, na faixa dos milhões

Proponente	Município	Estado	Ano do processo	Valor estimado máximo no processo
Prefeitura	Fortaleza	CE	2020	R$ 4.222.334,52
Codevasf	Municipios de MG	MG	2021	R$ 3.156.282,25
Prefeitura	Canaã dos Carajás	PA	2015	R$ 3.057.334,52
Prefeitura	Caruaru	PE	2021	R$ 2.224.660,96
Prefeitura	Caruaru	PE	2021	R$ 1.922.836,18
Governo Estadual	Municipios do Pará	PA	2021	R$ 1.751.455,00
Prefeitura	Canaã dos Carajás	PA	2021	R$ 1.468.016,39
Codevasf	Municipios de MG	MG	2020	R$ 1.166.235,00
Prefeitura	Fátima	BA	2022	R$ 1.149.786,49

Fonte: Elaboração própria.

Já o segundo edital com a maior estimativa média de recurso a ser aplicado em feiras foi o da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), que em 2021 estimou a contratação de empresa para a aquisição de equipamentos como tendas de feiras por R$ 3.156.282,25 (três milhões e cento e cinquenta e seis mil e duzentos e oitenta e dois reais e vinte e cinco centavos), situadas especialmente no semiárido, visaram a "estruturação das feiras livres, além de permitir a comercialização da produção da agricultura familiar, contribui para a amenizar a migração rural-urbana".

Entretanto, vale ressaltar que os valores máximos são estimativas nesses processos de aquisição e contratação na fase interna, sendo elaborados nas fases que envolvem o estudo de mercado e a formação da cesta de preços.

Realizado a caracterização preliminar nos editais, apresenta-se uma análise textual do conteúdo presente nas seções dos objetos e justificativas nos documentos anali-

Figura 4. Nuvem das palavras mais frequentes nos editais analisados

Fonte: Elaboração própria.

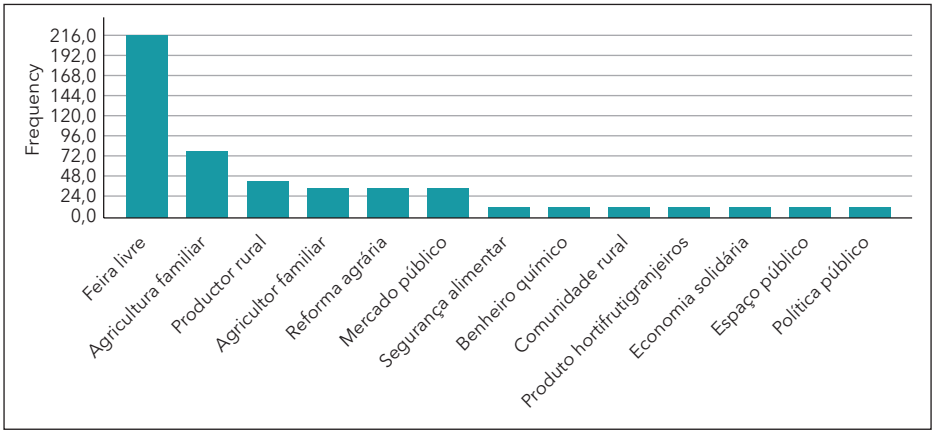
sados, através do módulo Wordstat 2022.0.1, do software QDA Miner. Através das justificativas e dos objetos desses processos, a Figura 4 destaca que os conceitos mais frequentes, considerando-se o número de documentos públicos, foram os termos "agricultura" (n=66) e "familiar" (n=47) e "produtor" (n=64) e "rural" (n=62), que permitem considerar que os processos poderiam atingir feiras de produtores voltados a "comercialização" (n=46) e ao "abastecimento" (n=31) de "alimentos" (n=25).

Esses processos, que estavam ligados tanto à "aquisição" (n=71) de produtos, quanto à "contratação" (n=79) de serviços, buscaram promover o "desenvolvimento" (n=39) de um "mercado" (n=35) diferenciado, voltado a esses alimentos baseado em "qualidade" (n=30), "preço" (n=22) e "valor" (n=18).

Por fim, algumas palavras destacadas remetem ao interesse dos gestores com a "saúde" (n=12) e a "segurança" (n=22) do feirante e dos frequentadores, tais como quanto a "estrutura" (n=34), a limpeza (n=19), e o "Covid" (n=7). Especificamente durante a pandemia, as feiras precisaram passar por grandes transformações, principalmente, com a incorporação das entregas por *delivery* (Palmeira, Carvalho e Caetano 2021).

Por meio do software supracitado, realizou-se o processamento das frases mais frequentes nos tópicos objetos e justificativas dos editais, considerando os termos com ocorrência de no mínimo 5 casos ou superior, na Figura 5. Excetuando-se "feira livre", que é a principal palavra associada ao objetivo da pesquisa, se destacam os termos "agricultura familiar", "produtor rural", "agricultor familiar", "reforma agrária" e "comunidade rural", sinalizando que os gestores públicos visualizam as feiras como um "mercado público", voltado, basicamente, para a comercialização de alimentos oriundos de famílias feirantes, que habitam o meio rural: são os mercados de agricultores (*farmer's markets*) (Cassol 2021).

Figura 5. Distribuição das principais frases presentes nos editais pela sua frequência



Fonte: Elaboração própria.

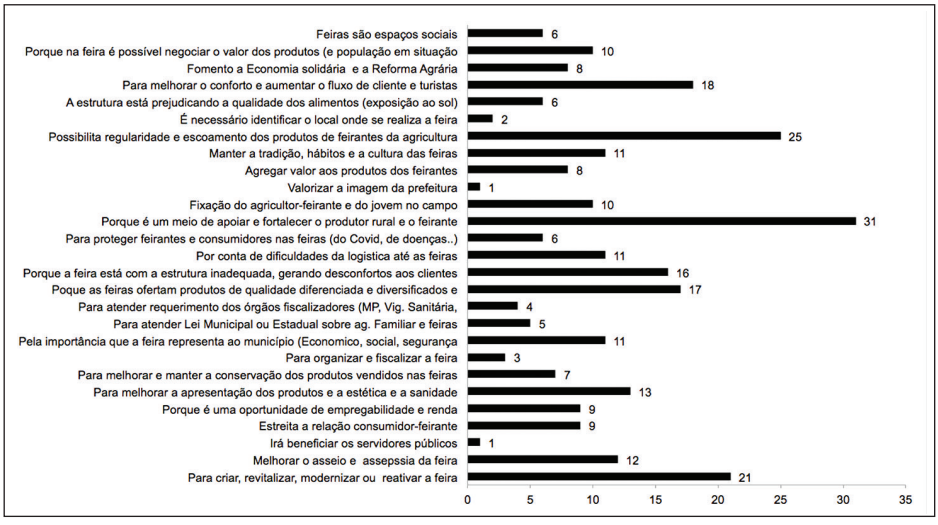
As feiras livres, sendo uma "política pública" voltada para o escoamento da produção e o abastecimento alimentar, como os "produtos hortifrutigranheiros", promovem assim, a "solidariedade" e a "segurança alimentar" nos territórios (Cruz et al. 2022; Rodrigues e Aguiar 2021).

Voltando aos questionamentos iniciais, porque os gestores públicos efetivariam esses editais? Uma análise do conteúdo das justificativas desses documentos revela que as feiras são vistas, principalmente, como uma maneira de se apoiar feirantes/agricultores familiares (n=31), bem como por serem mercados que possibilitaram escoar, de forma regular, os seus produtos (n=25), e promover ocupações na região (n=9), conforme sinaliza a Figura 6. Os processos licitatórios visaram executar políticas provenientes de legislações municipais ou estaduais (n=5), ou determinações de melhorias indicadas por órgãos fiscalizadores, como a vigilância sanitária (n=4).

Nesses documentos, feiras também se mostram relevantes por comercializarem, por exemplo, produtos de qualidade diferenciada, caseiros, artesanais, coloniais, saudáveis e orgânicos (n=17), por propiciarem interações entre os munícipes (n=6) e estreitarem o relacionamento entre os consumidores e os feirantes (n=9), conservando a cultura e a tradição alimentar (n=11). Nesta seara, "a feira livre é mais que bom, é ótimo, porque agrada quem compra e quem vende, beneficia o comércio de rua e abre espaços para uma ação pública propositiva de prefeitos (as), que transformem feiras num negócio cada vez melhor para os produtores e para o município" (Ribeiro et al. 2005, 9).

O estreitamento de relações entre consumidores e produtores, de forma a se reduzir a dimensão da figura do intermediário na negociação, são assuntos refletidos

Figura 6. Justificativas destacadas nos editais públicos coletados



Fonte: Elaboração própria.

na discussão sobre os circuitos curtos agroalimentares (Marsden, Banks e Bristow 2000), como no caso dos editais nº 115, 120 e 127, que consideram feiras como mercado alternativo para que pequenos produtores comercializem seus produtos. E, de acordo com o edital nº 127, é necessário por parte do "poder público, seja das esferas municipal, estadual ou federal, a realização de ação mais efetiva, apoiando, sobretudo a produção familiar". Essa interação entre produtores e consumidores, assim, permitiria nova reconexão da agricultura com a sociedade (Cassol 2021).

Por fim, apesar de evidenciar a importância das feiras no município e que justificam os investimentos, os processos indicam que esses equipamentos de abastecimento resultam de um olhar do poder público, considerando-se que percebem que feirantes tinham dificuldades em transportar seus produtos e se locomover até às feiras (n=11), além de usarem infraestrutura inadequada, provocando desconforto aos clientes e aos feirantes (n=16), e melhorar o asseio e higienização, como os banheiros químicos (n=12).

A Tabela 3 indica que dentre as principais ações voltadas para feiras livres foram relacionadas a estruturação física, com a aquisição de barracas e tendas (31%), a construção do espaço da feira (12%), aquisição de EPIs e uniformes, e as reformas e as ampliações do local da feira (7%). A aquisição de itens visando a execução da atividade pelos feirantes, tais como caixas, balanças, uniformes, sacolas, entre outros, também figuraram esses processos.

Portanto, essas ações previstas nos editais a serem executadas pelos órgãos públicos, permitem estratificar tais iniciativas em ao menos sete grupos distintos:

i) Estrutura física

Nesse grupo, constam tanto iniciativas de prestação de serviços como aquisições públicas voltadas para estruturação das feiras. Dentre as principais ações, estão voltadas para os locais individuais ocupados por cada feirante a aquisição e locação de barracas e tendas, aquisição de lonas, serviços de reforma e pintura das bancas. Na literatura, esse tipo de ação pública consta das iniciativas mais comuns em feiras (Ayres, Ayres e Ribeiro 2020; Ribeiro 2007).

Outras ações foram voltadas a construção, locações e reformas de espaços das feiras, banheiros, água, energia e conforto térmico dos frequentadores e feirantes. Ter um prédio próprio para a realização das feiras também é frequente e preciso, pois é "geralmente construído, mantido e zelado pelos cofres municipais" (Ribeiro et al. 2006, 5).

ii) Concessão para venda e gestão do local

Nesse grupo, encontram-se iniciativas voltadas para a abertura, concessão e concorrência para a gestão e uso do espaço para venda na feira, bem como as permissões dos feirantes comercializarem no local. Os editais visaram terceirizar o serviço de gestão das feiras, cuidando da manutenção e da fiscalização, além de estipular editais de chamamento para que os feirantes participassem, geralmente com uma contribuição em taxas, embora não seja muito comum a cobrança de taxas em algumas feiras (Ribeiro et al. 2005).

Alguns feirantes consideram essas cobranças como uma maneira de fiscalizá-los, controlando os equipamentos que utilizam e as condições sanitárias que se dispõem (Coêlho e Pinheiro 2009). Esse tipo de cobrança de taxas, "segundo os secretários da prefeitura, serve para cobrir os gastos com o apoio à feira (infraestrutura, material de limpeza para os mercados e pagamento de parte de horas extras para o pessoal encarregado da limpeza" (Coêlho e Pinheiro 2009, 10).

iii) Materiais, equipamentos e utensílios de cozinha

No presente grupo encontra-se os bens, materiais e equipamentos presentes nos editais, visando estruturar e viabilizar a execução nas feiras livres. O item mais constante nesses processos foi a aquisição de vestimentas, uniformes e equipamentos de proteção dos feirantes, tais como luvas, aventais, entre outros (13%). Junto a esses itens, encontra-se locações de displinadores metálicos (1%) e equipamentos de higienização (1%), solicitados durante o período da pandemia do Covid-19. Outros equipamentos e materiais que viabilizam o trabalho, como balanças digitais (10%) e utensílios e materiais de cozinha (7%), cadeiras e mesas (3%), entre outros.

iv) Logística

Nesse grupo, compreende-se as iniciativas públicas promovidas nos editais públicos, e que são voltadas ao transporte de produtos e de feirantes para comercializar seus alimentos nas feiras. Embora minimamente presente em aproximadamente 7% dos processos pesquisados, em algumas regiões como o Jequitinhonha mineiro, esse tipo de ação é um meio de sanar problemas dos feirantes (Pereira, Brito e Pereira 2017; Ayres, Oliveira e Ayres 2022), configurando-se como o tipo "programa mais frequente, mais polêmico e mais necessário em apoio às feiras livres" (Ribeiro 2007, 93).

Os programas de transporte geralmente são executados e custeados pelas prefeituras (Ribeiro et al. 2005; Ribeiro 2007; Pereira, Brito e Pereira 2017; Ayres, Ayres

e Ribeiro 2020; Ayres, Oliveira e Ayres 2022). Mas existem exceções. Em alguns municípios, o transporte recebe apoio de sindicatos dos trabalhadores rurais (Ayres, Ayres e Ribeiro 2020), e nem sempre é gratuito.

Porém, muito mais do que disponibilizar o transporte gratuito, é necessário que seja ofertado adequadamente, visto que podem ocorrer perdas de até 20%, durante o deslocamento, pela exposição ao tempo (Ayres, Oliveira e Ayres 2022), ou pela dificuldade de transportar os produtos que não foram escoados para casa, ao fim das feiras (Pereira, Brito e Pereira 2017).

A distância para chegar com os produtos até os pontos de embarque também é relevante, o que pode limitar a quantidade e a variedade de alimentos a serem comercializados na feira, por conta do peso dos produtos (Pereira, Brito e Pereira 2017; Ayres, Oliveira e Ayres 2022).

v) Apoio técnico-profissional

Tabela 3. Grupos das aquisições e serviços voltados as feiras livres nos editais analisados

Grupo	Item	Total
Estrutura física	Aquisição de barracas/tendas	51
	Construção do espaço da feira	19
	Reforma e/ou ampliação do espaço das feiras	11
	Locação de sanitários	8
	Aquisição de estrutura metálica para o espaço da feira (cobertura)	7
	Aquisição de lonas para barracas	7
	Reformas dos banheiros	6
	Serviços de instalação na feira	6
	Serralheria - construção e instalação de barracas	5
	Produtos e serviços elétricos	4
	Locação de bancas/tendas com toldos para feira	4
	Contratação especializada de engenharia para elaboração, croquis, e projetos para construção ou reformas de feiras	2
	Reforma e pintura das barracas da feira	2
	Cortinas retrateis para proteção solar	2
	Aquisição e instalação de exaustores eólicos	2
	Instalação de bebedouros	2
	Aquisição de estufa expositora aquecida	2
	Construção de restaurante popular na feira	1
	Locação de sala octaorn (covid)	1
	Locação de espaços para realização da feira	1

Grupo	Item	Total
Concessões e gestão	Concessão para feirantes venderem na feira	8
	Gestão, organização, manutenção, regulação, normas e fiscalização das feiras	4
Bens e equipamentos	Uniformes e epis (bonés, toucas, camisetas, luvas, máscaras, calça, avental)	19
	Aquisição de balança digital	17
	Aquisição de caixa plástica	12
	Aquisição de utensílios, materiais e equipamentos de cozinha da feira	9
	Aquisição de sacolas	8
	Aquisição de material de identificação da feira	8
	Aquisição de lixeiras	5
	Aquisição de cadeiras e mesas	5
	Aquisição de balcão (sanfonado, refrigerado, bancadas)	4
	Aquisição de jalecos	3
	Botinas de segurança	3
	Aquisição de caixa térmica	3
	Aquisição de sacos de lixo	2
	Aquisição de carrinho de mão	2
	Locação de disciplinador metálico (covid)	2
	Locação de equipamento de higienização (covid)	2
	Aquisição de cortinas retráteis para proteção solar	1
	Aquisição de equipamentos para uso dos consumidores	1
	Produtos e materiais de limpeza (desinfetante, sabão, detergente, vassoura, pano de chão, balde)	1
	Aquisição de equipamentos de limpeza (carro coletor de lixo, cadeado, desentupidor, corrente, tonel, pá, enxada)	1
	Mesa de escritório	1
	Computador desktop completo	1
	Impressora a laser	1
	Kit de prevenção ao covid (dispersor de álcool gel e adesivos)	1
	Aquisição de equipamentos para o uso dos consumidores	1
Logística	Locação de veículo para transportar e escoar os produtos	6
	Locação de transporte para deslocamento de feirantes do rural para a feira	5
Apoio técnico	Contratação de profissional técnico especializado para apoiar feirantes	2
Entretenimento	Contratação de artistas para animar a feira	2
	Equipamentos para animação da feira (caixa de som, microfone)	3
Demanda institucional	"Vale feira/ticket" para servidores públicos e o público carente	2

Fonte: Elaboração própria.

Identificou-se que alguns locais buscaram propor apoio e assistência técnica aos produtores que comercializam nas feiras, no que tange aos métodos de fabricação, qualidade dos produtos, higiene, asseio, cuidados com o solo na propriedade, entre outros (1%).

vi) Entretenimento

Nas feiras, que são vistas mais do que espaços de comercialização, mas também de socialização da comunidade local (Ribeiro 2007; Cruz 2019), costuma também empregar tanto agricultores, como pessoas em situação de desocupação, além de agregar artistas, como cantores populares, poetas, trovadores e contadores de "causos".

Assim, percebeu-se que alguns locais buscaram a contratação de pessoas e adquirir materiais para promoção artística-cultural nas feiras, visando atrair o público, compradores, turistas e 'ambientar' a feira.

vii) Criação de demandas "institucionais" dos produtos dos feirantes – Programas tipo "Vale Feira"

Embora com menor constância, os documentos analisados indicaram a promoção de programas que visavam a criação de demandas "institucionais" dos produtos dos feirantes, com programas do tipo "Vale/Ticket Feira", voltados a servidores públicos ou para a doação de alimentos a população.

A distribuição desses tickets em programas nas feiras livres permite o escoamento, e um destino certo, semanalmente, aos produtos dos feirantes (Palmeira, Carvalho e Caetano 2021), podendo ser gasto pelos servidores públicos, apenas nas feiras (n=1). Esse tipo de programa, acaba funcionando como um impulsionador, levando a um aumento do número de frequentadores/consumidores (além dos servidores), bem como os gastos irem além do valor do vale-feira (Nunes 2007; Capel e Vargas 2019).

Enfim, os resultados também indicaram que esses tickets também tinham como finalidade o abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social (n=1). Esse tipo de política, propicia o fluxo de vendas e renda dos feirantes, ao mesmo tempo que propicia mais qualidade de vida aos vulneráveis (Marroquim et al. 2020).

Considerações Finais

As ações voltadas para a promoção e o desenvolvimento das feiras livres são fomentadas, de forma considerável, pelo poder público municipal. Essas iniciativas são voltadas principalmente para a estruturação física das feiras, das bancas, equipamentos, materiais, entre outros, que possibilitem o trabalho do feirante e a frequência dos consumidores. Esses processos se mostraram mais frequentes nos últimos anos.

As justificativas que motivaram os gestores públicos a olhar para essas feiras acabam se relacionando, principalmente, com a visão que estes possuem desse espaço como uma maneira de apoiar os produtores-feirantes, fomentando um mercado especialmente voltado para o escoamento regular dos produtos oriundos de seu trabalho, além de promover empregos e segurança alimentar. O poder público também buscou apoiar feirantes facilitando o transporte até as feiras, ou "institucionalizando" consumidores fixos, ao criar projetos do tipo "vale feira".

Assim como apontado na literatura sobre o tema, percebe-se que as feiras aglutinam ações públicas, em ritmo aquém da importância desta em muitos municípios brasileiros. Isso se reflete nas poucas citações institucionais nos processos, onde feiras livres raramente figuram na legislação municipal ou entram no planejamento geral, denotando vulnerabilidade e reduzida influência no jogo político.

Algumas limitações foram percebidas durante a execução do estudo. Primeiramente, em relação à quantidade de documentos dedicados para compras públicas relacionadas às feiras livres, que foram localizados e utilizados na pesquisa.

Em segundo, essa indisponibilidade dos documentos públicos pode ser em decorrência da forma que foram disponibilizados e ao formato dos arquivos, visto que durante as buscas, alguns extratos contendo avisos para esses processos estavam públicos, porém foi necessário o acesso a sistemas internos dos órgãos públicos municipais, para alcançar a íntegra dos arquivos. Em outros avisos editalícios, era solicitado que o licitante requeresse o acesso aos editais via e-mail ao poder público.

Assim, considerando-se que o presente estudo não executou uma reflexão sobre os impactos diretos desses investimentos públicos nas feiras, compreendendo a visão dos beneficiários e gestores, entende-se ser esta uma oportunidades para futuras abordagens sobre o tema, avançando no i) reconhecimento da efetividade social e monetária dessas ações governamentais, tanto de forma direta aos feirantes e consumidores comércio local e ao próprio poder público, e uma ii) análise econômica das ações de promoção às feiras, realizadas pelas diferentes esferas políticas.

Referências bibliográficas

Alves, Ana Paula Gross. 2021. "A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil". *REGEN - Revista de Gestão, Economia e Negócios*, 1(2). https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162.

Amaral, Graziele Ramos do, Samuel Vinícius Bonato, Errol Fernando Zepka Pereira Junior y Pelayo Munhoz Olea. 2021. "Contratação de serviços públicos: proposta de um modelo de termo de referência para o município de Sapucaia do Sul-RS". *Revista Gestão e Organizações, 6*(31): 1-23. https://novo.periodicos.ifpb.edu.br/index.php/rgo/article/view/5034.

Antunes, Luiz Guilherme Rodrigues, Vinícius Batista Gonçalves, Luciana dos Santos Vieira, Elias Silva de Medeiros y Daniela Meirelles Andrade. 2019. "Proposta de Parâmetros Analíticos de Eficiência, Eficácia e Efetividade dos Pregões Eletrônicos". *Anais...* x Congresso do Instituto Franco-Brasileiro de Administração de Empresas, Uberlândia – MG, Brasil.

Ayres, Eduardo Charles Barbosa, Vanessa Fonseca Ayres y Eduardo Magalhães Ribeiro. 2020. "Dimensionamento e caracterização dos agricultores nas feiras livres no baixo Jequitinhonha/MG". *Recital - Revista De Educação, Ciência E Tecnologia De Almenara/MG*, *2*(2): 65–81. https://doi.org/10.46636/recital.v2i2.107.

Ayres, Eduardo Charles Barbosa, Valquíria Vieira de Oliveira y Vanessa Fonseca Ayres. 2022. "A feira livre de Jordânia/MG: agricultores, produtos e transporte". *Recital - Revista De Educação, Ciência E Tecnologia De Almenara/MG, 4*(1): 123–137. https://doi.org/10.46636/recital.v4i1.203.

Mainente Barbosa, Alexandre Izubara, y Regina Mainente. 2018. "Planejamento referenciado: uma abordagem do dever de avaliação preliminar na licitação municipal". *Revista de Direito da Cidade, 10*(1): 486-499. doi: https://doi.org/10.12957/rdc.2018.30323.

Belliveau, Suzanne. 2005. *Resisting global, buying local: Goldschmidt revisited*. Great Lake Geogr.

Cançado, Airton Cardoso, Fernando Guilherme Tenório y José Roberto Pereira. 2011. "Gestão social: reflexões teóricas e conceituais". *Cadernos EBAPE.BR, 9*(3): 681-703. Recuperado de https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5215.

Capel, Laís Santos, Tatiane Aparecida Viega Vargas. 2019. "Como a política pública do "vale feira" mudou a rotina na feira livre do produtor no Município de Lontras

(SC)?". Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável) - Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí – UNIDAVI, Itajaí, Brasil.

Cardoso, Ruth. 2004. "Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21". *São Paulo Em Perspectiva, 18*(2): 42–48. https://doi.org/10.1590/S0102-8839200400020000.

Cassol, Abel. 2021. "Instituições sociais e abastecimento alimentar contemporâneo: resgatando a importância socioeconômica das feiras livres tradicionais brasileiras". In: Menezes, Sônia de Souza Mendonça. y Almeida, Maria Geralda de. *Vamos às feiras: Cultura e ressignificação dos circuitos curtos.* 1. ed. Aracaju, SE: Criação Editora.

Chaves, Eber dos Santos. 2015. "Aspectos importantes da fase interna da licitação: uma análise sobre o conjunto de elementos necessários e suficientes para a caracterização do objeto do processo licitatório". *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, *13*(1): 149-170. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167555.

Coêlho, Jackson Dantas, y José César Vieira Pinheiro. 2009. "Grau de organização entre os feirantes e problemas por eles enfrentados nas feiras livres de Cascavel e de Ocara, no Ceará". In: *Anais...* 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER, Porto Alegre – RS.

Costa, Caio César de Medeiros y Antônio Carlos Paim Terra. 2019. *Compras públicas: para além da economicidade*. Brasília: Enap.

Cruz, Maria Sirlene da. 2019. "Do campo para a cidade: estudo sobre feiras livres, abastecimento urbano e comercialização da agricultura familiar no Alto Jequitinhonha". Montes Claros, 2019. 148f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território) – UFMG – Unimontes, Montes Claros, MG.

Cruz, Maria Sirlene da, Eduardo Magalhães Ribeiro, Miguel Angelo Perondi, Alexandro Moura Araujo y Marcos Antonio Pereira da Fonseca Maltez. 2022. "Comprando qualidade: costume, gosto e reciprocidade nas feiras livres do Vale do Jequitinhonha". *Revista De Economia e Sociologia Rural, 60*. https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.245926.

Gois, Felipe dos Santos, Júnio Andrade Menezes y Diana Mendonça Carvalho de. 2017. "A Feira Livre de Itabaiana/SE: políticas públicas e comercialização agrícola". In: *Anais....*VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária, Curitiba/PR.

Kaur, Diego Nogueira. 2017. "Termo de Referência, Projeto Básico e Projeto Executivo: Análise, Síntese e Compreensão". *Revista Controle: Doutrinas e Artigos,*

15(1): 458-492. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167811.

Lemos, Livia Vilar, Raimundo Nonato Rodrigues, Umbelina Cravo Teixeira Lagioia y Jeronymo José Libonati. 2020. "Compras públicas sustentáveis: Uma análise dos editais de licitação de cidades brasileiras participantes do Programa Cidades Sustentáveis". *Cuadernos de Contabilidad, 21*. https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc21.cpsa.

Marroquim, Aline Rocha de Araújo, Flávia Soares Roza, Geverson Batista Ferreira, Joccitiel Dias da Silva, Milene Rodrigues Carvalho, Sheila Chaves Batista do Nascimento y Tatiane Keila de Moura Sant'anna. 2020. "Políticas Públicas de agricultura familiar para fomentar a economia do Município de Presidente Kennedy, Espirito Santo". *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, 5*(6): 05-21. https://doi.org/10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/educacao/fomentar-a-economia

Marsden, Terry, Jo Banks y Gillian Bristow. 2000. "Food Supply Chain Approaches: exploring their role in rural development". *Sociologia Ruralis, 40*(4): 424-438. https://doi.org/10.1111/1467-9523.00158.

Moragues-Faus, Ana, y Terry Marsden. 2017. "The political ecology of food: Carving 'spaces of possibility' in a new research agenda". *Journal of Rural Studies,55*: 275-288. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.08.016.

Nunes, José Arcanjo. 2007. "Ações conjuntas, prefeitura e comunidades rurais, visando o desenvolvimento rural, em Muqui – ES". *Revista Brasileira De Agroecologia, 2*(2). https://revistas.aba-agroecologia.org.br/rbagroecologia/article/view/7474.

Palmeira, Jonadable Alves, Frederico Castro de Carvalho y Rodrigo da Costa Caetano. 2021. "A feira-livre da agricultura familiar de Venda Nova do Imigrante/Es em tempos de Covid-19: a percepção protagonista dos feirantes". *Holos, 1*: 1–17. https://doi.org/10.15628/holos.2021.11662.

Pavan, Daiane, y Silvio Santos Junior. 2017. "Fomento público para o fortalecimento da agricultura familiar: o caso das feiras livres de produtos coloniais e agroecológicos de Chapecó (SC)". *Anais...* VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional - Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.

Pereira, Viviane Guimarães, Tayrine Parreira Brito, y Samanta Borges Pereira. 2017. "A feira-livre como importante mercado para a agricultura familiar em Conceição do Mato Dentro (MG)". *Revista Ciências. Humanas, 10*(2): 67-78. https://doi.org/10.32813/rchv10n22017artigo6.

Pucci, Renato Perez, Abimael de Jesus Barros Costa y Fátima de Souza Freire. 2012. "Compras de uma Instituição de Ensino Superior Federal: análise dos critérios

de sustentabilidade ambiental". In: *Anais...* III Congresso Nacional de Administração e Ciências Contábeis – AdCont, Rio de Janeiro, RJ.

Reis, Gredison de Novais y Sandra Medeiros Santo. 2022. "Feira Livre em Capim Grosso (Bahia): Uma análise a partir do Plano Diretor Municipal". *Revista Caparaó, 4*(1). https://revistacaparao.org/caparao/article/view/70/63.

Ribeiro, Eduardo Magalhães. 2007. *Feiras do Jequitinhonha: mercados, cultura e trabalho de famílias rurais no semiárido de Minas Gerais*. Fortaleza: BNB/ETENE.

Ribeiro, Eduardo Magalhães, Daniel Prado Araújo, Flávia Maria Galizoni, Eduardo Barbosa Ayres, Luiz Henrique Silvestre y Camila Silva Freitas. 2009. "Feira livre: espaço para criação de desenvolvimento rural e geração de renda". In: Wildhagen, Cid Dutra. (Org.). *Diálogos Sociais – Caminhos para o desenvolvimento territorial: novas abordagens*. Belo Horizonte: Crisálida.

Ribeiro, Eduardo Magalhães, Boaventura Soares de Castro, Daniel Prado Araújo, Flávia Maria Galizoni, Eduardo Barbosa Ayres, Camila Silva Freitas, Ana Luíza Mendonça Pinto y Luiz Henrique Silvestre. 2006. "Mercados urbanos de cidades rurais: Ação pública, comércio, receitas e consumo em feiras livres do Jequitinhonha". In: *Anais...* XII Seminário sobre a Economia Mineira, CEDEPLAR, Diamantina, MG.

Ribeiro, Eduardo Magalhães, Boaventura Soares de Castro, Luiz Henrique Silvestre, Juliana Sena Calixto, Daniel Prado Araújo, Flávia Maria Galizoni y Eduardo Barbosa Ayres. 2005. "Programa de apoio às feiras e à agricultura familiar no Jequitinhonha mineiro". *Revista Agriculturas, 2*(2). http://aspta.org.br/files/2011/05/Agriculturas_v2n2.pdf.

Ribeiro, Eduardo Magalhães, Eduardo Barbosa Ayres, Flávia Maria Galizoni, Ana Flávia Almeida y Viviane Guimarães Pereira. 2014. "Programas sociais, mudanças e condições de vida na agricultura familiar do Vale do Jequitinhonha Mineiro". *Revista De Economia E Sociologia Rural*, 52(2): 365–386. https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000200009.

Rodrigues, Renata Gonçalves y Patrícia Dornelles de Aguiar. 2022. "Feiras de economia solidária como alternativa ao desenvolvimento socioeconômico local no município de Santa Maria, RS". *Redes, 26*. https://doi.org/10.17058/redes.v26i0.15153.

Sabourin, Eric Pierre, Gilles Massardier y Octavio Sotomayor. 2016. "As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação". *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas y Acción Pública, 3*(1): 75-98. https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2016.2319.

Sales, Alessandra Mara Cornazzani. 2022. "Termo de referência, estudo técnico preliminar, anteprojeto e projeto básico: um checklist do conteúdo obrigatório e

qual peça processual usar nas licitações e contratações públicas". *Revista Simetria Do Tribunal De Contas Do Município De São Paulo, 2*(8): 7–27. https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/98.

Santos, Juliana Neves. 2012. "Clima organizacional na administração pública: análise do conceito nos termos de referência dos editais de licitação no Brasil para o fortalecimento do processo de gestão". In: *Anais...*XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.

Silva, Daciane Oliveira, Janio Roque Barros de Castro, Keilla Santos Lopes y Andrea de Oliveira Silva. 2014. "Caracterização e análise da feira livre de Cruz das Almas-BA sob a ótica do planejamento e gestão municipal". *Caminhos De Geografia, 15*(49): 1–13. https://doi.org/10.14393/RCG154924078.

Souza, Celina. 2007. "Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas". In: Hochman, Gilberto, Marta Arretche, y Eduardo Marques. *Políticas públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Souza, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. 2015. "Contratações Públicas eficientes: uma análise do Termo de Referência". In: Melo, Filipe Reis, Maria Lírida Calou de Araújo Mendonça y Yuri Schneider. *Direito e administração pública II*. Florianópolis: CONPEDI.

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.5891

Una mirada desde la sociología de la traducción a una innovación territorial en Canelones, Uruguay

A glance from the sociology of translation at a territorial innovation in Canelones, Uruguay

Laura González-Fernández [1], Matías Carámbula [2], Virginia Rossi [3], Irene Viera [4], Eduardo Chia [5]

Recibido: 30/01/2023 - Aceptado: 21/08/2023

Resumen

El objetivo de este artículo es producir conocimientos sobre una innovación territorial en curso: la experiencia impulsada por el Gobierno de Canelones (Uruguay) entre 2016 y 2020 en la obtención y comercialización de soja no transgénica destinada al consumo humano. La metodología empleada para recolectar la información fue el estudio de caso. Utilizando elementos conceptuales de la sociología de la traducción se identificaron estrategias de alianza, coordinación y traducción entre los actores participantes y también entre la producción de conocimientos técnicos y organizacionales en cada fase del proceso de innovación. Los resultados dan cuenta de la utilidad de este abordaje cuando se trata de comprender el rol de los actores en los procesos de innovación en torbellino; asimismo, los hallazgos sugieren elementos para impulsar políticas públicas que promuevan la innovación territorial.

Palabras clave: agroecología; estudio de caso; innovación sociotécnica; políticas públicas; sociología de la traducción.

Abstract

TThe aim of this article is the production of knowledge regarding an ongoing territorial innovation. It refers to the experience promoted by the Government of Canelones, Uruguay between 2016 and 2020 in the production and commercialization of non-transgenic soybeans for human consumption. The methodology used was the case study. Using conceptual elements of the sociology of translation, strategies for alliance, coordination, and translation among the participating actors were identified, as well as the production of technical and organizational knowledge in each phase of the innovation process. The results show the usefulness of this approach to understand the role of the actors in whirlwind innovation processes and suggest elements to encourage public policies that promote territorial innovation.

Keywords: agroecology; case study; public policies; sociology of translation; socio-technical innovation.

[1] Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Uruguay. lgonzalez@fagro.edu.uy
[2] Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Uruguay. mcarambula@fagro.edu.uy
[3] Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Uruguay. virossi@fagro.edu.uy
[4] Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Uruguay. iviera@fagro.edu.uy
[5] INRAE, Montpellier. Francia. eduardo.chia@inrae.fr

Introducción

Las innovaciones y los aprendizajes constituyen, en la actualidad, las principales palancas para el desarrollo tanto de las empresas como de las organizaciones y de los territorios (Torre y Wallet 2017; Vitry y Chia 2017; Bianco 2020). Las innovaciones han sido estudiadas desde hace mucho tiempo por las ciencias sociales. Uno de los primeros en mostrar la importancia de la innovación en el desarrollo de las empresas fue Rogers (1962), fundador de la corriente de difusión de estas. Entre sus principales aportes se destaca la curva de adopción de las innovaciones y la difusión de estas (mancha de aceite): primeros innovadores, primeros seguidores (*early adopters*), mayoría precoz, mayoría tardía, rezagados. Rogers (1962) entendió el proceso desde un modelo "balístico" y lineal, en el cual la innovación proviene de un individuo; y una vez que su adopción se confirma, la "invención" se difundirá. Sin embargo, ya sea en las empresas, en las organizaciones o los territorios parece existir consenso entre la mayoría de los investigadores de que se trata de un trabajo colectivo y contextualizado (Bianco 2020; Rossi y Chia 2020).

En los últimos años se han desarrollado múltiples investigaciones que han caracterizado diversas formas de innovación (abierta, disruptiva, radical, paso a paso, frugal, social). Si bien esto ha modificado considerablemente la percepción de cómo los cambios y las dinámicas innovadoras impactan en las trayectorias de desarrollo (Bianco 2020; Pastor y Balbinot 2021), desde hace tiempo la concepción tecnicista de la innovación ha sido dominante en el trabajo investigativo y docente, y como fuente de inspiración para las políticas públicas y la elaboración de estrategias empresariales (Bianco 2020). Esta visión por sí sola no puede reflejar la complejidad de la innovación ni tampoco dar cuenta de la dinámica creativa de las organizaciones y de los territorios.

Desde una postura teórica, distanciada de aquella que considera a la innovación en cuanto fenómeno técnico-tecnológico, económico o de mercado, en el presente artículo se entienden las innovaciones como procesos sociotécnicos y organizacionales que siguen una trayectoria en "torbellino", acumulativa o *in crescendo* (Akrich, Callon y Latour 1988; Chia 2018; Rossi y Chia 2020). Con el término sociotécnico se abarca desde las interacciones entre la tecnología y las personas, las relaciones entre tecnología y sociedad hasta sus consecuencias sociales y económicas (Finquelievich, Feldman y Girolimo 2018).

Los estudios sobre las innovaciones territoriales son un fenómeno reciente y han ido alcanzando mayor interés a medida que se ha empezado a considerar el territorio soporte a la vez que objeto de las intervenciones (Chia 2018; Chia y Torre 2020). La intervención pública de promoción de la actividad innovadora cada vez

más dirige sus actuaciones al desarrollo y a la consolidación de territorios innovadores (González Romero 2006). La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) viene promoviendo en los últimos años la noción de sistemas territoriales de innovación (STI) y en 2022 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) discutió sobre innovaciones territoriales (panel 3 del Simposio Territorial sobre Sistemas Agroalimentarios Sostenibles llevado a cabo en Ecuador). Sin embargo, aún son escasas las investigaciones sobre innovaciones que están en marcha hoy en día.

Lo que distingue las innovaciones territoriales de otro tipo de innovación es que permite a los actores fabricar sentido a nivel del territorio (proyectos, reglas de funcionamiento y de decisión, dispositivos de coordinación) y, por lo tanto, aparecen como verdaderas organizaciones o laboratorios de la toma de decisiones (Chia 2018; Chia y Torre 2020). Los aportes conceptuales de la corriente francesa en la dinámica de la proximidad revisten un interés particular para el estudio de las innovaciones territoriales (Torre y Talbot 2018). Así, el territorio puede ser visto como un espacio donde los actores elaboran estrategias y toman decisiones que lo transforman en una organización no jerárquica que estructura las acciones individuales a propósito de su desarrollo (Torre 2020). Si bien estas estrategias de los actores responden a criterios de proximidad (Torre y Talbot 2018), el éxito de la acción colectiva no solo depende de la existencia de redes territoriales, también resulta relevante la existencia de redes organizativas (Beltrán, Bech y Botti 2021). Más allá de la proximidad geográfica de los actores, la base es una dinámica común que los motiva y los reúne en los diferentes ámbitos (Sekkal 2019), ya que "el territorio se convierte en un espacio de producción, negociación y reparto de un futuro común" (Sekkal 2019, 28).

En este artículo se analiza un caso de innovación territorial mientras se está "fabricando", desde la perspectiva de las innovaciones sociotécnicas y de la escuela francesa de la sociología de la traducción (ST) (Callon 1995). En una situación de coconcepción de nuevos productos y nuevas organizaciones, la ST ofrece un marco de análisis que permite comprender un proceso de innovación territorial tomando como punto de partida los mecanismos de cooperación que emergen entre los diferentes actores.

Se trata de la producción de soja no transgénica (semillas y grano) y su transformación y comercialización como alimentos para consumo humano, una innovación impulsada en el periodo 2016-2020 desde la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) del Gobierno de Canelones, Uruguay. El objetivo principal de la investigación en la que se basa este texto fue contribuir al conocimiento sobre cómo estudiar procesos de innovación mientras están en marcha, entendidos, de acuerdo con lo propuesto por Callon (1995), como procesos "en torbellino" e identificando el rol

de los diferentes actores en ellos. Los resultados muestran que las innovaciones territoriales se desarrollan en el marco de procesos productivos colectivos, fruto de alianzas, oportunidades, idas y vueltas permanentes, negociaciones de todo tipo que permitan una rápida adaptación (Akrich, Callon y Latour 1988).

Abordaje teórico para la investigación

Con base en la ST, también conocida como la sociología del actor red (SAR), se plantea que las innovaciones son respuestas a fenómenos organizacionales complejos, contextuales o situados (Akrich, Callon y Latour 1988). Michel Callon (2006, 267) destaca que la expresión "sociología del actor red" combina dos términos generalmente considerados opuestos: el de actor y el de red. Se trata de alianzas, involucramientos y "traducción" entre diversos actores (privados, públicos, locales, regionales), con lógicas, recursos, valores, intereses, expectativas y tiempos diferentes, pero que, en un momento, por razones incluso no muy claras, deciden trabajar juntos iniciando así un proceso de innovación "en torbellino", hecho de idas y vueltas, de logros y de fracasos (Callon 1995).

Uno de los principios metodológicos de esta teoría, la asociación libre, pretende que el investigador abandone, *a priori*, toda distinción entre sucesos naturales y sociales, concediendo igual importancia a los humanos y a los no humanos (Callon 1995). Los actores pueden ser tanto entidades humanas como no humanas, por lo que la noción de una sociedad formada solo por humanos es reemplazada por los teóricos de esta corriente con la de un colectivo híbrido producido por humanos y no humanos (Callon 2006), denominados "actantes".

Para la ST la innovación se concibe como el resultado de la traducción colectiva, un proceso de aproximación o de clarificación de espacios de problemas donde deben ocurrir desplazamientos de metas e intereses de los actores a lo largo de diferentes fases y momentos, y cuyos movimientos son posibles gracias a la construcción de un lenguaje común (Callon 1995). Así, con la traducción se propone un proceso en el que se pueden distinguir momentos o etapas, que incluso pueden llegar a solaparse en el tiempo: la problematización, la atracción de intereses, el enrolamiento (entendido como reclutamiento en otros trabajos de habla hispana) y la movilización de los aliados (Callon 1995). También, en trabajos más recientes acerca de la ST se incluye un quinto momento de estabilización de la innovación a través de la consolidación o ampliación de la red (Callon y Latour 2006; Lequin 2021).

En primer lugar, la problematización es la definición que un actor o varios actores hacen del problema, identificando a otros actores, las relaciones entre ellos, y

demostrando que para alcanzar sus objetivos individuales deberán vincularse, relacionarse, haciendo de la innovación un proceso colectivo. Para Callon (1995, 265), "la problematización describe una serie de alianzas o asociaciones entre entidades, definiendo de ese modo su identidad y lo que quieren". Esta definición de un problema compromete a diferentes actores, organizaciones e individuos estratégicamente situados en un contexto, con la presunción de que pueden y deben hacer algo con respecto a este y que, por consiguiente, están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (López 2006). Pero, según Callon (1995), además de la definición de los actores (entendidos como voceros), el resultado de la etapa de problematización es la formalización del "punto de paso obligado" (PPO) que se ilustra con un ejemplo en este estudio de caso (figura 1). Así, los actores involucrados, humanos (quienes producen, viven, gobiernan, administran, etc.) y no humanos (equipamientos, tecnologías, semillas, entre otros), se van relacionado de acuerdo con sus intereses en el asunto, estableciendo una red de problemas y formalizando el PPO, que es evolutivo.

A partir de este PPO se producen las alianzas y se consumen dispositivos de atracción de intereses, para estabilizar la identidad de los actores (Callon 1995). Este interés de los actores determina las entidades a convocar, aunque no implica necesariamente que se produzcan alianzas. Este segundo momento tendrá éxito una vez que se concrete el enrolamiento, es decir, que se asuman roles y mecanismos mutuamente aceptados, lo que se entiende como tercer momento. Asumir un rol no implica que este sea preestablecido sino el designado de acuerdo con los otros actores, lo que define el tercer momento de la traducción (Callon 1995). Entonces, si bien a partir de allí se distribuyen los roles de los actores, a la vez se ponen en acción procesos de atribución y transformación de estos (Callon 1995).

En un cuarto momento se produce la movilización de los aliados donde, gracias a la elección de portavoces e intermediarios, es posible simplificar las relaciones y transformar la heterogeneidad y complejidad a través de "entidades representantes" que hablan en nombre de los otros (Latour 1985). El destino de una innovación, su contenido y posibilidades de éxito, dependerán de la elección de sus representantes y de sus portavoces por ser estos quienes interactuarán y negociarán para dar forma al proyecto y transformarlo (Akrich, Callon y Latour 1988). Así, la traducción es el mecanismo por el cual el mundo social y natural toman forma progresivamente, una situación en la que ciertas entidades controlan o "se anclan" a otras. Como expresa Callon (1995, 277), "traducir es también expresar en el propio lenguaje lo que otros dicen y quieren, por qué actúan, como lo hacen y cómo se asocian entre sí; significa situarse como portavoz".

El quinto y último momento de la innovación es la ampliación de la red que ha resultado del proceso y tiene que ver con su consolidación y fortalecimiento (Callon y Latour 2006; Lequin 2021). La durabilidad y la difusión de la innovación va a depender de la capacidad de los actores para ampliar la red. Esto se relaciona con la capacidad de los actores de interesar y enrolar a otros actores. En este sentido, investigaciones desde diferentes campos disciplinarios como las de Ostrom (2000) y Narotzky (2007), constituyen un aporte importante para comprender el rol de la confianza, la reciprocidad y la construcción de reglas al interior de los grupos y de las redes autogestionadas.

Por último, se debe tener en cuenta que si bien el capital social ha sido ampliamente utilizado como concepto explicativo de la forma en que estos colectivos logran acceder a los recursos y alcanzar objetivos compartidos (Dudwick et al. 2006), la acción de las instituciones gubernamentales (nacionales, regionales, locales) puede afectar profundamente el nivel y el tipo de capital social de las redes, tanto para resolver problemas de coordinación o acción colectiva como para complicarla (Ostrom y Ahn 2003). Incluso el desarrollo de capital social desde las políticas públicas ha sido cuestionado por algunos teóricos como "un arma de doble filo", favoreciendo a ciertas redes de actores más que a otras (Oltra y Alarcón 2005).

La producción de soja no transgénica (semillas y grano), su transformación y comercialización como alimentos para consumo humano

Canelones es uno de los 19 departamentos en que se divide administrativamente Uruguay y se encuentra ubicado en una zona estratégica, "abrazando" gran parte de Montevideo, la capital nacional. La población rural del departamento representa el 27, 5% de la población rural del país (INE 2011) y desde el punto de vista productivo cuenta con el 17,4 % de las explotaciones del Uruguay –7790 explotaciones agropecuarias– (MGAP 2011). En cuanto al tipo de productor predominante, de acuerdo con el Registro de Productores Familiares de Uruguay, el departamento cuenta con 8623 productores familiares, lo que representa el 23 % del total del país[1] (MGAP 2018).

La soja es el principal cultivo agrícola de Uruguay, ocupando un 6 % del territorio de uso agropecuario del país en la zafra 2020-2021 (MGAP 2021). El contexto del siglo XXI en el que se desarrolla la experiencia se encuentra enmarcado en el

[1] El registro en Uruguay es gratuito, voluntario, y tiene carácter de declaración jurada. Para más información sobre la definición de productor familiar, agropecuario o pesquero y los requisitos que se deben cumplir, consultar MGAP (2016).

aumento de la demanda externa de soja genéticamente modificada, lo que impulsó una expansión agrícola en Uruguay y en otros países de la región como Argentina, Brasil, Bolivia y Paraguay (Bianco et al. 2021). Orientado básicamente a la exportación, el cultivo de soja transgénica se expandió por todo el territorio uruguayo, al principio en zonas tradicionalmente agrícolas y luego en otras áreas del país, afectando en Canelones las zonas tradicionales de producción granjera y hortofrutícola.

Desde que inició la expansión agrícola, el país exporta más del 90 % del grano producido –en volumen– (Rava 2021). La principal demanda responde a su utilización como proteína vegetal para la alimentación animal (ganado vacuno, cerdos, aves). China ha sido el país de destino de más de la mitad de la soja genéticamente modificada que exporta Uruguay en lo que va del siglo XXI (Rava 2021). La soja fue el tercer producto más exportado de Uruguay con casi 1,8 millones toneladas en año 2021. Considerando que la producción total de la zafra 2020-2021 fue cercana a los dos millones de toneladas, las fuentes oficiales estiman un consumo doméstico de 137 000 toneladas para el mismo año (Rava 2021). El hecho de que este grano de soja genéticamente modificada fuera la única fuente comercializada en el mercado interno para la fase industrial (producción de aceites, expeller, harinas, proteína vegetal, entre otros), explica la existencia de una demanda industrial de granos de soja no transgénica para consumo humano, cuya semilla certificada era inexistente en el mercado nacional al inicio de la experiencia.

Otro elemento de contexto en torno a la experiencia en estudio tiene que ver con el impulso de diversas redes y organizaciones agroecológicas para que se promulgara en el periodo de estudio la Ley 19.717/2019 que prioriza a los productores familiares como sujetos privilegiados para una transición agroecológica.

El diseño metodológico empleado para la investigación fue el estudio de caso (Yin 2009). Este tipo de diseño parte de un enfoque cualitativo que se propone interpretar y analizar la realidad social mediante la combinación de diversas estrategias de investigación para analizar un caso de estudio (Batthyány y Cabrera 2011; Barragán 2007). El caso fue definido en torno a la experiencia territorial de producción de carne vegetal y tofu de soja no transgénica que, a impulso del Gobierno local, se desarrolló en el departamento de Canelones entre 2016 y 2020.

El estudio de caso se desarrolló en tres etapas. En la primera etapa se realizó una revisión de fuentes secundarias (Taylor y Bogdan 1987) a partir de las actas de más de 20 reuniones y registros de actividades con productores, representantes de las organizaciones, industria y técnicos privados generados por la ADR durante el periodo en estudio. Una vez delimitado el contexto y los actores que se encontraban participando en la experiencia, se realizaron las etapas dos y tres que fueron llevadas a cabo durante el año 2019.

Se realizaron tres visitas al territorio, y con el fin de recabar puntos de vista de los diferentes actores se combinaron técnicas cualitativas como la observación participante, el grupo de discusión y la entrevista a un informante calificado (Corbetta 2007). En la segunda etapa se realizaron dos entrevistas abiertas y de tipo exploratorio a productores participantes de la experiencia (E1 y E2). Estas entrevistas a actores involucrados en la fase de producción en el campo tenían como fin obtener un primer acercamiento, sus trayectorias y motivaciones para participar en el plan. En la etapa tres se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas a otros actores con roles de liderazgo en la experiencia (E3 a E6), representantes de las organizaciones, de las instituciones y de la industria. La llegada de la pandemia alteró la investigación al tener que disminuir los contactos interpersonales previstos en el diseño original, situación que enlenteció la última etapa, por lo que fue necesario culminar el trabajo de campo de manera virtual.

El objetivo de las entrevistas fue reconstruir las fases de organización, de toma de decisiones y de innovación. Se indagó sobre la reproducción de la semilla (producción de semilla certificada) y acerca de la producción de grano de soja no transgénica para la industria, así como la logística, la industrialización y de capacitación de los sujetos. Esto permitió conocer cómo fueron interactuando los diversos actores, sus intereses, su involucramiento y los avances o retrocesos en términos organizacionales y de innovación. El análisis de los datos obtenidos se llevó a cabo en tres pasos (Taylor y Bogdan 1987; Gibbs 2012). El primer paso fue transcribir textualmente las entrevistas y sintetizar los datos obtenidos de las fuentes secundarias. En el segundo se clasificaron los datos y se crearon códigos para el análisis uniforme de las entrevistas. Por último, se compararon e interpretaron los datos obtenidos, creando materiales para el estudio como cuadros comparativos, línea del tiempo con los hitos más importantes según los entrevistados y las fuentes secundarias.

Alianzas, primeros enrolamientos y elaboración del proyecto común

Como se mencionó anteriormente, el cultivo de soja no transgénica fue desapareciendo en el país debido a la presencia de un modelo agroexportador que incluyó el uso de un paquete tecnológico compuesto por variedades de soja transgénicas, fundamentalmente con resistencia a herbicidas. Estas nuevas variedades fueron desplazando a las no transgénicas e incluso ocasionando problemas ambientales debido al cambio a otras producciones de parte de productores de tipo familiar.

El caso de estudio es un ejemplo de la política pública promovida desde 2005 por el Gobierno local de Canelones, que apuntó a consolidar relaciones entre

diferentes actores territoriales, sus organizaciones y la institucionalidad. La creación de la ADR como una dirección general departamental en 2015 permitió profundizar acciones con la población rural destinataria para la efectivización de sus derechos, con un enfoque que integró las diferentes dimensiones del territorio en la planificación y gestión (ADR 2020). Dado su papel preponderante en el trabajo, en la residencia y en la producción y reproducción del territorio, los productores familiares de Canelones se convirtieron en actores clave de estas políticas de desarrollo rural sustentable, enmarcadas ideológicamente en los conceptos de soberanía, ciudadanía e identidad (ADR 2020).

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el enfoque desarrollado por el Gobierno local puede ser considerado como uno de tipo mixto (Pinzón Segura 2023). En este sentido, si bien están presentes elementos de las políticas públicas tradicionales *top down* y orientadas al cumplimiento exitoso de los objetivos de las políticas de Estado, la ADR innovó en la construcción de políticas *bottom up* en tanto las experiencias se enfocaron prioritariamente a convocar a los actores territoriales a la implementación de soluciones.

Este enfoque de tipo mixto permitió apoyar e impulsar acciones de transición agroecológica en el territorio departamental a través de diversas experiencias. En particular, el proyecto "Experiencias agroecológicas de producción de granos para consumo humano en predios de productores familiares" (2016-2018), el cual sirvió de antecedente al caso de estudio. Este proyecto, cofinanciado entre el programa Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial de Naciones Unidas y la ADR, articuló acciones entre la ADR, la cooperativa Granelera Agroecológica (GRANECO) y productores de la Sociedad de Fomento Rural Melgarejo (SFRM). En esa ocasión, los primeros en vincularse con la demanda industrial de soja no transgénica que llegó a la ADR fueron los productores de semilla de GRANECO y los productores participantes fueron avalados por la SFRM. A su vez, el proyecto contrató técnicos para el seguimiento de los cultivos y para la coordinación con el equipo de la ADR para la coejecución del proyecto.

Del estudio de caso surge que el puntapié inicial de la innovación fue el encuentro entre la empresa industrial y la ADR. Esta primera alianza se formalizó por un acuerdo de cooperación. De ahí que el problema identificado diera lugar al primer momento de la problematización por parte de la ADR, que empieza a transformarse según la visión de los distintos actores territoriales. Para algunos pasa a ser la disponibilidad de semilla de soja no transgénica, su multiplicación, su distribución y logística, el modo de producción, el resto de los insumos y el manejo del cultivo, la disponibilidad de maquinaria para cosecha y trilla, emergentes como la necesidad de secado, el lugar de acopio, el precio, etc. Esta información, que surge

del conjunto de la documentación revisada brindó elementos para comprender la forma que se dieron los actores, según su rol, para ir construyendo consensos y las estrategias tomadas por los actores involucrados. La ADR se vuelve el portavoz y el PPO es la producción de soja no transgénica.

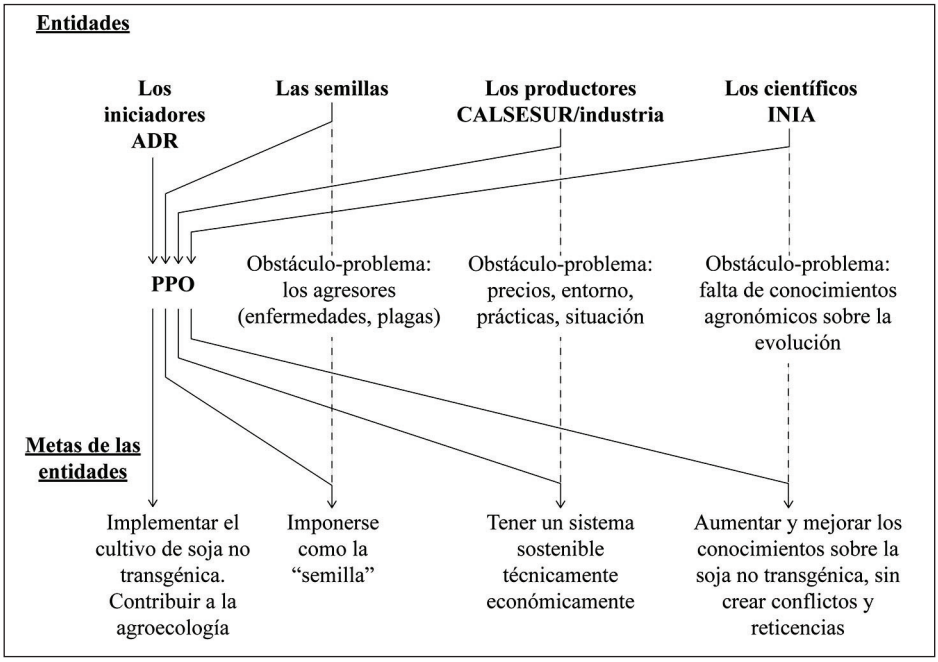
La construcción del plan de producción de soja no transgénica

La ADR mantuvo la primera reunión con la industria que demandaba soja no transgénica para la elaboración de sus productos (carne vegetal y tofu NATUREZAS) en marzo de 2017. Ante la falta de producción local de semilla de soja no transgénica, esta empresa comenzó produciendo carne vegetal a partir de la proteína vegetal de trigo. Este encuentro marca el nacimiento del proceso de innovación con el interés de la industria por una fuente diferente de proteína vegetal y con el enrolamiento de la intendencia. Ante esta posibilidad de colocación, la ADR comenzó a buscar semilla de soja no transgénica para multiplicar e iniciar una primera experiencia de cultivo. Por otro lado, y desde hacía varios años, la Cooperativa Agraria Limitada de Semilleristas del Sur (CALSESUR) venía trabajando en colaboración con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) para la multiplicación de semillas hortícolas y forrajeras. El programa de mejoramiento genético de INIA venía realizando esfuerzos desde 2011 para el desarrollo del cultivo de soja a partir de variedades no transgénicas, para lo cual contaba con la participación de productores de semilla certificada.

La coincidencia en el territorio de estos actores institucionales y organizaciones facilitó que a fines de ese mismo año INIA proveyera 220 kg de semilla de soja no transgénica de la variedad SJ13002 a CALSESUR (en el marco de sus acuerdos) y que la cooperativa realizara la primera multiplicación de grano semilla certificada. De esta manera se van identificando actores y atribuyendo roles en el proceso de enrolamiento. Se planteó la construcción de un plan que permitiera: a) generar experiencia de transición agroecológica de manejo del cultivo de soja no transgénica; b) viabilizar la logística de entrega a planta del grano e industrialización; c) articular los diferentes actores: organizaciones de productores familiares, industria local, entidades de investigación (INIA, Facultad de Agronomía-Universidad de la República); y d) sistematizar los resultados obtenidos.

En la figura 1 se presenta un esquema gráfico de cómo, tras la problematización expresada en "conseguir (producir) semilla de soja no transgénica para hacerla disponible a productores en el marco de un plan", se fueron involucrando los actores a partir del interés y enrolamiento promovido desde la ADR. La ADR definió como meta (PPO) implementar la producción de soja no transgénica e identificó

Figura 1. Problematización del sistema de alianzas del caso de estudio



Fuente: Elaborada por los autores con base en Callon (1995).

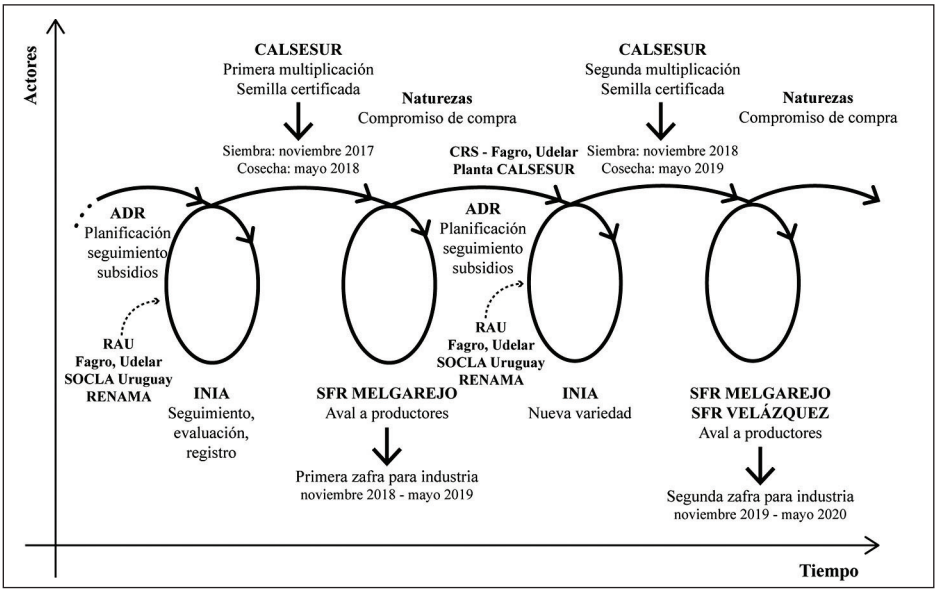
los actores a interesar (atracción de actores) y sus relaciones. Se consiguió involucrarlos en el proceso (enrolamiento), para alcanzar sus propios objetivos (productivos, institucionales, organizativos) en torno al plan. A lo largo de la traducción se logra generar alianzas y portavoces que hacen parte de esta innovación y que la convierten en colectiva.

En el momento inicial, la ADR juega el papel de traductor, de portavoz de los productores de semilla, de los productores de grano, del empresario industrial y de los granos de soja no-transgénica. En este caso de estudio, la ADR tiene el mismo estatus que los investigadores del Centre National d' Exploitation des Oceans (CNEXO) en el caso de las vieiras descrito por Callon (1995), cuyo viaje a Japón permitió conocer que allí se explotaban intensivamente las vieiras a partir de larvas ancladas en colectores.

El desarrollo del proceso para el caso de estudio, visto como un torbellino de innovación, puede visualizarse en el esquema gráfico de la figura 2.

A la izquierda de la figura 2 se observa la situación en la cual tres productores de CALSESUR logran, en mayo de 2018, la primera cosecha de 2500 kg de grano semilla certificada de soja no transgénica. Estos pasan a ser utilizados en noviembre de ese mismo año en cultivos comerciales por cinco productores de la Sociedad Fomento

Figura 2. Proceso de innovación "en torbellino" para el caso de estudio



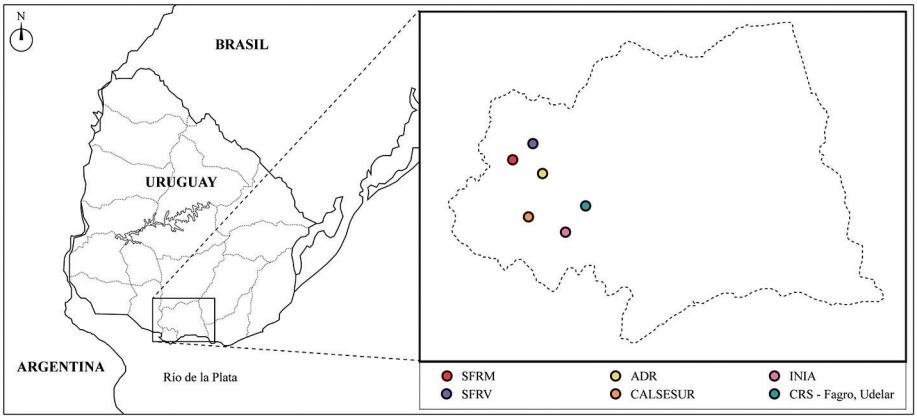
Fuente: Elaborada por los autores.

Rural de Melgarejo (SFRM), de los cuales dos hicieron manejo convencional y tres optaron por el manejo agroecológico, con un total de 16 ha destinadas al procesamiento y elaboración de tofu. La industria se compromete a comprar el total de grano producido en esta primera zafra, prefijando un precio que fue acordado en conjunto entre los actores involucrados, los semilleristas, los productores y la industria.

Paralelamente, los productores de CALSESUR también siembran grano semilla para realizar una segunda multiplicación de semilla certificada. Así, en mayo de 2019, con la segunda cosecha de grano semilla por parte de dos productores CALSESUR, se obtiene un total de 9500 kg de soja no transgénica. Esto permite que, en noviembre de 2019, el número de productores de la SFRM participantes aumentase a nueve, con un total de 42 ha de cultivo comercial (15 ha con manejo agroecológico y el resto con manejo integrado). La presencia de mayor cantidad de semilla certificada permitió que se sumase (enrolara) otra organización de productores para la segunda siembra de soja no transgénica, la Sociedad Fomento Rural Velázquez (SFRV) con seis productores. A la derecha de la figura 2 se representa esta segunda zafra de cultivo comercial, cuya cosecha se realiza en 2020 y en la que participaron 15 productores con un área total de 80 ha de producción. Ante el crecimiento del plan de producción, la industria reforzó su compromiso de compra del total del producto a un precio prefijado en acuerdo con todos los actores de la cadena.

La ubicación del departamento de Canelones y la proximidad geográfica de los actores participantes en el proceso de innovación se observa en la figura 3.
Quiere decir que, en el marco referencial de las políticas de desarrollo rural de la ADR, una demanda concreta de una industria y el interés de los actores convocados (problematización, figura 1) que confluyen en tiempo y espacio (el territorio, figura 3), se establece un sistema de alianzas que permite iniciar un proceso de innovación "en torbellino" (figura 2) que construye, en la marcha, un plan de producción de soja no transgénica. Se trató de un plan que se inició con diferentes metas como la disminución de los impactos ambientales del cultivo convencional de soja transgénica, la diversificación productiva y de ingresos para los productores familiares, y mejoras en la calidad de la dieta de los consumidores.

Figura 3. Localización de las organizaciones de productores e instituciones de referencia en Canelones



Fuente: Elaborada por los autores.

Las alianzas y los nuevos enrolamientos

Con los nuevos enrolamientos surgieron los elementos estructurales del plan y la gestión colectiva de la innovación territorial a través de instrumentos y de dispositivos. Por ejemplo, cada productor participante en la etapa de cultivo debía firmar un acuerdo cuatripartito con la industria compradora del grano, con la ADR como auspiciante y promotora del plan, con la Sociedad de Fomento por el aval a productores y como garante del uso responsable de los recursos del plan.

Este documento (instrumento) fue elaborado entre todos y recoge el segundo momento de atracción de intereses. Cada actor o entidad participante tenía su interés particular en el proceso (meta), pero para lograr su objetivo individual debió

"pasar" por el PPO (Callon 1995). El análisis de los registros (actas) de las reuniones, dispositivo propio de esta experiencia, y de los acuerdos realizados (entre las instituciones, el grupo de productores, sus organizaciones y la industria), permitió reconstruir la llegada de cada actor al plan, su enrolamiento y el grado de intervención que cada uno tuvo al momento de problematizar la situación.

El proceso de innovación "en torbellino" representado en la figura 2 fue posible gracias a los roles mutuamente asumidos por los actores en las instancias de participación: reuniones de planificación logística, de transferencia técnica, de fijación de condiciones como precios, cantidades, calidad, de evaluación de resultados, etc. El papel desempeñado por los actores involucrados en la innovación permitió identificar los siguientes roles: la ADR articula, traduce, facilita, planifica, coordina y financia el plan de producción de la soja no transgénica; la cooperativa semillerista CALSESUR multiplica la semilla de soja no transgénica; INIA realiza el seguimiento y evaluación de la producción de grano semilla; las sociedades de fomento rural avalan a los productores participantes y apoyan la coordinación de actividades logísticas y de capacitación; y la industria transforma y fabrica alimentos de consumo humano (NATUREZAS). Además de los nombrados, también participan en calidad de actores "externos" y en distintas actividades la Red de Agroecología del Uruguay (RAU), el Centro Regional Sur de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República (CRS-Fagro, Udelar) y referentes de la Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA Uruguay) y de la Red de Municipios que fomentan la Agroecología (RENAMA).

Otro resultado de la etapa de revisión documental del estudio, en la que se clasificaron datos y registros, fue el reconocimiento de cómo fue ocurriendo el enrolamiento entendido como tercer momento del proceso de innovación. En la lectura de los informes elaborados por los técnicos del plan, privados y públicos, se pueden identificar diferentes roles: de producción, de asistencia técnica y capacitación productiva y de coordinación de los actores. En este caso, no solo se identifican los atributos de cada rol (poder) sino también los portavoces y las transformaciones que van experimentando según avanza el plan.

Este análisis permitió sistematizar y caracterizar los primeros tres momentos de la innovación (tabla 1), de acuerdo con diferentes dimensiones de análisis: el contexto en el que se desarrolla, los actores que participan, las controversias y dificultades, las acciones, los resultados y los dispositivos e instrumentos construidos o utilizados durante la fase.

En un primer momento de problematización emerge la situación de innovación, la iniciativa, así como los recursos involucrados: insumos, asistencia técnica o semillas que fueron proporcionados por ADR para favorecer y promover la ocurrencia del PPO del plan de producción de soja no transgénica. Luego los actores convocados fueron construyendo un objetivo común que fue evolucionando,

Tabla 1. Sistematización de los primeros momentos del proceso de innovación territorial

	Momento 1	Momento 2	Momento 3
Contexto	Consolidar opción productiva para la producción familiar de Canelones. Implementar cultivo agroecológico de soja no transgénica para consumo humano.	Se tiene semillas, se debe producir conocimiento y tecnología apropiada al sistema productivo.	Aumento del consumo de tofu y carne vegetal.
Actores	ADR/INIA/CALSESUR	ADR/INIA/CALSESUR/ NATUREZAS	ADR/INIA/CALSESUR/ NATUREZAS/ organizaciones de productores/asesores técnicos.
Controversias	Implementar el cultivo de soja no transgénica.	Diseño de logística de almacenamiento y entrega a planta industrial.	Certificación agroecológica del cultivo y los productos derivados.
Acciones	ADR impulsa el Plan junto a CALSESUR e INIA.	Se comienza a producir. Se crean nuevos instrumentos y saberes. Se utiliza las herramientas tecnológicas como medio de comunicación.	Aumento de la producción y de superficie. Implementación de itinerarios técnicos.
Resultados	CALSESUR comienza a producir semilla certificada. INIA análisis genérico.	Slogan "*De la semilla a la mesa*". Reuniones/registros/ jornadas.	Validación de itinerarios técnicos.
		WhatsApp (comunicación y formación)	
Dispositivos e Instrumentos	Instrumentos de desarrollo (plan) financieros (ayudas a la producción).		
Tiempo			

Fuente: Elaborada por los autores.

creando instrumentos y dispositivos para pasar al segundo momento que permitieron consolidar la etapa de atracción de intereses, donde el proyecto comenzó a tener su despliegue en la práctica. Se profundizan entonces las relaciones de confianza, tanto dentro de la red de actores como con los actores externos, lo que contribuye a aumentar el capital social (Dudwick et al. 2006) y a poner en funcionamiento nuevos dispositivos de gobernanza (Ostrom 2000). Como ejemplos de los dispositivos creados tenemos el uso de un grupo de WhatsApp como medio de comunicación y consultas específicas sobre manejo del cultivo gestionado entre pares y el registro de las reuniones (actas) como constancia de los acuerdos alcanzados. En cuanto a los instrumentos, surgen documentos con los acuerdos

firmados entre los actores que consolidaron la red entre la ADR, las organizaciones de productores, los productores y la industria.

Es a partir de estos dispositivos que se va consolidando el tercer momento de enrolamiento, se integran nuevos saberes e itinerarios técnicos, se afianzan las relaciones entre actores y se generan nuevos dispositivos de participación y experimentación. En la medida que se avanza en el tiempo se profundizan instrumentos y dispositivos (reuniones, grupos de trabajo, jornadas de capacitación, de evaluación y desarrollo de un análisis reflexivo por parte de los actores), con lo que culmina el tercer momento de enrolamiento.

El cuarto momento de movilización de los aliados se observa cuando los portavoces van utilizando los resultados generados en etapas anteriores para seguir elaborando estrategias y alianzas, y la investigación y la extensión avanzan en la producción de nuevos conocimientos sobre la innovación sociotécnica y organizacional, tal como plantea una de las personas entrevistadas.

> Se busca validar la diversificación productiva en el marco de un sistema familiar, como un componente de sostenibilidad (…). Al mismo tiempo el plan actúa en la validación tecnológica promoviendo la agroecología como tal, y en esto validamos rotaciones de cultivo que mejoran el suelo, generan componentes de mejora de la materia orgánica y diversidad a nivel de predios. Validar también las relaciones entre consumidores y productores (E3, entrevista, Montevideo, octubre 2019).

Las entrevistas realizadas también permitieron observar la ampliación de la red, quinto momento del proceso de innovación, principalmente con la incorporación de nuevos productores. De acuerdo con Callon y Latour (2006) y Lequin (2021), estos resultados parecen indicar que la innovación se consolida y que se está expandiendo dentro del territorio.

La innovación, por definición, crea inestabilidad e imprevisibilidad que ningún método, por refinado que sea, puede dominar por completo (Akrich, Callon y Latour 1988). Sin embargo, la problematización del caso (figura 1), el análisis integrado de la innovación en torbellino (figura 2) y su sistematización (tabla 1) permiten resaltar cinco características de la experiencia que pueden considerarse motores explicativos de la construcción de esta innovación territorial.

1 Creación de un lenguaje común entre los actores/participantes (productores, técnicos, industria, centro de investigación, representantes del gobierno), a través del cual todos lograron afianzar mecanismos de diálogo y consenso, comprender las necesidades y expectativas del resto y formalizar el PPO.

2 Construcción de relaciones de cooperación y confianza más allá de las actas, de los contratos de producción y de los acuerdos de compraventa, que, si bien fueron fuente de registro, no son utilizados por ninguno de los actores en momentos de controversias, en el cual el diálogo y la escucha mutua fueron los principales métodos de resolución de las controversias.
3 Rol de traductor: para la ADR implicó no solo ser el facilitador de la comunicación entre los actores, sino también quien fue hilvanando la propuesta, atendiendo las diferentes demandas y generando espacios de convergencia que fueron promovidos con horizontes de continuidad y más allá de la implementación de una política pública. Dicho de otra forma, la ADR fue traduciendo en un proyecto común los intereses de los diferentes actores y esto fue posible por la creación antes descrita de un lenguaje común.
4 Empoderamiento: la mejora del capital social deriva de las normas compartidas, de los saberes comunes y de las reglas que se van construyendo para solucionar los problemas de la acción colectiva (Ostrom y Ahn 2003). Los productores logran desarrollar no solamente nuevas prácticas técnicas para la multiplicación y la producción de soja no transgénica, sino también de gestión de la biodiversidad de sus parcelas. Sobre todo aprendieron a trabajar juntos, de manera asociativa, con otros productores, con un industrial y con los investigadores. Estos aprendizajes les procuran una importante capacidad de innovación (Chia 2018; Chia y Torre 2020).
5 "Hibridación": en el caso de estudio consistió en combinar saberes prácticos de los productores (de los agricultores y del industrial) con conocimientos científicos. La hibridación fue facilitada por los espacios construidos (talleres, visitas a predios, informes, WhatsApp) y respuestas generadas en el diálogo de saberes, científico-técnicos, de gestión político-administrativa y de los productores y de sus organizaciones.

Conclusiones

De manera general, los estudios sobre las innovaciones se desarrollan una vez están terminadas, por lo que son poco frecuentes los trabajos que analizan una innovación en curso. Con esta investigación se apuntó a producir conocimientos sobre un caso, no solo para estudiarla desde el punto de vista metodológico, sino también para "provocar" la innovación y a la vez acompañarla, dicho de otra manera, para coproducir la innovación.

La ST como grilla de lectura de innovaciones que están en marcha es operacional y permite identificar los factores que hacen que una innovación sea exitosa.

Entre estos factores tenemos la definición de un objetivo común (el PPO), la creación de espacios de diálogo, la experimentación para elaborar un lenguaje común y llevar a bien el programa y los enrolamientos de actores a la red de innovación que permite no sólo difundirla sino también estabilizar la innovación.

Los resultados muestran que las innovaciones territoriales son complejas y sociotécnicas y que son el producto de alianzas, de oportunidades, de idas y vueltas. También parecen confirmar que el territorio es un espacio donde los actores elaboran estrategias que lo transforman en una organización no jerárquica, pero que estructura las acciones individuales. Y que esto es favorecido por la proximidad geográfica o territorial y se puede transformar en proximidad organizacional.

El análisis del caso de la producción de soja no transgénica (semillas y grano), su transformación y comercialización como alimentos para consumo humano utilizando la perspectiva de la ST permitió identificar los diferentes momentos, estrategias y roles de los actores en ese proceso desde sus alianzas y controversias. Representa una forma original de entender cómo los logros por etapas fueron generando "torbellinos" de innovación a nivel territorial. Se pudo identificar una traducción exitosa desde la ADR del Gobierno de Canelones, en el marco de la concreción de dispositivos que resultaron pertinentes, y cuyos resultados muestran la "potencia" de las relaciones público/privado a nivel local que fueron mencionadas. Desde el análisis de esta experiencia han emergido una serie de conceptos y prácticas que permitirían escalar el análisis de las innovaciones territoriales en diferentes dimensiones temporales y espaciales, entendiendo la innovación territorial como proceso multidimensional y multiactoral colaborativo.

Entre los asuntos pendientes del trabajo realizado, sería interesante profundizar en el análisis sobre el rol de los no humanos en la innovación, en particular de la soja no transgénica, para comprender mejor los mecanismos que permiten que emerjan estos actantes no humanos a través de distintos portavoces. El estudio de caso parece sugerir que en algunos momentos han sido los investigadores, en otros los multiplicadores de semilla certificada, e incluso también los productores de grano comercial, la industria y la propia agencia de desarrollo del gobierno local, quienes se convierten en portavoces de la soja no transgénica.

Referencias

ADR (Agencia de Desarrollo Rural). 2020. *Soberanía, ciudadanía e identidad. Relato de la gestión de la Agencia de Desarrollo Rural de la Intendencia de Canelones 2015-2020*. Canelones: Gobierno de Canelones. https://lc.cx/bEK33u

Akrich, Madeleine, Michel Callon y Bruno Latour. 1988. "A quoi tient le succès des innovations? 1.L'art de l'intéressement". *Gérer et Comprendre. Annales des Mines* 11: 4-17. https://lc.cx/WIj-rN

Barragán, Rossana, coord. 2007. *Guía para la formulación de proyecto de investigación*. La Paz: Fundación PIEB.

Batthyány, Karina, y Mariana Cabrera, coords. 2011. *Metodología de la investigación en ciencias sociales: apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Universidad de la República. https://lc.cx/8rh_M3

Beltrán, Caroline, Nicolás Bech y Laurent Botti. 2021. "Une lecture de la proximité organisationnelle au prisme de la dimension spatiale: le cas de la destination touristique Pyrénées ariégeoises". *Sud-Ouest Européen* 51: 61-77. https://doi.org/10.4000/soe.7523

Bianco, Mariela. 2020. "La innovación en los estudios sociales de procesos agropecuarios: evolución y énfasis en Latinoamérica". *Agrociencia Uruguay* 24 (1): 1-15. https://doi.org/10.31285/AGRO.24.346

Bianco, Mariela, Ismael Díaz, Marta Chiappe, Soledad Figueredo, Ignacio Narbondo y Erik Russi. 2021. "Dinámicas de la expansión agrícola en territorios uruguayos". *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* 6 (12): 1-35. https://lc.cx/ECdP_c

Callon, Michel. 1995. "Algunos elementos para una sociología de la traducción. La domesticación de las vieiras y los pescadores de la Bahía de Saint Brieuc". En *Sociología de la ciencia y la tecnología*, compilado por Juan Manuel Iranzo, José Rubén Blanco, Teresa González de la Fe, Cristóbal Torres y Alberto Cotillo, 259-282. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas .

— 2006. "Sociologie de lácteur réseau". En *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, editado por Madeleine Akrich, Michel Callon y Bruno Latour, 267-276. París: Presses des Mines. https://lc.cx/wBSFV2

Callon, Michel, y Bruno Latour. 2006. "Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il?" En *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, editado por Madeleine Akrich, Michel Callon y Bruno Latour, 11-32. París: Presses des Mines. https://lc.cx/wBSFV2

Chia, Eduardo. 2018. "La agroecología nuevo paradigma para la agricultura familiar y el desarrollo territorial. Contribución del tríptico virtuoso de la innovación, los aprendizajes y la gobernanza". *Cangüé* 40: 10-14. https://lc.cx/clXMXD

Chia, Eduardo, y André Torre. 2020. "Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos". *Investigaciones Geográficas* 60: 18-34. https://doi.org/10.5354/0719-5370.2020.57285

Corbetta, Piergiorgio. 2007. *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw Hill.

Dudwick, Nora, Kathleen Kuehnast, Verónica Nyhan Jones y Michael Woolcock. 2006. *Analyzing Social Capital in Context: A Guide to Using Qualitative Methods and Data.* Washington: World Bank Institute.

Finquelievich, Susana, Patricio Feldman y Ulises Girolimo. 2018. "¿En busca de la innovación socio-tecnológica? Una mirada sobre los actores de la innovación en la ciudad de Bahía Blanca". *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* 13 (39): 85-110. https://lc.cx/w-1loJ

Gibbs, Graham. 2012. *El análisis de los datos cualitativos en investigación cualitativa*. Madrid: Morata.

González Romero, Gema. 2006. "Innovación territorial y políticas públicas". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 42: 121-136. https://lc.cx/Yq46oK

INE (Instituto Nacional de Estadística). 2011. "Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad". https://lc.cx/Fgmdxs

Latour, Bruno. 1985. "Les "vues" d l'esprit. Une introduction á l'anthropologie des sciences et des techniques". *Culture Technique* 14: 4-30.https://lc.cx/bSa2sS

Lequin, Julie. 2021. "Défis et enjeux des coordinations dans les systèmes alimentaires du milieu (SYAM). Une analyse par la sociologie de la traduction". *Innovaciones* 1 (64): 15-39. https://doi.org/10.3917/inno.pr2.0098

Ley 19.717/2019. Declaración de interés general y creación de una Comisión Honoraria Nacional y Plan Nacional para el Fomento de la Producción con Bases Agroecológicas. Diario Oficial 30.117, 23 de enero. https://lc.cx/iLs14d

López, Giovanni. 2006. "Perspectivas para el análisis de la innovación: un recorrido por la teoría". *Cuadernos de Administración* 19 (31): 243-273. https://lc.cx/lXhhVe

MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). 2011. *Censo general agropecuario 2011. Resultados definitivos*. Montevideo: MGAP. https://lc.cx/10I639

— 2016. Definición de productor familiar agropecuario y/o pesquero, y los requisitos a cumplir para integrar el "registro de productores familiares. Diario Oficial 29.583, 18 de noviembre. https://lc.cx/XpoNpS

— 2018. *Anuario estadístico agropecuario*. Montevideo: MGAP. https://lc.cx/vz9LK6

— 2021. *Anuario estadístico agropecuario.* Montevideo: MGAP. https://lc.cx/191Oz3

Narotzky, Susana. 2007. "The project in the model reciprocity, social capital, and the politics of ethnographic realism". *Current Anthropology* 48 (3): 403-424. https://doi.org/10.1086/512999

Oltra, Christian, y Alex Alarcón. 2005. "Modernización ecológica y sus relaciones con el capital social". *Revista Española de Sociología* 5: 49-69. https://lc.cx/RU_4DD

Ostrom, Elinor. 2000. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / Universidad Nacional Autónoma de México.

Ostrom, Elinor, y Toh-Kyeong Ahn. 2003. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 155-233. https://lc.cx/JGFArm

Pastor, María, y Zandra Balbinot. 2021. "Innovación social y frugal: ¿de qué estamos hablando?" *Innovar* 31 (81): 101-114. https://doi.org/10.15446/innovar.v31n81.95576

Pinzón Segura, María Camila. 2023. "Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios". *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 10 (1): 125-149. https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2023.5901

Rava, Catalina. 2021. "Oleaginosos y derivados: situación y perspectivas". En *Análisis sectorial y cadenas productivas*, 155-192. Montevideo: MGAP / OPYPA. https://lc.cx/HDO27G

Rogers, Everett M. 1962. *Diffusion of innovations*. Nueva York: Free Press.

Rossi, Virginia, y Eduardo Chia. 2020. "Innovations and development in rural areas: multiple perspectives". *Agrociencia Uruguay* 24 (1): 1-5. https://lc.cx/O7xn3F

Sekkal, Abdessamad. 2019. "Gobernanza multinivel". En *Territorialización de la política pública y gobernanza*, coordinado por Francisco Enríquez Bermeo, 27-34. Quito: CONGOPE / Abya-Yala / Incidencia Pública Ecuador.

Taylor, Steve J., y Robert Bogdan. 1987. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.

Torre, André. 2020. "Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 11-24. https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4549

Torre, André, y Damien Talbot. 2018. "Proximités: retour sur 25 années d'analyse", *Revue d'économie Régionale et Urbaine* 5: 917-936. https://doi.org/10.3917/reru.185.0917

Torre, André, y Frédéric Wallet. 2017. "L'innovation territoriale, entre gouvernance et apprentissages". *Management & Avenir* 97: 97-104. https://doi.org/10.3917/mav.097.0097

Vitry, Chloé, y Eduardo Chia. 2017. "Stratégies d'opposition des acteurs à l'enrôlement". *Management & Avenir* 97: 149-167. https://doi.org/10.3917/mav.097.0149

Yin, Robert K. 2009. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

Entrevistas

E1, entrevista a productor familiar hortícola perteneciente a la cooperativa CALSESUR, Canelones. Actividad dentro del programa: producción de semilla. Entrevista presencial Agosto 2019.

E2, entrevista a productor familiar agrícola ganadero perteneciente a la Sociedad Fomento Rural de Melgarejo, Canelones, Uruguay. Actividad dentro del programa: producción de grano. Entrevista presencial en Melgarejo, Canelones - Agosto 2019.

E3, entrevista a representante institucional de la Intendencia de Canelones, Agencia de Desarrollo Rural. Actividad dentro del programa: planificación y coordinación general del programa. Entrevista presencial en Facultad de Agronomía, Udelar, Montevideo, Uruguay – Octubre 2019.

E4, entrevista a técnico referente institucional de la cooperativa CALSESUR. Actividad dentro del programa: coordinación la producción de semillas de la cooperativa. Entrevista presencial en Facultad de Agronomía, Udelar, Montevideo, Uruguay – Octubre 2019.

E5, entrevista a representante institucional del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria -INIA- La Estanzuela. Actividad dentro del programa: facilitador de la semilla básica proveniente del programa de mejoramiento genético de soja de INIA. Entrevista presencial en Sede INIA, Montevideo, Uruguay – Noviembre 2019.

E6, entrevista a representante de la empresa NATUREZAS. Actividad dentro del programa: compra de los granos de soja. Entrevista presencial en Parque Tecnológico Industrial, del Cerro, Montevideo, Uruguay – Noviembre 2019.

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.6038

A solidariedade na seguridade social latino-americana em perspectiva comparada

Solidarity in Latin American social security in comparative perspective

Geralda Luiza de Miranda[1]

Recibido: 20/11/2022 - Aceptado: 26/04/2023

Resumo

O artigo tem como objetivo comparar o nível de solidariedade no financiamento da seguridade social de 20 sistemas latino-americanos. Partindo dos conceitos de solidariedade de Marshall e seguridade de Beveridge e da tese de Esping-Andersen, são investigados e pontuados indicadores relativos à estrutura de financiamento da seguridade, que define seu potencial de desmercantilização; à organização da proteção previdenciária, que estabelece as linhas de estratificação das provisões; e aos limiares de tributação, que podem mitigar ou maximizar o potencial de desmercantilização, compondo o Índice de Solidariedade da Seguridade Social. As informações que subsidiam a análise foram coletadas nos portais da ISSA e Cepal e na normatização. A análise mostra a importância da organização da proteção previdenciária e dos limiares de tributação para mitigar e aumentar o potencial de desmercantilização dos sistemas e a variação do índice na região, destacando-se positivamente os sistemas pioneiros e os regimes de repartição.

Palavras-chave: América Latina; regime de capitalização; regime de repartição; seguridade social; solidariedade.

Abstract

The objective of this article is to compare the level of solidarity in the financing of social security in 20 Latin American systems. Departing from Marshall's concepts of solidarity, Beveridge's security, and Esping-Andersen's thesis, indicators related to the financing structure of security are investigated and scored, thereby defining the potential for decommodification; the organization of the distribution/capitalization regime, which establishes stratification lines of the provisions; and taxation thresholds, which can mitigate or maximize the potential for decommodification found in the Social Security Solidarity Index. The information that supports this analysis was collected from the ISSA and ECLAC portals. The analysis shows the importance of organizing social security protection and contribution thresholds in order to mitigate and increase the potential for decommodification of the systems and the variation of the index in the region, thereby positively highlighting pioneering systems and pay-as-you-go regimes.

Keywords: Latin America, capitalization system, pay-as-you-go system, social security, solidarity.

[1] Doutora em Ciência Política, professora do Departamento Ciência Política, FAFICH/UFMG.
geraldaluiza@fafich.ufmg.br

Introdução

Marshall (1965) destaca os traços distintivos do seguro social compulsório relativamente ao seguro privado, especificamente, a solidariedade no financiamento e a suficiência dos benefícios, ao analisar a evolução do primeiro nos países desenvolvidos, no início do século XX[1]. Sua análise é tributária da concepção de seguridade social de Beveridge (1942), a mesma que inspirou a Organização Internacional do Trabalho (OIT) no estabelecimento das Normas Mínimas da Seguridade Social (Convenção 102), em 1952. Para Beveridge, toda a população deveria acessar as provisões da seguridade, estabelecendo, assim, a solidariedade entre gerações e entre saudáveis e doentes; o financiamento deveria ser tripartite (empregadores, trabalhadores e Estado); e os benefícios básicos, universais. Suas provisões deveriam cobrir encargos familiares, especialmente de famílias pobres, e os riscos sociais típicos das sociedades industriais, destacadamente, doença, velhice, invalidez, morte, acidentes ocupacionais e desemprego.

As estratégias mobilizados pelo Estado no esforço de construção do seguro social, de acordo com Marshall, foram três: a reunião de riscos entre os trabalhadores, especialmente para o financiamento dos benefícios destinados à cobertura dos riscos de doença e acidentes ocupacionais; a suplementação das contribuições de trabalhadores com outras receitas, dentre elas, a contribuição de empregadores e impostos gerais; e, por fim, o aumento no valor dos benefícios, especialmente os destinados à velhice, também mediante a estratégia de suplementação das contribuições com recursos oriundos de impostos gerais, incentivando assim, ao assegurar a suficiência dos benefícios, a continuidade dos aportes dos trabalhadores.

Historicamente, o financiamento tripartite tem sido operacionalizado pelo regime de repartição, que estabelece a solidariedade em três sentidos: entre trabalhadores, reunindo suas contribuições para o enfrentamento de riscos compartilhados; dos empregadores para com os trabalhadores, sendo suas contribuições acrescidas às dos trabalhadores; do Estado, portanto, da sociedade em geral, para com os beneficiários, complementando as contribuições de trabalhadores e empregadores e arcando com os custos das provisões não-contributivas.

Na América Latina, a construção da seguridade teve início nas duas primeiras décadas do século XX, intensificando-se até 1970. Com variações importantes entre os países, foram ampliados os riscos cobertos; a ela incorporados diferentes segmentos de trabalhadores; e estendida sua cobertura a segmentos excluídos do mercado

[1] Este artigo deriva da pesquisa Sistemas de Garantia de Renda Latino-americanos em Perspectiva Comparada, apoiada pela FAPEMIG e Pró-Reitoria de Pesquisa da UFMG. Agradeço esses apoios e as contribuições dos pareceristas anônimos da Revista Mundos Plurales.

de trabalho ou nele inseridos de forma precária. Os sistemas que se consolidaram ao final da década de 1970 compuseram uma paisagem homogênea na região, no que se refere ao regime financeiro da previdência social – o regime de repartição -, embora apresentassem variação importante quanto ao período de criação de seus programas de pensões e nível de desenvolvimento, fatores que levaram Mesa-Lago (1985, 2005, 2007) a classificá-los em pioneiros, intermediários e retardatários. Nas décadas seguintes, foram desencadeadas reformas que diversificaram significativamente a magnitude e sentidos da solidariedade. Na primeira, nos anos 80 e 90, foram feitas reformas dos sistemas previdenciários, mantendo o regime de repartição, mas alterando seus parâmetros (reformas paramétricas) ou adotando o regime de capitalização de forma exclusiva ou combinada com o regime de repartição, constituindo regimes mistos ou paralelos (reformas estruturais), as quais eliminaram ou reduziram a participação de empregadores e do próprio Estado no financiamento das provisões por idade avançada. A segunda onda de reformas, no século XXI, abrange a disseminação de programas de transferência de renda não-contributivos para idosos, frequentemente denominados 'pensões sociais', aumentando, assim, a solidariedade da sociedade em geral para com os beneficiários (Barrientos 2004, 2022; Mesa-Lago 2007, 2020; Cantu 2015; Ortiz et al. 2018; Cardozo 2020; Carrera e Angelaki 2022; La Torre e Rudolph 2023).

O objetivo deste artigo é investigar e mensurar os parâmetros que estruturam a solidariedade dos sistemas de seguridade latino-americanos atuais, compondo o Índice de Solidariedade da Seguridade Social, que permite comparar e classificar esses sistemas em uma dimensão ainda não investigada. O universo da análise é constituído por 20 países. As informações mobilizadas na análise foram coletadas no portal da *International Social Security Association* (ISSA), Cepal e nas leis que estruturam a seguridade dos países.

O modelo de análise se estrutura nos termos do método comparativo de casos com base em variáveis (Lijphart 1971; George e Bennett 2005). Parte dos conceitos de seguridade social de Beveridge (1942) e de solidariedade de Marshall (1965) e do argumento de Esping-Andersen (1990) de que os regimes estatais de bem-estar social (o *Welfare State*) podem ser distinguidos quanto aos níveis de desmercantilização da força-de-trabalho e de estratificação social que promovem. Tendo por referência o conceito de seguridade de Beveridge, os benefícios são classificados quanto ao seu objetivo (proteção previdenciária, do trabalho e da família e serviços de saúde) e natureza (contributivo e não-contributivo), o que possibilita, nos termos de Sartori (1970), a comparação de sistemas com trajetórias de construção e estruturas de gestão relativamente distintas. O argumento que estrutura esse modelo é derivado da tese de Esping-Andersen (1990): o potencial de solidariedade da

seguridade social resulta de (a) seu potencial de desmercantilização, dado por sua estrutura de financiamento, que pode ser (b) mais ou menos mitigado pelo nível de estratificação impresso na organização da proteção previdenciária e (c) mais ou menos mitigado ou potencializado pelos limiares de tributação definidos para trabalhadores e empregadores.

Na primeira seção, com base em estudos comparativos, são apresentadas as linhas gerais da evolução e configuração dos sistemas de seguridade social latino-americanos, que se refletem nas avaliações dos regimes de bem-estar em que se inserem; na segunda, são investigados e mensurados a magnitude e os sentidos da solidariedade, compondo o Índice de Solidariedade, com base no qual os 20 sistemas são comparados e classificados. Na conclusão, destacam-se a importância do desenho da organização da proteção previdenciária e dos limiares de tributação para mitigar e ou aumentar o potencial de desmercantilização da estrutura de financiamento da seguridade e a variação do índice conforme os tipos de sistemas e regimes.

A seguridade social nos regimes de bem-estar latino-americanos

Na América Latina, as primeiras provisões da seguridade foram criadas no final do século XIX, destinando-se a segmentos específicos, como militares e magistrados, ampliando-se para outros segmentos do setor público no início do século XX. Para os trabalhadores do setor privado, que compõem a grande massa da população economicamente ativa, o ritmo da construção se intensificou a partir da década de 1920, incorporando, primeiro, os setores mais bem organizados, como bancários, industriários e comerciários, e, em tempos e formatos distintos, trabalhadores rurais e domésticos e segmentos inseridos precariamente ou não passíveis de inserção no mercado de trabalho, como trabalhadores informais e pessoas com deficiência. Houve certa coincidência no período de consolidação das diferentes provisões: as destinadas aos riscos ocupacionais, especificamente doença e acidente profissionais foram instituídas no início do século XX; na sequência, foram institucionalizadas as provisões destinadas aos riscos de idade avançada, morte, doença e invalidez; e, no século XXI, intensificaram-se as pensões sociais e as provisões componentes do que Beveridge denominou encargos familiares, especificamente provisões não-contributivas destinados a famílias de baixa renda (Mesa-Lago 1985, 2004, 2007, 2020; Carpenter 2020; Filgueira 2015; Rossel e Filgueira 2015; Cantu 2015; Abramo, Cecchini e Morales 2019; Cardozo 2020).

Na pesquisa sobre os sistemas de seguridade, a principal contribuição é de Mesa-Lago que, ainda no final da década de 1970, classifica-os em três tipos: pioneiros,

intermediários e retardatários, com base em dois critérios: antiguidade do programa de pensões e nível de desenvolvimento da seguridade, avaliado, entre outras coisas, pelo grau de cobertura e configuração dos programas. Em seu trabalho de 1985, atribuindo peso maior ao segundo critério, Mesa-Lago classifica como pioneiros a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai, cujos programas de pensões foram instituídos nos anos 20 e 30, exceto Costa Rica, que teve esse programa instituído nos anos 40. Esses sistemas apresentavam maior cobertura, desenvolvimento e estratificação dos programas, altos custos, portanto, financiamento maior, e déficits crescentes. Como intermediários são classificados a Bolívia, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela, cujos programas foram constituídos nos anos 40 e apresentavam cobertura e estratificação menores e melhor situação financeira que os pioneiros; e, por fim, como retardatários, a República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti, com programas constituídos nos anos 50 e 60 e sistemas com menos problemas financeiros e estratificação baixa, mas menos desenvolvidos e com menor cobertura. No trabalho de 2004, Mesa-Lago revisa a classificação feita em 1985. Ainda privilegiando a dimensão relativa ao nível de desenvolvimento da seguridade, mantém o posicionamento da Costa Rica no grupo de pioneiros e desloca o Paraguai para o grupo de retardatários.

As avaliações dos regimes de bem-estar latino-americanos refletem a evolução e configuração da seguridade, mas incorporam outras políticas sociais, como a educação. Algumas apontam a convergência dos regimes nos dois principais períodos do desenvolvimento econômico da região, caracterizados pelo modelo de substituição de importações (MSI) até o final da década de 1970, e pelo neoliberalismo após 1980. No primeiro período, esses regimes se caracterizavam, segundo Fleury e Molina (2000), pela estratificação da seguridade e exclusão de população não inserida no mercado de trabalho formal e, segundo Draibe e Riesco (2011), pelo conservadorismo e meritocracia. Segundo Fiori (1997), esses regimes eram, no primeiro período, *Welfare States* periféricos, atrofiados, e se degradaram, no segundo período, com a remercantilização da força-de-trabalho. Para Mejía-Ortega e Franco-Giraldo (2002), as políticas sociais que, no primeiro período, colocavam foco nos assalariados evoluíram para políticas atomizadas, seletivas e centradas em seguros privados no segundo período. A avaliação de Barrientos (2004) é semelhante, mas destaca a informalidade na provisão do bem-estar na região: no primeiro período, os regimes convergiram para o tipo conservador-informal, com programas públicos restritos a trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal, ficando a provisão do bem-estar dos trabalhadores excluídos desse mercado e idosos de baixa renda a cargo do mercado informal e das famílias, quadro que se degrada no segundo período, em que os regimes convergem para o tipo liberal-informal, que acrescenta à informalidade, o

residualismo, fragmentação e estratificação das provisões, processos agravados com as iniciativas de desregulamentação do mercado de trabalho (Krein e Colombi 2019).

Diversos comparativistas apontam a divergência dos regimes latino-americanos, seja explicando sua variação com base em fatores econômicos, sociais e políticos ou tipos de provedores (Estado, mercado e famílias) e classificando-os em diferentes dimensões, como cobertura, gastos e resultados (Filgueira 2005; Barba 2007; Rudra 2008; Franzoni Martínez 2005, 2008; Pribble 2011; Barbosa 2022; Niedzwiecki e Pribble 2023) seja apenas os descrevendo e classificando pelo desempenho dos diferentes provedores (Huber e Stephens 2005; Uthoff, Vera e Ruedi 2006; Segura-Ubiergo 2007; Cruz-Martínez 2014; Cecchini, Filgueira e Robles 2014). Os trabalhos de Cantu (2015) e Mesa-Lago (2020) sistematizam e atualizam contribuições importantes para a discussão aqui desenvolvida.

Cantu (2015) reúne diferentes perspectivas analíticas e, também com base em variáveis quantitativas, classifica os regimes, qualificando e atualizando as conclusões dos estudos mais recentes. Tendo como foco o *mix* público-privado na produção de bem-estar, seu objetivo é avaliar as consequências das reformas das últimas décadas. Argumenta que, no geral, elas tornaram os sistemas mais complexos, introduzindo, ao lado da participação do Estado, a participação do mercado como princípio da política social. Nas alterações processadas desde o final da década de 1990, Cantu (2015) destaca as seguintes tendências: (i) multiplicação dos programas de transferências condicionadas de renda (PTC), que garantem amparo estatal mínimo aos pobres, mas, simultaneamente, significam "abandono das pretensões desmercantilizantes expressas no regime conservador (informal) anterior" (p. 47-8); (ii) estabilidade de matrículas no setor privado; (iii) estabilidade dos gastos privados com saúde; e (iv) manutenção da informalidade alta. Ao verificar que a alteração mais relevante é a disseminação dos PTC, Cantu concorda com Barrientos (2004) na avaliação de que os regimes convergem para o tipo liberal-informal, diferenciando-se, no entanto, quanto ao papel desempenhado pelo Estado, mercado e famílias na produção do bem-estar.

Mesa-Lago (2020), com foco na seguridade social, analisa os efeitos das reformas estruturais privatizantes sobre diferentes dimensões dos nove sistemas que as realizaram (Chile, Costa Rica, Uruguai, Panamá, República Dominicana, Colômbia, México, El Salvador e Peru), comparando-os entre si e com os aqueles que mantiveram o regime de repartição. Entre outros achados, relacionam-se com a discussão aqui desenvolvida os seguintes: (i) nos sistemas privatizados, a cobertura da população economicamente ativa caiu entre o ano das reformas e 2004, voltando a crescer, em oito deles, entre 2009-10 e 2017-18; (ii) a cobertura da população inativa (65 anos e mais) aumentou na grande maioria dos sistemas, mas esse resultado se deve mais ao crescimento das pensões não-contributivas, que respondem

por cobertura maior que a lograda com pensões contributivas em 13 dos 17 países que possuem as duas modalidades; (iii) nos sistemas privatizados, o princípio da solidariedade foi substituído pelo da equivalência, deixando a cargo do Estado os mecanismos de transferência "entre gerações, entre grupos de renda e entre gêneros" (p. 41); (iv) a equidade de gênero é menos contemplada nos sistemas privados que nos sistemas públicos, que exigem número menor de anos de contribuição, valorizam mais os últimos anos da vida ativa e utilizam tabelas de mortalidade unissex; (v) a suficiência dos benefícios é semelhante nos sistemas públicos e privatizados, dado que estes garantem um benefício mínimo ao final do período estipulado para cotizações, mesmo que o segurado não tenha acumulado os recursos requeridos.

Destacada a diversidade na configuração dos regimes de bem-estar latino-americanos e, de forma mais específica, de seu principal componente, a seguridade social, são investigados, na próxima seção, a magnitude e os sentidos da solidariedade, compondo o Índice de Solidariedade.

Sentidos e medidas da solidariedade na seguridade social latino-americana

Os 20 países que compõem o universo da análise aqui desenvolvida, conforme sintetizado na Tabela 1, possuem sistemas de seguridade social que se distribuem nos três tipos definidos por Mesa-Lago (seis pioneiros, sete intermediários e sete retardatários) e têm a sua proteção previdenciária organizada em quatro tipos de regime financeiro: nove adotam o de repartição; seis combinam aspectos dos regimes de repartição e de capitalização, constituindo regimes mistos; dois possuem regimes de repartição e capitalização funcionando paralelamente; por fim, três, adotam a capitalização, que coexiste com pilares solidários. A expectativa é de que o índice varie com o tipo de regime financeiro em que se organiza a proteção previdenciária, sendo maior nos regimes de repartição, e com o tipo de sistema de seguridade, sendo maior nos pioneiros e intermediários, em decorrência, respectivamente, da cessação da contribuição de empregadores e ou do Estado no financiamento dos benefícios por idade avançada nos sistemas que incorporaram a capitalização e de maiores cobertura e nível de desenvolvimento dos sistemas mais antigos.

A investigação e mensuração da magnitude e sentidos da solidariedade tem como ponto de partida a distinção de três dimensões dos sistemas de seguridade: (i) a Organização da Proteção Previdenciária, indicadora das linhas de distribuição do financiamento das aposentadorias e pensões entre os segurados; (ii) a Estrutura de Financiamento da seguridade social, indicadora dos atores que contribuem para

a política e da magnitude de sua contribuição; (iii) os Limiares de Tributação da folha de salários, base da contribuição dos empregadores, e da remuneração/ganhos, base da contribuição dos trabalhadores.

Como antecipado, esse modelo de análise se sustenta no argumento de que (i) a dimensão Estrutura de Financiamento define o potencial de desmercantilização da seguridade, isto é, sua capacidade de garantir cobertura adequada da população relativamente aos riscos sociais a que se referem os benefícios, e em valores suficientes à subsistência, no caso das aposentadorias e pensões. Para além do fato de que a realização desse potencial depende do nível de formalização do emprego, que maximiza

Tabla 1. Indicadores selecionados da solidariedade na Organização da Proteção Previdenciária, por tipo de regime e país, 2018

País	Regime Financeiro	Indicadores			Pontuação			
		Estrutura	Aportes contas individuais	Segmentação	Estrutura	Aportes contas individuais	Segmentação	Total
Argentina	Repartição	Única	Não	Forças Armadas; Forças Segurança; Professores; Judiciário; Setor energia.	0	0	-1	-1
Brasil	Repartição	Dualista	Não	Forças Armadas; Forças Segurança; Congressistas; Judiciário; Ministério Público.	-1	0	-1	-2
Chile	Capitalização	Dualista	Trabalhador	Forças Armadas; Forças Segurança; Ferroviários; Portuários; Marinheiros.	-1	-2	-1	-4
Costa Rica	Repartição E Capitalização	Única	Trabalhador e empregador	Judiciário; Professores.	0	-1	-0,4	-1,4
Cuba	Repartição	Única	Não	Forças Armadas; Ministério Interior.	0	0	-0,4	-0,4
Uruguai	Repartição | Capitalização	Única	Trabalhador	Forças Armadas; Forças Segurança; Bancários; Notários; Graduados.	0	-1	-1	-2
				Pioneiros	-0,33	-0,67	-0,80	-1,80
Bolívia	Repartição E Capitalização	Única	Trabalhador e empregador	--	0	-1	0	-1
Colômbia	Repartição E Capitalização	Única	Trabalhador e empregador	Forças Armadas; Forças Segurança; Petroleiros.	0	-1	-0,6	-1,6
Equador	Repartição	Única	Não	Forças Segurança.	0	0	-0,2	-0,2
México	Repartição E Capitalização	Dualista	Trabalhador e empregador	Forças Armadas; Petroleiros.	-1	-1	-0,4	-2,4
Panamá	Repartição E Capitalização	Única	Trabalhador	--	0	-1	0	-1
Peru	Repartição OU Capitalização	Única	Trabalhador	Forças Armadas; Forças Segurança; Diplomatas; Setor Público.	0	-1	-0,8	-1,8
Venezuela	Repartição	Única	Não	Forças Armadas.	0	0	-0,2	-0,2
				Intermediários	-0,14	-0,71	-0,31	-1,17

País	Regime Financeiro	Indicadores			Pontuação			
		Estrutura	Aportes contas individuais	Segmentação	Estrutura	Aportes contas individuais	Segmentação	Total
El Salvador	Capitalização	Única	Trabalhador e empregador	--	0	-1	0	-1
Guatemala	Repartição	Dualista	Não	Militares.	-1	0	-0,2	-1,2
Haiti	Repartição	Dualista	Não	--	-1	0	0	-1
Honduras	Repartição E Capitalização	Única	Trabalhador e empregador	Militares; Poder Executivo; Professores.	0	-1	-0,6	-1,6
Nicarágua	Repartição	Única	Não	Militares; Forças de Segurança.	0	0	-0,4	-0,4
Paraguai	Repartição	Dualista	Não	Militares; Forças de Segurança; Professores; Ferroviários; Bancários; Estivadores.	-1	0	-1,2	-2,2
Rep. Dominicana	Capitalização	Única	Trabalhador e empregador	Judiciário; Legislativo; Banco Central; Professores; Ministério das Finanças.	0	-1	-1	-2
				Retardatários	-0,43	-0,43	-0,49	-1,34
				Repartição	-0,44	0,00	-0,51	-0,96
				Capitalização	-0,33	-1,33	-0,67	-2,33
				Mistos	-0,17	-1,0	-0,33	-1,50
				Paralelos	0,00	-1,00	-0,90	-1,90
				Média Geral	-0,30	-0,60	-0,52	-1,42

Fuente: Elaborada por los autores.

a arrecadação das contribuições de trabalhadores e empregadores, um grande desafio na América Latina, como visto na seção precedente, esse potencial pode ser (ii) mais ou menos mitigado pela dimensão Organização da Proteção Previdenciária, que estabelece as linhas de distribuição dos recursos entre os segurados, estratificando mais ou menos as provisões, ou (iii) mais ou menos mitigado ou potencializado pela dimensão Limiares de Tributação da folha salarial e da remuneração/ganhos se eles forem regressivos ou progressivos, respectivamente. No que segue, os indicadores definidos para cada uma dessas dimensões são descritos e pontuados negativa ou positivamente, equalizando, assim, medidas diferentes (alíquotas de contribuição, gastos públicos, limiares de tributação, parâmetros qualitativos) para a composição do Índice de Solidariedade.

Dimensão Organização da Proteção Previdenciária

Os indicadores da dimensão Organização da Proteção Previdenciária, apresentados e pontuados na Tabela 1, são três: Estrutura, Aportes para Contas Individuais e Segmentação. O primeiro se refere à existência ou não de sistemas diferentes para trabalhadores dos setores público e privado, recebendo pontuação negativa de um ponto (-1) os países que possuem sistemas dualistas, na medida em que esse des-

enho impede a solidariedade entre trabalhadores desses dois grandes setores, e zero (0) ponto aqueles que possuem apenas um sistema para os trabalhadores dos dois setores. O indicador Aportes Contas Individuais refere-se à existência ou não de aportes para contas individuais destinadas ao financiamento das aposentadorias por idade avançada e a origem desses aportes, recebendo pontuação negativa de um ponto (-1) os sistemas que estabelecem essas contas, ou seja, os sistemas que incorporam a capitalização (de forma exclusiva, mista ou paralela), na medida em que esse desenho impede a solidariedade entre os trabalhadores (a reunião de riscos), acrescido de mais um ponto negativo (-1), no caso de os aportes serem feitos exclusivamente pelos trabalhadores, dado que esse desenho prejudica a solidariedade entre empregadores e trabalhadores. Os sistemas que permitem a opção entre os regimes de capitalização e repartição e aqueles em que as contas individuais não vinculam o conjunto dos trabalhadores recebem apenas a metade da pontuação negativa. Por fim, o indicador Segmentação refere-se à existência ou não de esquemas previdenciários separados para categorias específicas de trabalhadores, atribuindo-se pontuação negativa de dois décimos (-0,2) a cada esquema existente, também por prejudicarem a solidariedade entre trabalhadores.

Como antecipado, nos 20 sistemas analisados, há diferentes formas de organização da proteção previdenciária: nove adotam o regime de repartição (Argentina, Brasil, Cuba, Equador, Venezuela, Guatemala, Haiti, Nicarágua e Paraguai); seis combinam aspectos dos regimes de repartição e de capitalização, constituindo regimes mistos (Costa Rica, Bolívia, Colômbia, México, Panamá e Honduras), sendo que, no Panamá, as contas individuais são fundadas com aportes que incidem apenas sobre a parte mais alta dos ganhos; dois (Uruguai e Peru) instituíram os regimes de repartição e capitalização que funcionam paralelamente, sendo que, no Uruguai, o primeiro é destinado aos trabalhadores de renda mais baixa, e o de capitalização, aos de renda intermediária, e, no Peru, permite-se a opção por um ou outro; por fim, em três países (Chile, El Salvador e República Dominicana), o regime de capitalização coexiste com pilar solidário, que abrange aposentadorias por invalidez e pensão de sobrevivente .

Na pontuação desses indicadores, verifica-se que o desenho da organização da proteção previdenciária na região possui efeito de estratificação social negativo (média geral de -1,42 pontos). Ao contrário do preconizado nas reformas estruturais, esse efeito é maximizado nos sistemas que adotam o regime de capitalização, relativamente aos que mantiveram o de repartição (-0,96), adquirindo a pontuação mais negativa entre aqueles que adotaram a capitalização de forma exclusiva (-2,33), seguidos pelos que a adotam de forma paralela (-1,9) e mista (-1,5). Como constatado por Mesa-Lago (1985, 2004) e Filgueira (2005), o nível de estratificação é maior nos sistemas pioneiros (-1,8), mas, contrariando a avaliação de Mesa-Lago, os sistemas

retardatários superam os intermediários nesse aspecto (-1,34 e -1,17, respectivamente). Entre os países, os que mais estratificam as provisões são Chile, México e Paraguai, e os que estratificam menos, Equador, Venezuela, Cuba e Nicarágua.

Dimensão Estrutura de Financiamento da Seguridade Social

Os indicadores da dimensão Estrutura de Financiamento são três, remetendo diretamente para as três principais fontes de recursos para o custeio das provisões: empregadores, trabalhadores e Estado.

As provisões da seguridade social são aqui classificadas quanto ao seu objetivo: proteção previdenciária, do trabalho e da família e serviço de saúde, e o tipo de financiamento: contributivo e não-contributivo, na perspectiva do trabalhador. A classificação quanto ao objetivo vincula o benefício ao risco que se pretende enfrentar, nos termos de Beveridge, sendo o serviço de saúde destinado ao risco de doença; a proteção previdenciária, aos riscos de velhice, invalidez e morte; a proteção do trabalho, à cobertura de riscos ocupacionais (acidente e doença profissional) e desemprego; e, por fim, a proteção da família constituída pelos benefícios destinados a cobrir encargos familiares, destinando-se a famílias com crianças e adolescentes, gestantes etc. ou à proteção em situações críticas, como matrimônio, gravidez. Quanto à natureza, as provisões contributivas são as financiados por trabalhadores, isoladamente ou junto com empregadores e ou governos, e as não-contributivas, pelo Estado ou apenas por empregadores, como é o caso das que compõem, em todos os sistemas, a proteção contra acidentes ocupacionais e, em alguns países, a proteção da família.

Na Tabela 2, é apresentado o detalhamento da contribuição de trabalhadores e empregadores para o custeio das quatro provisões. Para a compreensão das informações, quatro pontos merecem destaque. Primeiro, o foco da análise são os benefícios e serviços que compõem a seguridade em nível nacional, não abrangendo, portanto, aqueles providos pelos governos subnacionais, no caso de sistemas federativos. Segundo, as contribuições compiladas têm por referência o conceito de seguridade adotado, que é o mesmo que organiza as informações da ISSA. Sendo assim, elas não mantêm, necessariamente, relação com a estrutura de gastos ou de gestão das políticas sociais dos países. Exemplo desse descolamento é a contribuição dos empregadores no Brasil, para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Embora normativamente desenhado e empiricamente destinado a garantir proteção nas situações de desemprego, os recursos não são alocados no 'caixa' da seguridade. Terceiro, não foram consideradas, por não serem comparáveis, as contribuições que não incidem sobre os ganhos cobertos ou a folha salarial; por exemplo, a que é

feita também por empregadores sobre o faturamento, que compõe os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que financia o seguro desemprego no Bra-

Tabla 2. Indicadores selecionados da participação de trabalhadores e empregadores no financiamento da seguridade, por tipo de provisão e país, 2019 (%)

	Provisão	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	Cuba	Uruguai	Bolívia	Colômbia	Equador	México
Trabalhador	Previdenciária	11[1]	11[1])	11,25[2]	4,84[3]	5[1]	15[1]	17,21[2]	5,5[2]	6,74[2]	1,75[2]
	Da Família	-		7	5,5			-	-		
	Saúde	6	-				6,25[4]	-	4	-	1,03
	Riscos ocupacionais	-	-	-	-		-	-	-	-	-
	Desemprego	-	-	0,64	-		-[5]	-	-	-	-
Contribuição total-ganhos		17	11	18,89	10,34	5	21,25	17,21	9,5	6,74	2,78
Empregador	Previdenciária	12,53[1]	20[1]	1,53[2]	8,33[3]	14,5	7,5	3[2]	12	2,22	6,9[2]
	Da Família	5,48[1])		-	5		-	13	4		1
	Saúde	7,59[1]	-	-	9,25		5	10	8,5	9	1,8
	Riscos ocupacionais	Varia	Varia	Varia	Varia		Varia	Varia	Varia	Varia	Varia
	Desemprego	1,09 (0,92)	8	2,4	1,5		-[5]	-	-[6]	1	Varia
Contribuição total-folha		26,69	28	3,93	24,08	14,5	12,5	26	24,5	12,22	9,7

	Provisão	Panamá	Peru	Venezuela	El Salvador	Guatemala	Haiti	Honduras	Nicarágua	Paraguai	Dominicana
Trabalhador	Previdenciária	9,25	13[8]	4	7,25	1,83	6	4[2]	4,75	9	2,87[24]
	Da Família				--	--	--	--			-
	Saúde	0,5	-		3,0	2	3	2,5	2,25		3,04
	Riscos ocupacionais	-	-	-		1	--	--	--		-
	Desemprego	-	-	0,5	--	--	--	--	--	-	-
Contribuição total-Ganhos		9,75	13	4,5	10,25	4,83	9	6,5	7	9	5,91
Empregador	Previdenciária	4,25	-	11	7,75	3,67	6	5[2]	12,5	14	7,1[2]
	Da Família		-		-	-	-	-			-
	Saúde	8	9[1]		7,5	4	3	5	6		7,09
	Riscos ocupacionais	Varia	Varia	Varia		3	Varia	Varia	1,5		Varia
	Desemprego	0,75[7]	1,39[7]	2	Varia[9]	Varia[9]	-	1,98	Varia[9]		Varia
Contribuição total-folha		13	10,39	13	15,25	10,67	9	11,98	20	14	14,19

Fuente: Elaborada por los autores.

Notas: (1) Há percentuais menores para trabalhadores/empregadores em posições desfavoráveis; (2) Inclui percentuais destinados à conta individual e ao pilar solidário; (3) Somadas as contribuições para repartição e capitalização; (4) Acrescida da mediana do intervalo de contribuição; (5) Compõe a contribuição previdenciária; (6) Compõe a proteção da família; (7) Estimativa de cota mensal; (8) Se for capitalização, 10%; (9) Apenas demissões injustas.

sil. Quarto, a estrutura de financiamento considerada é a referida a seguridade do trabalhador do setor privado, ou seja, não abrange a que é referida ao trabalhador do setor público e os esquemas especiais.

No tratamento das informações da Tabela 2, foram adotadas as seguintes estratégias: (i) na totalização da contribuição de trabalhadores e empregadores, foram consideradas as alíquotas máximas para a proteção previdenciária e para serviço de saúde; as mínimas, indicadas nas notas da tabela, são normalmente destinadas a segmentos da população que possuem ganhos menores, que terão, consequentemente, acesso a benefícios em valores menores. No caso de o intervalo entre alíquotas mínima e máxima ter grande amplitude, foi computada a mediana; (ii) não foram computadas as alíquotas destinadas ao custeio dos riscos ocupacionais, dado que, primeiro, em alguns sistemas, a legislação consultada estabelece apenas sua variação conforme o grau de risco da atividade, sendo a regulamentação feita em instrumentos infralegais; segundo, quando elas são explicitadas, a amplitude do intervalo varia muito entre os casos. Destaca-se que essa decisão não impacta o posicionamento dos sistemas no Índice de Solidariedade, dado que todos contam com essa provisão e, em todos, ela é financiada exclusivamente pelos empregadores. Por fim, considerando a variação entre os sistemas quanto à existência ou não de contribuições específicas para as quatro provisões aqui consideradas, com alguns destinando às quatro provisões uma mesma contribuição, a inexistência de contribuições para determinada provisão é indicada por um hífen (-) e, quando determinada alíquota é destinada ao financiamento de mais de uma provisão, essa alíquota é centralizada na célula mesclada ou indicada em notas. Para mais clareza das informações, são mantidas as linhas de grade internas da tabela.

Com base nas informações da Tabela 2, podem ser destacados quatro aspectos relativos à distribuição da contribuição de trabalhadores e empregadores para as quatro provisões aqui considerados, quais sejam:

(i) Todos os sistemas possuem provisões para todos os riscos sociais considerados por Beveridge, sendo a única exceção os sistemas boliviano e haitiano, que não possuem qualquer provisão para o desemprego. Certamente, isso não significa que a qualidade dos benefícios seja a mesma em todos os sistemas analisados; por exemplo, em quatro dos sete sistemas retardatários, o seguro desemprego é acessível apenas aos trabalhadores demitidos injustamente;
(ii) As provisões que compõem a proteção do trabalho são não-contributivas para o trabalhador, sendo a responsabilidade por seu financiamento predominantemente dos empregadores em todos os sistemas. No provimento das garantias contra os riscos ocupacionais, essa responsabilidade

é sempre exclusiva; no caso do seguro desemprego, os empregadores a compartilham, nos sistemas uruguaio e venezuelano, com trabalhadores e, no sistema chileno, com trabalhadores e Estado;

(iii) A previsão de contribuição de empregadores e trabalhadores para a proteção da família é bastante variada, aparecendo isoladamente ou junto com a contribuição previdenciária definida para trabalhadores e empregadores. Nos sistemas retardatários, essa proteção é residual, aparecendo apenas na Nicarágua e Paraguai; nos pioneiros e intermediários, ela é regra, inexistindo apenas no Peru. Destaca-se ainda que, no Chile e Uruguai, essa proteção é financiada apenas pelos trabalhadores, e, na Argentina, Bolívia, Colômbia e Equador, apenas pelos empregadores.

(iv) Praticamente todos os sistemas preveem contribuições específicas para os serviços de saúde, de forma isolada ou junto com as previstas para as proteções previdenciária e da família. A exceção é o sistema brasileiro, no qual os serviços de saúde ofertados pelo Sistema Único de Saúde universal são financiados com recursos da União, estados e municípios. Destaca-se ainda que, no Chile, a provisão de saúde é assegurada apenas por contribuições dos trabalhadores, e, na Bolívia, Equador e Peru, apenas com contribuições de empregadores.

A participação do Estado no financiamento da seguridade cobre variadamente provisões contributivas e não-contributivas destinadas, respectivamente, aos trabalhadores formais e à população de baixa renda. Na Tabela 3, são descritos os aspectos cobertos pelos governos na proteção previdenciária contributiva, a existência ou não de programas não-contributivos de proteção previdenciária e da família e a natureza dos serviços públicos de saúde; do lado direito da tabela, são indicados os gastos públicos sociais parciais e totais- destinados à Proteção Social (que abrange os benefícios não-contributivos de proteção previdenciária e da família) e à serviços de Saúde não-contributivos.

A participação do Estado no cofinanciamento da proteção previdenciária contributiva é regra nos 20 sistemas, seja cobrindo eventuais déficits, seja destinando montantes previamente estabelecidos na normatização. Como destacado na literatura, a proteção previdenciária e da família não-contributivas são recorrentes na América Latina. A primeira, que inexiste apenas em Cuba, Honduras, Nicarágua e República Dominicana, é constituída por programas de pensões destinados a pessoas em idade avançada, inválidas ou com deficiência em situação de pobreza e ou extrema pobreza; a segunda segue padrão similar, inexistindo apenas na Venezuela, Guatemala, Haiti e Nicarágua. É constituída por programas destinados a famílias

Tabla 3. Indicadores selecionados da participação do Estado no financiamento da seguridade, por tipo de provisão e país, 2018-2019

País	Proteção Social			Saúde Não-Contributiva	Gasto Social (% do PIB)		
	Previdenciária Contributivas	Previdenciária Não-Contributiva	Família Não-Contributiva		Proteção Social	Saúde	Total
Argentina	Déficits	Sim	Sim	Público	10,59	0,78	11,36
Brasil	Déficits	Sim	Sim	Universal	12,74	2,16	14,90
Chile	Custo parcial	Sim	Sim	Público	6,13	5,18	11,30
Costa Rica	Custo parcial	Sim	Sim	Residual	4,11	0,77	4,88
Cuba	Déficits	--	Sim	Universal	6,88	0,72	7,61
Uruguai	Déficits	Sim	Sim	Residual	7,25	3,54	10,78
				Pioneiros	7,95	2,19	10,14
Bolívia	Custo parcial	Sim	Sim	Residual	3,32	2,29	5,60
Colômbia	Custo parcial	Sim	Sim	Residual	5,60	3,24	8,84
Equador	Custo parcial	Sim	Sim	Residual	2,81	2,67	5,48
México	Custo parcial	Sim	Sim	Residual	3,92	1,00	4,92
Panamá	Custo parcial	Sim	Sim	--	1,26	1,83	3,09
Peru	Custo parcial	Sim	Sim	Residual	2,97	2,40	5,38
Venezuela	Déficits	Sim	--	Residual	8,71	3,23	11,94
				Intermediários	4,08	2,38	6,47
El Salvador	Déficits	Sim	Sim	Residual	2,33	2,37	4,69
Guatemala	Custo parcial	Sim	--	--	1,38	1,29	2,67
Haiti	Déficits	Sim	--	--	0,33	0,49	0,82
Honduras	Custo parcial	--	Sim	--	0,44	2,29	2,73
Nicarágua	Custo parcial	--	--	Residual	0,69	3,56	4,25
Paraguai	Custo parcial	Sim	Sim	Residual	3,78	1,99	5,77
Rep. Dominicana	Custo parcial	--	Sim	Residual	1,38	1,66	3,05
				Retardatários	1,48	1,95	3,43
				Repartição	4,79	1,69	6,48
				Capitalização	3,28	3,07	6,35
				Mistos	2,66	1,63	4,30
				Paralelos	5,11	2,97	8,08
				Média geral	4,33	2,17	6,50

Fontes: ISSA e normatização dos países em 2018; Cepal, para os dados sobre gastos sociais, em 2019, exceto para Venezuela e Haiti, que são de 2014.

de baixa renda com crianças, pessoas com deficiência, idosos. Os serviços de saúde não-contributivos, por outro lado, apresentam variação maior: apenas o Brasil e Cuba contam com sistemas universais; Argentina e Chile contam com sistemas públicos, destinados a pessoas que não possuem seguro de saúde. Para o Panamá,

Guatemala, Haiti e Honduras, não foram encontradas informações sobre qualquer oferta de saúde não-contributiva. Nos demais países, há oferta residual, isto é, destinada a segmentos de baixa renda, a públicos restritos (grávidas, na Venezuela; aposentados, no Equador) ou feita mediante subsídios a grupos específicos, também de baixa renda (El Salvador e Paraguai).

Em síntese, o gasto social destinado ao cofinanciamento da proteção previdenciária contributiva e financiamento das provisões não-contributivas varia bastante. Conforme a expectativa, ele é maior nos sistemas pioneiros (média de 10,14% do PIB dos países), caindo nos sistemas intermediários e retardatários (média de 6,47% e 3,43%, respectivamente). A diferença entre os tipos de regime financeiro é menor, com os paralelos apresentando a maior média, e os mistos, a menor. Em termos de divisão do gasto também há diferenças importantes: os sistemas pioneiros e intermediários destinam em torno de dois terços dos recursos para a Proteção Social, o que contribui para sua maior cobertura, e os retardatários privilegiam os gastos com Saúde. Entre os países, os que destinam menos de 5% do PIB à seguridade são os retardatários, exceto Paraguai, além de Panamá, México e Costa Rica; os que destinam mais de 10% são o Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e, com dados de 2014, a Venezuela.

A título de conclusão da análise da estrutura de financiamento da seguridade social, são apresentados, na Tabela 4, os percentuais totais de contribuição de trabalhadores, empregadores e a participação do Estado no financiamento da seguridade social (total de gastos com Proteção Social e Saúde como % do PIB). Na parte direita da tabela, é feita a pontuação das alíquotas totais e do gasto social, dividindo-se os percentuais por três, de forma a compor medidas equiparáveis para compilar o Índice de Solidariedade.

Conforme a expectativa, na dimensão Estrutura de Financiamento, os sistemas pioneiros são mais solidários, alcançando pontuação média de 14,1, superando, assim, a média da região (10,72). Os intermediários e retardatários ficam abaixo da média (10,4 e 8,17, respectivamente). As diferenças entre regimes financeiros são menores, ficando com a menor pontuação os de capitalização (9,72); a maior, com os regimes paralelos (12,22); e, com pontuações próximas da média da região, os de repartição e mistos. Os países que apresentam maiores potenciais de desmercantilização são Argentina, Brasil, Bolívia, Uruguai e Colômbia, e os que apresentam potenciais menores, Guatemala e Haiti.

Destaca-se, ainda, a pontuação média maior de empregadores, portanto, a favor dos trabalhadores, nos três tipos de sistemas, sendo que a menor diferença ocorre nos pioneiros (média 1,46 ponto), aumentando nos intermediários e retardatários (2,16 e 2,03, respectivamente) que ficam acima da média da região (1,9). Nesse aspecto, conforme a expectativa, a diferença entre regimes é mais significativa que

Tabla 4. Indicadores e pontuação da estrutura de financiamento da seguridade, por tipo de sistema, regime e país, 2019

País	Financiamento			Pontuação			
	Trabalhadores (%)	Empregadores (%)	Estado (% do PIB)	Trabalhadores	Empregadores	Estado (% do PIB	Total
Argentina	17	26,69	11,36	5,7	8,9	3,8	18,4
Brasil	11	28	14,90	3,7	9,3	5,0	18,0
Chile	18,89	3,93	11,30	6,3	1,3	3,8	11,4
Costa Rica	10,34	24,08	4,88	3,4	8,0	1,6	13,1
Cuba	5	14,5	7,61	1,7	4,8	2,5	9,0
Uruguai	21,25	12,5	10,78	7,1	4,2	3,6	14,8
Pioneiros	13,91	18,28	10,14	4,6	6,1	3,4	14,1
Bolívia	17,21	26	5,60	5,7	8,7	1,9	16,3
Colômbia	9,5	24,5	8,84	3,2	8,2	2,9	14,3
Equador	6,74	12,22	5,48	2,2	4,1	1,8	8,1
México	2,78	9,7	4,92	0,9	3,2	1,6	5,8
Panamá	9,75	13	3,09	3,3	4,3	1,0	8,6
Peru	13	10,39	5,38	4,3	3,5	1,8	9,6
Venezuela	4,5	13	11,94	1,5	4,3	4,0	9,8
Intermediários	9,07	15,54	6,47	3,0	5,2	2,2	10,4
El Salvador	10,25	15,25	4,69	3,4	5,1	1,6	10,1
Guatemala	4,83	10,67	2,67	1,6	3,6	0,9	6,1
Haiti	9,00	9,00	0,82	3,0	3,0	0,3	6,3
Honduras	6,50	11,98	2,73	2,2	4,0	0,9	7,1
Nicarágua	7,00	20	4,25	2,3	6,7	1,4	10,4
Paraguai	9	14,00	5,77	3,0	4,7	1,9	9,6
Rep. Dominicana	5,91	14,19	3,05	2,0	4,7	1,0	7,7
Retardatários	7,50	13,58	3,43	2,50	4,53	1,14	8,17
Repartição	8,23	16,45	7,20	2,74	5,48	2,40	10,63
Capitalização	11,68	11,12	6,35	3,89	3,71	2,12	9,72
Mistos	9,35	18,21	5,01	3,12	6,07	1,67	10,86
Paralelos	17,13	11,45	8,08	5,71	3,82	2,69	12,22
Média geral	9,97	15,68	6,50	3,32	5,23	2,17	10,72

Fuente: Elaborada por los autores.

entre sistemas: nos regimes de repartição, a diferença a favor dos trabalhadores é maior (2,74); nos regimes mistos, essa diferença aumenta, permanecendo a favor dos trabalhadores (2,95), situação que se inverte nos regimes que adotam exclusivamente a capitalização e nos paralelos, nos quais a diferença é negativa para os trabalhadores (-0,19 e -1,89, respectivamente).

Dimensão Incidência de Contribuição para Seguridade Social

A dimensão Incidência de Contribuição denota o nível de progressividade/regressividade das regras que definem a contribuição previdenciária de empregadores e trabalhadores. É mensurada aqui pela existência ou não de limiares mínimos e máximos de incidência de contribuição sobre a folha de salários, no caso de empregadores, e sobre a remuneração/ganhos, no caso de trabalhadores. No universo analisado, a estratégia mais comum é o estabelecimento de limiares mínimo e máximo tanto para trabalhadores quanto para empregadores, ou seja, abaixo e acima de determinado patamar de ganhos ou remuneração – geralmente, o salário mínimo legalmente definido e um múltiplo desse salário, respectivamente -, não há incidência de tributação para a seguridade social para empregadores e trabalhadores.

Três ponderações orientam a pontuação desse indicador: (i) a inexistência de limiares mínimos é considerada regressiva, dado que onera os trabalhadores com renda menor que o salário-mínimo e os respectivos empregadores, recebendo, portanto, pontuação negativa de dois décimos (-0,2) para trabalhador e para empregador; (ii) a inexistência de limiares máximos contribui para a progressividade do sistema, ao exigir contribuição sobre a renda auferida e ou a remuneração paga a partir de determinado patamar. Considerando que o efeito da contribuição sobre essas remunerações é maior que o decorrente das que incidem sobre rendas menores que o salário mínimo, a inexistência de limiar máximo recebe pontuação positiva maior (0,4) para trabalhador e para empregador. A descrição dos limiares existentes e a respectiva pontuação são apresentados na Tabela 5.

Com base nos dados da Tabela 5, verifica-se que, em média, os sistemas retardatários são bem mais progressivos (0,46) que os intermediários (0,06), ao contrário dos pioneiros que pontuam negativamente (-0,13), ou seja, possuem, em média, sistema de tributação regressivo. Por referência aos regimes financeiros, o único progressivo é o de repartição, sendo regressivos todos os que adotam a capitalização, em especial, os que a adotam de forma exclusiva e paralela.

O Índice de Solidariedade da Seguridade Social

Investigados os indicadores relativos às três dimensões, resta somar a pontuação a elas atribuída para a composição do Índice de Solidariedade, o que é feito na Tabela 6.

Os sistemas que obtêm pontuação mais alta no índice são os pioneiros (média de 12,18 pontos), ficando bem acima da média da região (9,44), em virtude, especialmente, do maior peso de sua estrutura de financiamento. São seguidos, pelos intermediários (9,25), e retardatários (7,28). Entre os regimes, também conforme a expectativa,

os de repartição obtêm pontuação mais alta (10,25), ficando acima da média da região e superando aqueles que adotam a capitalização, seja de forma exclusiva (6,98), mista (9,29) e paralela (9,92). Mas há variações importantes no âmbito de sistemas e regimes,

Tabla 5. Limiares para incidência de contribuição de trabalhadores e empregadores, por tipo de sistema, regime e país, 2019

País	Limites para trabalhadores e empregadores	Pontuação				
		Empregador		Trabalhador		Total
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
Argentina	Mínimo e máximo para ambos	0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,4
Brasil	Mínimo e máximo para ambos	0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,4
Chile	Mínimo e máximo para ambos	0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,4
Costa Rica	Mínimo para ambos	0,2	0,4	0,2	0,4	1,2
Cuba	Sem limites para ambos	-0,2	0,4	-0,2	0,4	0,4
Uruguai	Máximo para ambos	-0,2	-0,4	-0,2	-0,4	-1,2
	Pioneiros	0,07	-0,13	0,07	-0,13	-0,13
Bolívia	Mínimo e máximo para ambos	0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,4
Colômbia	Mínimo e máximo para ambos	0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,4
Equador	Mínimo para ambos	0,2	0,4	0,2	0,4	1,2
México	Mínimo e máximo para ambos	0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,4
Panamá	Sem limites para ambos	-0,2	0,4	-0,2	0,4	0,4
Peru	Mínimo para ambos; máximo para empregador	0,2	0,4	0,2	-0,4	0,4
Venezuela	Mínimo e máximo para ambos	0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,4
	Intermediários	0,14	-0,06	0,14	-0,17	0,06
El Salvador	Mínimo e máximo para ambos	0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,4
Guatemala	Mínimo para ambos	0,2	0,4	0,2	0,4	1,2
Haiti	Mínimo para ambos	0,2	0,4	0,2	0,4	1,2
Honduras	Mínimo para trabalhador, máximo para ambos	-0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,8
Nicarágua	Mínimo para ambos	0,2	0,4	0,2	0,4	1,2
Paraguai	Mínimo para ambos	0,2	0,4	0,2	0,4	1,2
Rep. Dominicana	Mínimo e máximo para ambos	0,2	-0,4	0,2	-0,4	-0,4
	Retardatários	0,14	0,06	0,20	0,06	0,46
	Repartição	0,16	0,13	0,16	0,13	0,58
	Capitalização	0,20	-0,40	0,20	-0,40	-0,40
	Mistos	0,07	-0,13	0,13	-0,13	-0,07
	Paralelos	0,00	0,00	0,00	-0,40	-0,40
	Média Geral	0,12	-0,04	0,14	-0,08	0,14

Fuente: Elaborada por los autores.

Tabla 6. Índice de Solidariedade da Seguridade Social, por tipo de sistema, regime e país

País	Dimensão			Índice de Solidariedade
	Organização da Proteção Previdenciária	Incidência Contribuição	Estrutura de financiamento da Seguridade	
Argentina	-1,0	-0,4	18,4	17,0
Brasil	-2,0	-0,4	18,0	15,6
Chile	-4,0	-0,4	11,4	7,0
Costa Rica	-1,4	1,2	13,1	12,9
Cuba	-0,4	0,4	9,0	9,0
Uruguai	-2,0	-1,2	14,8	11,6
Pioneiros	-1,80	-0,13	14,11	12,18
Bolívia	-1,0	-0,4	16,3	14,9
Colômbia	-1,6	-0,4	14,3	12,3
Equador	-0,2	1,2	8,1	9,1
México	-2,4	-0,4	5,8	3,0
Panamá	-1,0	0,4	8,6	8,0
Peru	-1,8	0,4	9,6	8,2
Venezuela	-0,2	-0,4	9,8	9,2
Intermediários	-1,17	0,06	10,36	9,25
El Salvador	-1,0	-0,4	10,1	8,7
Guatemala	-1,2	1,2	6,1	6,1
Haiti	-1,0	1,2	6,3	6,5
Honduras	-1,6	-0,8	7,1	4,7
Nicarágua	-0,4	1,2	10,4	11,2
Paraguai	-2,2	1,2	9,6	8,6
Rep. Dominicana	-2,0	-0,4	7,7	5,3
Retardatários	-1,34	0,46	8,17	7,28
Repartição	-0,96	0,58	10,63	10,25
Capitalização	-2,33	-0,40	9,72	6,98
Mistos	-1,50	-0,07	10,86	9,29
Paralelos	-1,90	-0,40	12,22	9,92
Média geral	-1,42	0,14	10,72	9,44

Fuente: Elaborada por los autores.

indicando que essas categorias não são determinantes da solidariedade inscrita nos sistemas analisados. Entre os pioneiros, destacam-se positivamente a Argentina e o Brasil e, negativamente, o Chile e Cuba. Entre os intermediários, destacam-se positivamente a Bolívia e a Colômbia e, entre os retardatários, a Nicarágua, El Salvador e Paraguai.

As diferenças entre a pontuação obtida pelos países no Índice de Solidariedade e na dimensão Estrutura de Financiamento devem-se, como antecipado, principalmente à organização de sua proteção previdenciária, que atua mitigando o potencial de desmercantilização da estrutura de financiamento, e à natureza regressiva ou progressiva da estrutura de tributação para seguridade. Somadas essas duas dimensões, os sistemas que mais mitigam o potencial desmercantilização, seja pela demasiada estratificação na organização da proteção previdenciária, seja pela concentração da tributação em rendas mais baixas, são os pioneiros (perdem, em média, 1,9 pontos), seguidos pelos intermediários e retardatários (-1,1 e -0,9, respectivamente). No que se refere aos regimes, os que mais perdem são os de capitalização e paralelos (-2,7 e -2,3 pontos, respectivamente). Entre os países, os que mais perdem são o Chile (-4,4), Uruguai (-3,2) e México (-2,8). Destacam-se, por tornarem o efeito dessas duas dimensões inexistente ou desprezível, os sistemas de Cuba e Guatemala (soma zero) e Costa Rica (-0,2), e, mais ainda, os sistemas que compensam eventuais efeitos negativos da organização da proteção previdenciária com progressividade no sistema de tributação, como ocorre nos sistemas do Equador (1), Nicarágua (0,8) e Haiti (0,2).

Assim, os níveis de solidariedade não são completamente explicados pelos tipos de sistema e de regime, o que torna pertinente a elaboração de um segundo recurso analítico, qual seja, o ordenamento dos sistemas de seguridade dos 20 países conforme a pontuação alcançada. Nessa direção, podem ser considerados com nível alto de solidariedade (de 10 a 17 pontos) os sistemas de seguridade da Argentina, Brasil, Bolívia, Costa Rica, Colômbia, Uruguai e Nicarágua; com nível médio (de 8 a 9 pontos), os sistemas da Venezuela, Equador, Cuba, El Salvador, Paraguai, Peru e Panamá; e com nível baixo (de 3 a 7 pontos), os sistemas do Chile, Haiti, Guatemala, República Dominicana, Honduras e México.

Conclusão

A análise dos traços relativos à magnitude e sentidos da solidariedade inscrita nos sistemas de seguridade social latino-americanos mostra a importância da organização da proteção previdenciária, que pode mitigar mais ou menos o potencial de desmercantilização derivado de sua estrutura de financiamento, e que esse potencial pode ser mitigado ou maximizado pelos limiares de tributação da folha salarial e dos ganhos. Em outras palavras, a análise mostra que a potencial capacidade financeira dos sistemas pode ser favorecida ou prejudicada pela natureza mais ou menos estratificada das provisões e pela regressividade ou progressividade do sistema de tributação da folha salarial e dos ganhos.

Conforme a expectativa gerada pelos achados de estudos comparativos da seguridade e dos regimes de bem-estar da região e as implicações do desenho dos regimes financeiros, os achados apontam maior capacidade de estratificação da organização da proteção previdenciária nos sistemas que adotam o regime de capitalização, relativamente aos que mantiveram o de repartição, e nos sistemas pioneiros, seguidos pelos retardatários e intermediários, contrariando, nesse sequenciamento, achados de Mesa-Lago e Filgueira. No que se refere ao potencial de desmercantilização, os achados corroboram a expectativa de que ele é maior nos sistemas pioneiros, nos quais a seguridade possui maior cobertura, como mostram os estudos comparativos indicados, caindo nos sistemas intermediários e retardatários, mas não apontam variação importante entre regimes financeiros. Não obstante, verifica-se que a previsão de contribuição de empregadores é maior que a de trabalhadores em todos os sistemas e regimes, exceto nos que incorporam a capitalização de forma exclusiva e paralela. Por fim, verificou-se que os sistemas com tributação mais progressiva são os retardatários, e a mais regressiva, os pioneiros. Ao receberem pontuações mais negativas nessa dimensão, somadas a pontuações também menores na dimensão de organização da proteção previdenciária, os países com sistemas pioneiros são os que mais prejudicam seu potencial de desmercantilização. Nos sistemas retardatários, verifica-se o inverso: a menor capacidade potencial de financiamento é compensada pela progressividade do sistema de tributação e maior uniformidade das provisões, o que explica a classificação de diversos deles como de solidariedade alta e média.

Merece menção ainda o fato de que todos os sistemas de seguridade, independentemente do regime financeiro em que se estrutura sua proteção previdenciária, mantêm financiamento tripartite, considerando o conjunto de suas provisões, embora nos regimes que adotam a capitalização de forma exclusiva e nos paralelos, a participação dos empregadores seja menor que a dos trabalhadores, dado que, em diversos países, empregadores ou o Estado não participam do financiamento dos benefícios por idade avançada. Deve ser destacado ainda que, em média, empregadores têm participação maior que trabalhadores no financiamento da seguridade, mas ambos pontuam mais que os governos.

Por fim, cabe lembrar, em primeiro lugar, que a realização maior ou menor do potencial de desmercantilização indicado para os 20 sistemas de seguridade depende do nível de formalização dos respectivos mercados de trabalho, dado que parte dos dados mobilizados nessa dimensão se refere a definições normativas (alíquotas de contribuição de trabalhadores e empregadores). Considerando que a informalidade caracteriza os mercados de trabalho latino-americanos, a realização desse potencial coloca-se também como um desafio para a efetivação dos níveis de solidariedade verificados para os diferentes países, regimes e sistemas.

Referências

Abramo, Laís, Simone Cecchini e Beatriz Morales. 2019. *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. https://lc.cx/W1bnz3

Barba, Carlos S. 2007. "América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa". *Cadernos CRH* 20 (50): 197-212. https://lc.cx/dfYnfG

Barrientos, Armando. 2004. "Latin America: towards a liberal-informal welfare regime". Em *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*: *Policy in development contexts*, editado por Ian Gough e Geof Wood, 121-169. Cambridge: Cambridge University Press.

— 2022. "Social Assistance Expansion and Political Inclusion in Latin America". *Journal of Politics in Latin America* 15 (1): 25-46. https://doi.org/10.1177/1866802X221143141

Barbosa, Pedro M. Rufino. 2022. "A economia política dos Estados de bem-estar tardios sob a globalização: uma comparação entre América Latina e Leste Asiático". Tese de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Beveridge, William. 1942. *Report Social insurance and allied services*. Londres: Her Majesty's Stationery Office.

Cantu, Rodrigo. 2015. "Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000". *Revista de Sociologia e Política* 23 (56): 45-73. https://doi.org/10.1590/1678-987315235603

Cardozo, Nelson Dionel. 2020. "La seguridad social en América Latina: la segunda ola de reformas a los sistemas de pensiones (2006-2016)". Em *Gobiernos y democracia en América Latina. ¿En la búsqueda de la igualdad social*?, coordenado por Francisco Reveles Vázquez, 301-339. Ciudad de México: Teseo / Universidad Nacional Autónoma de México.

Carpenter, Sergio. 2020. "Seguridad social comparada: debates previsionales en América Latina". Apresentação apresentada em o encontro acadêmico Sistemas de seguridad social comparados. El caso de América Latina. Buenos Aires, 2 de outubro.

Carrera, Leandro, e Marina Angelaki. 2022. "The Politics of Pension Policy Responses to COVID-19: Comparative Insights from Chile, Bolivia and Peru". *Journal of International and Comparative Social Policy* 38 (3): 208-222. https://doi.org/10.1017/ics.2022.14

Cecchini, Simone, Fernando Filgueira e Claudia Robles. 2014. "Social protection systems in Latin America and the Caribbean: a comparative view". *Social Policy* 202: 1-50. https://lc.cx/0_SYTn

Cruz-Martínez, Gibrán. 2014. "Welfare state development in Latin America and the Caribbean (1970s–2000s): Multidimensional welfare index, its methodology and results". *Social Indicators Research* 119 (3): 1295-1317. https://doi.org/10.1007/s11205-013-0549-7

Draibe, Sonia M., e Manuel Riesco. 2011. "Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?". *Sociologias* 13 (27): 220-254. https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000200009

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton: Princeton University Press.

Filgueira, Fernando. 2005. "Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states". Working Document, Research Institute for Social Development.

— 2015. "Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas". Em *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, editado por Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez e Cecilia Rossel, 49-84. Santiago de Chile: CEPAL.

Fiori, José L. 1997. "Estado de bem-estar social: padrões e crises". *Physis Revista Saúde Coletiva* 7 (2): 129-147. https://doi.org/10.1590/S0103-73311997000200008

Fleury, Sonia, e Carlos G. Molina. 2000. "Modelos de protección social". Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. https://lc.cx/zHgLSZ

George, Alexander L., e Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.* Cambridge: MIT Press.

La Torre, Augusto, e Heinz R. Rudolph. 2023. "El complejo estado de los sistemas de pensiones en América Latina". Working Paper 7, Universidad de Las Américas. https://lc.cx/oa524X

Lijphart, Arend. 1971. "Comparative politics and the comparative method". *The American Political Science Review* 65 (3): 682-693. https://doi.org/10.2307/1955513

Huber, Eveline, e John D. Stephens. 2005. "Successful social policy regimes? Political economy, politics, and the structure of social policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica". Apresentação apresentada na Anais Conference on Democratic Governability, University of Notre Dame.

Krein, José Dari e Ana Paula Fregnani Colombi. 2019. "A reforma trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário". *Educação e Sociedade* 40: 1-18. https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223441

Martínez Franzoni, Juliana. 2005. "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* 2 (2): 41-78. https://lc.cx/oEhXGh

— 2008. "Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families, and policies". *Latin American Politics and Society* 50 (2): 67-100. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00013.x

Marshall, Thomas H. 1965. *Política social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Mejía-Ortega, Luz, e Álvaro Franco-Giraldo. 2007. "Protección social y modelos de desarrollo em América Latina". *Revista de Salud Pública* 9 (3): 471-483. https://lc.cx/6lQuZq

Mesa-Lago, Carmelo. 1985. *El desarrollo de la seguridad social en América Latina.* Santiago de Chile: ONU.

— 2004. *Las reformas de pensiones em la América latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL.

— 2007. *Reassembling Social Security: a survey of pensions and healthcare reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

— 2020. *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.

Niedzwiecki, Sara, e Jennifer Pribble. 2023. "Social Policy Expansion and Retrenchment in Latin America: Causal Paths to Successful Reform". *Journal of Social Policy* 1: 1-21. https://lc.cx/Lip8QK

Ortiz, Isabel, Fábio Durán-Valverde, Stefan Urban e Veronika Wodsak, eds. 2018. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Genebra: ILO.

Pribble, Jennifer. 2011. "Worlds apart: Social policy regimes in Latin America. Studies". *Comparative International Development* 46 (2): 191-216. https://doi.org/10.1007/s12116-010-9076-6

Rossel, Cecilia, e Fernando Filgueira. 2015. "Vejez". Em *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, editado por Simone Cecchini, Fernando Filgueira, Rodrigo Martínez e Cecilia Rossel, 225-261. Santiago de Chile: CEPAL. https://lc.cx/3qmXB8

Rudra, Nita. 2008. *Race to the bottom in developing countries: Who really gets hurts*? Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1970. "Concepty misformation in comparative politics". *The American Political Science Review* 64 (4): 1033-1053. https://doi.org/10.2307/1958356

Segura-Ubiergo, Alex. 2007. *The political economy of the welfare state in Latin America*: Globalization, democracy, and development. Cambridge: Cambridge University Press.

Uthoff, Andras, Cecilia Vera e Nora Ruedi. 2006. "Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social em América Latina y el Caribe". *Financiamiento del Desarrollo* 169: 1-52. https://lc.cx/O6MJgX

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.5997

El trabajo infantil y su incorporación en la agenda pública en Ecuador

Child labor and its incorporation into the public agenda in Ecuador

María Cristina Valencia Cepeda [1]

Recibido: 01/08/2023 - Aceptado: 03/10/2023

Resumen

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre cómo ingresa en la agenda pública el trabajo infantil, uno de los múltiples problemas que históricamente ha aquejado a la región, centrándome en el caso de Ecuador. Mediante el modelo conceptual de análisis de políticas públicas, se detalla el periodo de problematización del trabajo infantil en Ecuador, el poder relativo de diferentes actores que lo definen, el camino que ha tenido que seguir para que el Estado considere que puede y debe hacer algo al respecto y su incorporación en la agenda de problemas socialmente vigentes. Al final, se argumenta la importancia de considerar, en el campo de las políticas públicas, las definiciones de los problemas que se pretenden solucionar como un instrumento de evaluación de las políticas públicas.

Palabras clave: evaluación; infancia; marco conceptual; políticas públicas; trabajo infantil.

Abstract

The aim of this work is to reflect on the process through which child labor has entered the public agenda. This is one of the multiple problems that has affected the region. Using the conceptual model of public policy analysis, the period of analysis of child labor in Ecuador is detailed along with the relative power of different actors that define it and the path that has had to be followed for the State to consider that it can and should do something about it, and its incorporation into the agenda of current social problems. Finally, the paper argues for the importance of taking into account the definition of problems that are intended to be solved in the field of public policies as an instrument of public policy evaluation.

Keywords: childhood; child labor; conceptual framework; evaluation; public policies.

[1] Universidad Técnica de Ambato. mc.valenciac@uta.edu.ec

Una cuestión socialmente problematizada y su forma de ingresar a la agenda pública

Latinoamérica es la región más desigual del mundo, de hecho, la desigualdad social representa un rasgo estructural y un desafío fundamental (CEPAL 2016). En 2019 Ecuador reporta un índice de Gini de 45,7 (Banco Mundial 2021). Oszlak y O'Donnell (1981) plantean que ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas, es decir, no todos los problemas ingresan en la agenda pública.

En el presente artículo, se analiza cómo uno de los tantos problemas que aqueja a la región y en especial a Ecuador, ingresa en la agenda pública. La problemática en cuestión es el trabajo infantil. Por tanto, se detalla el periodo de problematización del trabajo infantil en el Ecuador, el poder relativo de diferentes actores que lo definen, el camino que se ha tenido que seguir para que el Estado considere que puede y debe hacer algo al respecto y lo incorpore en la agenda de problemas socialmente vigentes (Oszlak y O'Donnell 1981).

En las políticas públicas operan y se conforman modelos conceptuales que definen la realidad, la problematizan, clasifican y proyectan su estado futuro (Aguilar Villanueva 1992). Entonces el modelo conceptual de la infancia define cómo esta debe ser abordada, dado que "los sucesos se miran desde específicos lentes conceptuales y toman el aspecto que los lentes conceden" (Aguilar Villanueva 1992, 36). Recordemos que la infancia no siempre fue un tema de preocupación para los Estados. De hecho, como señala Ayala Velastegui (2014) es a partir de la Segunda Guerra Mundial que se empiezan a definir acciones en pro de mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes (NNA). Acciones desde el marco conceptual de la doctrina de situación irregular, es decir, que diferenciaban a los NNA que iban a la escuela, que tenían familia de otros desamparados que no tenían familia y a los que se les excluía (Ayala Velastegui 2014).

Es solo con el paso conceptual a la doctrina de protección integral que se cambia este pensamiento y los NNA pasan a ser vistos como sujetos de derechos, de modo que el Estado pasa a ser el garante de tales derechos. Asimismo, se define otro paradigma denominado de protección social que señala que, más allá de ser sujeto de protección, se le debe considerar como un sujeto económico, social, político, en definitiva, como un ciudadano o una ciudadana más (Ayala Velastegui 2014). Este cambio en los marcos conceptuales determina la mirada frente a las problemáticas de la infancia que veremos a continuación, pues como plantea Aguilar Villanueva (1992), cualquier política tiene precedentes cognitivos, memorias y experiencias.

Desde este enfoque los problemas de una política no son definidos *a priori*, sino que en el proceso de la creación de la política se establece una concepción de la realidad. Por tanto, para que lleguen a ser considerados en la agenda pública dependen de creencias y valoraciones, y no de los hechos (Aguilar Villanueva 1993). Esto se debe a que el marco de las coaliciones promotoras "desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith se enfoca en la interacción de las coaliciones promotoras (cada una compuesta por actores de diversas instituciones que comparten un conjunto de creencias sobre políticas) dentro de un subsistema de políticas" (Sabatier 2010, 12). Debido a que esta corriente pone énfasis en analizar los sistemas de creencias de los actores, parece adecuado tomar este marco analítico para determinar cómo el trabajo infantil se conceptualiza y se presenta al Estado para que sea solucionado.

Para Sabatier, "los sistemas de creencias son un conjunto de valores básicos, supuestos causales y percepciones de problemas" (Schlager 2010, 327). Ahora bien, como menciona Oszlak y O'Donnell (1981), difícilmente encontraremos políticas públicas en las que todos los actores, incluidos el Estado, coincidan en la percepción y en la valoración de determinado problema social. En el trabajo infantil a nivel mundial se identifican dos conceptualizaciones respecto a la comprensión y a su abordaje (CNII 2019). Por un lado, se define el trabajo infantil en relación con la pobreza como causa o efecto, y por otro, existen tendencias que miran al trabajo de los niños y niñas como algo natural, asumiéndolos como sujetos productivos (Ayala Velastegui 2014).

Cuando un grupo de actores posee un sistema de creencias en común y demuestra acciones coordinadas, se definen las coaliciones (Schlager 2010). Entonces, la definición de trabajo infantil marca dos coaliciones (Ayala Velastegui 2014). El primer sistema de creencias coloca como prioridad "la erradicación de todas las actividades económicas por debajo de la edad mínima a través del establecimiento de regulaciones y normativas" (CNII 2019, 1). Este enfoque se define como corriente abolicionista del trabajo infantil (Ayala Velastegui 2014). Mientras que la segunda coalición determina como eje central la promoción y protección de los derechos de las niñas y niños trabajadores, con lo cual promueve la protección frente a la explotación laboral (CNII 2019). Esta postura define la segunda coalición o corriente crítica del trabajo infantil (Ayala Velastegui 2014).

La corriente abolicionista, como señala Ayala Velastegui (2014), se inserta en el sistema de creencias de la doctrina de protección integral a los NNA y está configurada principalmente por actores como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

> Desde esta coalición se define que los niños y niñas no deben trabajar y si lo hacen estarían siendo vulnerados en sus derechos, por lo que el trabajo es incompatible con el desarrollo de los niños y niñas. En este sentido, se establece la corresponsabilidad que tiene la sociedad, la familia y los adultos y se impulsa el surgimiento de instrumentos legales eficientes para erradicar el trabajo infantil (Ayala Velastegui 2014, 17).

Por otro lado, la denominada corriente crítica del trabajo infantil, desde el paradigma de la protección social de la infancia, presenta el "prototipo de niño protegido por la familia o por los Estados y a quién se le brinda las condiciones necesarias para su desarrollo" (Ayala Velastegui 2014, 55). Esta corriente ubica a los niños y las niñas que trabajan como actores importantes con la capacidad para enfrentar los aspectos negativos, por tanto, defiende el derecho al trabajo y se enfocan en que si trabajan reciban condiciones y remuneraciones adecuadas (Ayala Velastegui 2014).

Las coaliciones influyen en el subsistema de políticas públicas cuando definen el problema, pues como establece Aguilar Villanueva (1993), quién define es quién decide, ya que establece la configuración de los instrumentos, modos, objetivos y las opciones de acción. Por lo que es fundamental en este esquema analítico considerar la influencia de las coaliciones dentro de un subsistema de políticas (Sabatier 2010), influencia que va a definir a una de estas como dominante. Para determinar a una coalición como dominante, los valores de esta deben dominar el subsistema y determinar la manera en la que se percibe la problemática que se va a construir y a implementar (Roth Deubel 2007). Para que adquiera esa influencia se debe considerar su posición legal y los recursos (Sabatier 2010).

En el trabajo infantil en Ecuador, la corriente abolicionista, por la influencia internacional de actores como UNICEF y OIT, es la que se define como coalición dominante. Se menciona que gracias a la UNICEF y a la OIT se ha posicionado una agenda internacional de protección infantil y de reconocimiento de los derechos de los niños (Ponce y Falconí 2011). Mientras que la coalición crítica no se ha podido posicionar, pues no ha sido lo suficientemente visible y valorada por los actores de la coalición dominante (Ayala Velastegui 2014).

De hecho, en uno de sus comunicados el Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Niños/as y Adolescentes Trabajadores, representante de esta coalición (Open Democracy 2016), indica que los NNA que trabajan no son el problema, sino parte de la solución, por lo que piden ser escuchados por los Estados, por las organizaciones internacionales y que se les tome en cuenta, que se les consulte. "Queremos participar y ser parte de la toma de decisiones, de nuestro presente y nuestro

futuro" (Open Democracy 2016, 1). Por tanto, la manera en la que se estructura la agenda, se conceptualiza el problema y se determinan las opciones de acción son actividades interdependientes y el trayecto de la cuestión hacia la agenda política se convierte en una confrontación de decisiones, con lo cual el resultado final suele ser la aceptación colectiva de una de estas definiciones (Aguilar Villanueva 1993).

Otro aspecto fundamental para el ingreso de una cuestión a la agenda tiene que ver con los arreglos institucionales que, según Sabatier (2010, 12), juegan un rol fundamental en la explicación de la estructura y dinámica de los subsistemas de políticas, como también en los cambios de creencias desde la teoría de las coaliciones promotoras. En el Ecuador, en la Constitución de 1998 ya se conceptualizaba el interés superior del niño al señalar que

> será obligación del Estado, la familia y la sociedad, dar prioridad para el efectivo desarrollo integral de los niños y adolescentes, asegurando el efectivo goce de sus derechos. Ahora bien, esta disposición constitucional también mencionaba que se debe observar el interés superior de los niños, en toda decisión que concierna decidir sobre los derechos de los niños y que estos derechos están por encima de otros derechos (Solís et al. 2022, 347).

Años más tarde, en la Constitución de 2008 se menciona que

> el Estado adoptará una protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 42, numeral).

Esta dinámica de la política pública se pretende cambiar mediante la Constitución del 2008, pues se puede considerar lo que Sabatier (2010) define como una apertura del sistema político, un *shock* interno que cambia los arreglos institucionales que definen los sistemas de gobierno y que por tanto afecta la estructura y el funcionamiento de los subsistemas de políticas (Sabatier 2010). Pues si bien es cierto que ya se hacía alusión a la protección de la infancia en la Constitución de 1998, se procura un abordaje directo de la problemática en la agenda pública. Ya que la nueva Constitución instituye, como indican Ponce y Falconí (2011), un aspecto clave tanto por marcar un referente en el proceso político interno, pues contó con la aprobación del

64 % del pueblo ecuatoriano, como también porque contiene principios claros en cuanto a los derechos de la niñez y la adolescencia y al trabajo infantil.

Sin embargo, en el análisis que realiza la UNICEF sobre las políticas de trabajo infantil en Ecuador, se puede evidenciar que el problema persiste pese al cambio de Constitución.

> El trabajo infantil ha sido considerado de manera indirecta y segmentada en las agendas de políticas públicas, por lo general se ha incluido en el ámbito de la protección especial, con alguna mención en la política de desarrollo infantil, en el caso de la adolescencia, el tratamiento específico es reducido, y más bien se incluye en la normativa general sobre el trabajo (INEC y UNICEF 2015, 20).

También se evidencian ciertos cambios en la dinámica institucional para abordar el trabajo infantil que se podría deber a la renovación administrativa y legislativa (Sabatier 2010). Según INEC y UNICEF (2015), en instrumentos legales como el Plan Nacional para el Buen Vivir en su etapa 2009-2013 se incluyó el objetivo 1, en el que una de sus metas es la reducción a la cuarta parte del porcentaje de niños y niñas que trabajan y que no estudian y la erradicación de la mendicidad infantil. En la versión de este documento correspondiente al periodo 2013-2017 se incluye el tema del trabajo infantil de manera más específica en el objetivo 2 que en sus lineamientos define "el desarrollo de programas de protección que incluyen la erradicación de la mendicidad y del trabajo infantil" (SENPLADES 2013, 125), y en el 9 "retoma lo señalado en la Constitución sobre el trabajo prohibido para los niños y niñas, así como el de adolescentes que atente contra su formación o desarrollo y la profundización de condiciones dignas en el trabajo y erradicación de la explotación laboral, donde se incluye al trabajo infantil, así como el control del trabajo adolescente" (INEC y UNICEF 2015, 21), Además, en el documento se propone como objetivo la erradicación del trabajo infantil para el 2017 (INEC y UNICEF 2015). En definitiva, se puede decir que la aparición en la agenda del Estado es el resultado de un largo proceso de cambio, en el cual las imágenes políticas y los sistemas de creencias cambian (Sabatier 2010).

En este marco, en 2012 se aplicó la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil en la que se toma como marco conceptual que el trabajo infantil engloba a los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que participan durante un periodo determinado en actividades de producción económica. Además, se indica que se considera personas ocupadas cuando trabajan al menos una hora durante la semana de referencia en actividades de producción económica. Los niños que trabajan bajo estas condiciones son niños ocupados (INEC 2012).

En cuanto al trabajo infantil peligroso, se considera aquel que pone en peligro la salud o la seguridad de un niño o niña, ya sea por su naturaleza o por las condiciones en las que lo realiza. Mientras que el trabajo doméstico se define cuando un niño o niña realiza tareas domésticas y participa en tareas dentro del mismo hogar por 14 horas o más de lunes a viernes (INEC 2012). Con este antecedente, los resultados establecen que la tasa de trabajo infantil es del 8,56 % (INEC 2012), distribuido como se evidencia en las tablas 1, 2 y 3.

Tabla 1. Tasa de trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes en Ecuador

Trabajo infantil total	Población total	Tasa de trabajo infantil
359 597	4 199 296	8,56 %

Fuente: INEC (2012)

Tabla 2. Tasa de trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes según sexo

Género	Trabajo infantil total	Población total	Tasa de trabajo infantil
Masculino	225 846	2 139 737	10,55 %
Femenino	133 751	2 059 559	6,49 %
Total	359 597	4 199 296	8,56 %

Fuente: INEC (2012)

Tabla 3. Tasa de trabajo infantil de niños, niñas y adolescentes según grupos de edad

Grupos de edad	Trabajo infantil total	Población total	Tasa de trabajo infantil
5 a 11 años	95 913	2 290 345	4,19 %
12 a 14 años	114 553	961 039	11,92 %
15 a 17 años	149 131	947 912	15,73 %
Total	359 597	4 199 296	8,56 %

Fuente: INEC (2012)

Adicionalmente, los resultados muestran que de este porcentaje de NNA que trabajan, el 56 % realizan actividades que son consideradas peligrosas y por lo tanto prohibidas. De este porcentaje el 59,9 % están expuestos a polvos y gases, y un 58,5 % al frío o al calor intenso. Por otro lado, un 13,5 % realizan tareas domésticas dentro del hogar, es decir, dedican 14 o más horas semanales a esta actividad (INEC 2012). Un dato relevante en cuanto a la conceptualización del problema es el resultado a la pregunta de la razón por la que trabaja, tenemos que el 60,4 % de los NNA que trabajan lo hacen por ayudar económicamente a su hogar, el 52,6 % para adquirir destrezas y al 16,5 % no le interesa la educación (INEC 2012).

Para el 2016, según la UNICEF, el porcentaje de NNA de 5 a 17 años que trabajan es del 8 %. El trabajo aceptado de adolescentes de 15 a 17 años es del 11 % de adolescentes que trabajan y estudian. En esta categoría el porcentaje de mujeres es del 5 % y el 7 % de varones que trabajan y estudian. En cuanto al porcentaje de trabajo prohibido de niños y niñas de 5 a 14 años, presenta la siguiente tipología: 5 % trabajan y estudian, 0,3 % solo trabaja y 2 % ni estudia ni trabaja (CNII 2019, 154).

A partir del 2017 en la página del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) se evidencia que la tasa de trabajo infantil a nivel nacional fue del 5,9 %, en 2018 fue de 5,44 % y se estima que para 2019 sería de 8,28 % y para 2020 del 5,69 %. Otro dato que muestra la incidencia de la problemática es el porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años que trabajan y no estudian, en el 2017 fue del 2,08 %, en 2018 fue del 1,51 %, en 2019 fue del 1,70 % y se proyecta que para el 2020 sería de 1,42 % (CNII 2021).

Actores movilizados: sus posturas, alianzas y enfrentamientos entre ellos

Para comprender el proceso de políticas es necesario analizar el rol de los actores en los debates sobre políticas públicas, pues en las discusiones de los actores están inmersos valores, intereses profundamente arraigados, importantes sumas de dinero y, en algún punto, coerción autoritaria (Sabatier 2010). Estos actores "comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema, coordinan su actividad y tiempo para alcanzar sus objetivos" (Ayala Velastegui 2014, 18).

En el trabajo infantil en Ecuador, como se ha indicado anteriormente, se marcan dos coaliciones con valores opuestos, por un lado, la corriente abolicionista que define la política de erradicación del trabajo infantil con actores como UNICEF y la OIT, que en un primer momento fueron quienes plasmaron en las resoluciones e instrumentos internacionales los mecanismos para que los Estados lucharan contra el trabajo infantil. En esta misma coalición aparecen actores como el Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y la Fundación Telefónica. Mientras que en la corriente crítica del trabajo infantil se define como actor al Movimiento de los Niños/as y Adolescentes Trabajadores, que considera al trabajo infantil como un derecho (Ayala Velastegui 2014).

La UNICEF constituye uno de los actores internacionales clave para la definición de la política de erradicación del trabajo infantil. "Este actor es el que elabora toda la carga conceptual respecto a la niñez y adolescencia, y en ese sentido las directrices que asumen los Estados para la protección integral" (Ayala Velastegui 2014, 59).

Define su posición frente al trabajo infantil en varios documentos, uno de ellos es el informe "Trabajo infantil en Ecuador: hacia un entendimiento integral de la problemática", en el que indica que

> la problemática del trabajo infantil y adolescente es compleja y, en ocasiones, requiere de profundización en cuanto a su múltiple causalidad e interconexiones; no obstante, su intensidad y condiciones, además de sus consecuencias en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, lo convierten en un problema urgente de política pública. El trabajo infantil representa, en el nivel macro, un retraso económico y social: Económico porque presiona los niveles salariales y el empleo adulto a la baja; social, porque priva a la sociedad del futuro del capital humano que requiere el desarrollo sostenido. En lo micro, provoca la reproducción intergeneracional de la pobreza, desigualdad y carencias de activos básicos para el desarrollo personal, aunque signifique un beneficio inmediato (INEC y UNICEF 2015, 94).

En el Ecuador UNICEF ha trabajado de manera coordinada con diferentes organismos que forman parte del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Entre los actores con los que se coordina tenemos el INFA, el MIES, el Ministerio de Relaciones Laborales, la OIT y otros organismos públicos y privados (Ayala Velastegui 2014).

La OIT representa un actor supranacional que ha aportado a la erradicación del trabajo infantil mediante varios instrumentos legales. Entre estos aportes destacan el "Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo", el "Convenio 182, en el que se establece la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la prioridad absoluta para su eliminación" y también el "Convenio 111 referente a la discriminación en el empleo y la ocupación" (CNII 2019, 15-16).

En su último informe, "Trabajo infantil: estimaciones mundiales 2020", la OIT enuncia que el trabajo infantil sigue siendo un problema persistente en el mundo hoy en día. El documento hace un balance de la situación en la que nos encontramos en lo que respecta al esfuerzo mundial para poner fin al trabajo infantil. Además, indica que los progresos mundiales en la lucha contra el trabajo infantil se han estancado por primera vez desde que este organismo empezó a producir estimaciones mundiales hace dos decenios. En la investigación se concluye que, si no se adoptan medidas urgentes de mitigación, probablemente se dé lugar a que muchos más millones de niños se encuentren en situación de trabajo infantil (OIT 2020).

A nivel nacional varios actores toman posición en el proceso de políticas para la erradicación del trabajo infantil. En el ámbito público, el INFA, que era la institución designada para el trabajo directo con la infancia, ubicó su acción bajo las dos doctrinas que se mencionaron anteriormente. De hecho, el cambio se produce

cuando el Ecuador suscribe la Convención de los Derechos del Niño. De modo que, el MIES enfoca su trabajo en los grupos de atención prioritaria y en la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad (CNII 2019).

En 2019 se aprueba la norma técnica del Servicio de Erradicación del Trabajo Infantil, en la que se define que "el trabajo infantil es uno de los problemas más complejos que afecta al país, es causa y efecto de la pobreza, la exclusión y la inequidad" (Acuerdo Ministerial 124/2019, 5). Además, se menciona que "es un atentado contra los derechos universales, por lo que los esfuerzos desde el Estado y la Sociedad deben encaminarse en cambiar los patrones culturales para desnaturalizar el trabajo infantil y restituir los derechos de las niñas, niños y adolescentes trabajadores" (Acuerdo Ministerial 124/2019, 5).

La Fundación Telefónica, como actor del sector privado, juega un rol importante en la coalición abolicionista ya que está alineada con las metas regionales de la OIT. Desde 2005 ha contribuido con el programa Proniño a la erradicación de lo que ellos definen como una "lacra social que atenta contra los derechos más elementales de la infancia" (Fundación Telefónica 2017, 8). El programa hace énfasis en la educación como una herramienta contra la pobreza y la vulneración de derechos que significa el trabajo infantil, además promueve la participación de aliados estratégicos con recursos económicos y de otras fundaciones y ONG locales (Fundación Telefónica 2017).

La iniciativa Proniño inicia en 2006 vinculado a la erradicación del trabajo de NNA en basurales, primero a nivel provincial y luego se extendió su cobertura a nivel nacional (Ayala Velastegui 2014). Posteriormente el programa se articula con la política pública en la temática de prevención y erradicación de trabajo infantil, particularmente con el Plan Nacional de Desarrollo a partir de la coordinación de acciones con el Ministerio de Trabajo (Ayala Velastegui 2014).

En la corriente del trabajo infantil denominada crítica, el actor que define este marco conceptual es el Movimiento Latinoamericano y del Caribe de Niños/as y Adolescentes Trabajadores (MOLACNATS), conformado por movimientos de varios países de la región como Argentina, Venezuela, Paraguay, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Guatemala, Nicaragua, México y el Salvador. El movimiento tiene como objetivo la regulación del trabajo infantil y adolescente, con lo cual es contrario a su abolición. Defiende el derecho a elegir trabajar y procura la protección de los derechos de los niños, pero como trabajadores, no como niños (Open Democracy 2016). En uno de sus comunicados menciona filiales de este movimiento en Ecuador –ECUAV (Ecuador Virtud) y FNAT (y Fortaleza de Niñas/os y Adolescentes Trabajadores– que abogan por el trabajo digno (Open Democracy 2016).

Otros actores históricamente vinculados a este marco conceptual son las órdenes católicas de jesuitas y salesianos, cuyo compromiso se evidencia en centros

de atención e iniciativas como La fundación Cristo de la Calle, la fundación Muchacho Solidario y el proyecto salesiano Mi Caleta, ambos en Quito, y proyecto salesiano PACES en Cuenca. Estas organizaciones, según Ayala Velastegui (2014), durante varios años han manifestado su posición crítica en la coalición opositora y "han tratado desde hace varios años de concientizar a las personas que el problema no es el trabajo infantil, no son los niños y niñas trabajadores, sino que el problema es la pobreza, es decir, es un asunto estructural" (Ayala Velastegui 2014, 81).

Instrumentos de la política pública

Una política pública encarna la toma de posición del Estado y la manera en la que este intenta alguna forma de resolución de la cuestión, esta toma de posición. Siguiendo a Oszlak y O`Donell, "no constituye ni un acto reflejo, ni una respuesta aislada, sino un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado" frente a una cuestión que interpela a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O'Donnell 1981, 113). En el contexto de un Estado que históricamente se ha caracterizado por un papel secundario, enmarcado en la dinámica de producción capitalista liberal que ha provocado un vaciamiento de su capacidad y la propagación de ideas a favor de los mercados y en contra de la intervención estatal (Bitar 2014).

El Ecuador no es la excepción, pues el periodo 1990-2007 estuvo marcado por políticas discontinuas, segmentadas, asistencialistas, con escaso financiamiento y recursos, donde la instancia estatal estaba ausente como responsable de la ejecución, del seguimiento y de la evaluación de las políticas públicas (CNII 2019). Este proceso de toma de posición implica periodos de una o más décadas (Sabatier 2010). A continuación, se describe el recorrido de la elaboración de las políticas públicas de erradicación del trabajo infantil en el Ecuador.

Entre 1990 y 2007 las principales políticas públicas que abordaron el trabajo infantil, según el CNII (2019), fueron: la creación del Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en 1997 mediante el memorando de entendimiento con la OIT, que estaba integrado por representantes de las instituciones públicas, del sector privado, por aquellos que formaban parte de la cooperación internacional y por la sociedad civil. Este comité promovía la ejecución del programa internacional para la erradicación del trabajo infantil, cuyo objetivo era crear acuerdos para el cumplimiento de la política pública para su prevención y erradicación. En 2002 el Ecuador definió programas relacionados con la infancia y

el trabajo infantil como la Unidad Ejecutora de Operación Rescate Infantil (ORI), el programa Nuestros Niños, el Programa de Protección Social (PPS), el programa de protección y educación para niños que trabajan, Chicos de la calle y el Programa del Muchacho Trabajador (PMT). En 2004 se define el "Plan Nacional Decenal de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes 2004-2014", herramienta que ubicó como eje central la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA). El plan proponía que los servicios públicos fueran garantes de los derechos y protección frente al trabajo infantil, para de este modo erradicar progresivamente el trabajo infantil, considerado nocivo o peligroso (CNII 2019, 81-82).

Existen ciertas modificaciones en las políticas públicas que se dan con el proceso de reestructuración profunda del Estado desde el 2007 y con la Constitución del 2008 (Ponce y Falconí 2011). De modo que a partir de 2007 el "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010" señaló el camino que el Ecuador debía seguir para asegurar transformaciones profundas como la disminución y la erradicación del trabajo infantil (CNII 2019). Una de las propuestas fue la creación del Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), orientado a la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, poniendo énfasis en la corresponsabilidad social y en la restitución de derechos (CNII 2019, 81-82).

También se consideran en este periodo otras propuestas importantes de política pública que estuvieron relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil. Se trata de los siguientes instrumentos:

> Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010, Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010, Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2008-2013, Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) 2013-2017, Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida (PND) 2017-2021, Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (ANII) 2017-2021 (CNII 2019, 85).

Desde este punto analizo específicamente el Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) desde el 2007, pues permite examinar lo que el esquema de las coaliciones promotoras denomina aprendizaje político, al definir aspectos cognitivos que devienen de la práctica de las políticas públicas (Roth Deubel 2007). Durante su vigencia (2007-2017) el proyecto tuvo como objetivo "reducir la incidencia de las peores formas de trabajo infantil en el Ecuador" (Ministerio del Trabajo 2021, 1). En este objetivo se vislumbra aún la limitación del marco conceptual y un retroceso en

materia de derechos al considerar trabajo infantil solo el trabajo en lugares peligrosos. Este objetivo se cumplió en 2011, pues se logró la eliminación del trabajo infantil en basurales, acompañado por la inserción de niños, niñas y adolescentes trabajadores en las áreas de educación, salud y recreación (INEC y UNICEF 2015). Por lo para la etapa 2018-2021 el proyecto amplió sus horizontes con el fin de

> prevenir el trabajo infantil en todas sus formas, a través de la atención, generación de políticas públicas y restitución de sus derechos, con la finalidad de regularizar la condición laboral de los adolescentes y erradicar el trabajo infantil de niños y niñas bajo las competencias del Ministerio del Trabajo (Ministerio del Trabajo 2021, 45).

Luego de esto el PETI se actualizó con dictamen de prioridad y tendrá vigencia hasta 2021. En esta nueva etapa su misión es "implementar políticas públicas, programas y proyectos para la erradicación progresiva del trabajo infantil de niñas, niños y adolescentes (5 a 14 años de edad); y, regularizar la condición laboral de adolescentes (15 a 17 años de edad), siempre que no se encuentren ejecutando actividades peligrosas" (Ministerio del Trabajo 2021, 34). En definitiva, se puede decir que la manera en la que se concibió una política y la definición desde las instituciones condicionan la posibilidad y el sentido de un cambio de política y de contenido (Roth Deubel 2007). De hecho, parecería que ese contexto esté cambiando, considerando que la vigencia del PETI finalizó el 31 de diciembre de 2021 (Ministerio del Trabajo 2021).

Red para implementar la política pública: recursos, responsabilidades y mecanismos de coordinación

El PETI se ubica como parte de la Mesa Interinstitucional Político-Técnica de Erradicación de Trabajo Infantil (INEC y UNICEF 2015). En el último documento, vigente del PETI del Ministerio del Trabajo (2021), se nombra a los actores encargados de la definición, planificación, control y evaluación de la política pública de Niñez y Adolescencia: el CNII y los consejos cantonales de protección de derechos (CCPD)

El rol del CNII es la "formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas para asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de los grupos generacionales, con prioridad en niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores" (CNII 2019, 89). Por su parte, los CCPD se encargan de la "formulación, transversalización, observancia, seguimiento y

evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos articuladas a las políticas públicas de los consejos nacionales para la igualdad y coordinación con las redes interinstitucionales especializadas la atención de niñas, niños, adolescentes y a sus familias" (CNII 2019, 90).

El instrumento formulado desde el CNII es la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, el cual que junto al Plan Nacional de Desarrollo componen la planificación de las entidades del sector público y sirven de referencia para las entidades no estatales. La agenda nacional define políticas específicas y estrategias de acción para la prevención y erradicación del trabajo infantil y adolescente, además identifica los actores encargados de la implementación. En la construcción de la agenda participaron niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. También se focalizo en el trabajo con los consejos consultivos, nacionales y territoriales (CNII 2019).

En el PETI también se definen organismos de ejecución de programas y proyectos para la niñez y la adolescencia. Aquí intervienen actores del sector público como el Ministerio del Trabajo, el MIES, el Ministerio de Educación y los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD). También se señala a las entidades privadas de atención como las organizaciones de la sociedad civil y la ONG (Ministerio del Trabajo 2021). Para analizar a estos actores se definen primero sus roles y luego la competencia y los programas que tiene cada uno, dado que las funciones de las entidades públicas de atención y ejecución de políticas permiten conocer su área de competencia en el marco de la defensa de los NNA (CNII 2019).

El rol del Ministerio del Trabajo es la ejecución de modelos de gestión integral para conseguir un sistema de trabajo digno, de calidad y solidario (CNII 2019). El Ministerio del Trabajo actualmente gerencia el PETI, lidera el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y coordina acciones de sensibilización, control y seguimiento en Ecuador. Asimismo, gestiona alianzas estratégicas para la conformación de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil (CNII 2019). Se trata una alianza entre el sector público y el privado que "promueve, genera, articula y ejecuta buenas prácticas e iniciativas en las empresas y en su cadena de valor para contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil en el país, en el marco de los derechos de la niñez y la adolescencia (Ministerio del Trabajo 2018).

El MIES cumple con el rol de fomentar la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y en la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad (CNII 2019). Además, de acuerdo con el CNII (2019), la Subsecretaría de Protección Especial del MIES se encarga de la protección y restitución de los derechos de los NNA que se encuentran en situación de vulneración. El servicio de erradicación del trabajo infantil cuenta con una norma técnica para la protección especial en los centros de prevención y erradica-

ción del trabajo infantil, es decir, un modelo de atención para la prevención y erradicación del trabajo infantil que presenta múltiples herramientas para la atención a la infancia, a su familia y a la comunidad (MIES 2017). La implementación de esta estrategia integral, ofrece según el CNII , las siguientes modalidades:

> (i) servicios de atención directa, administrados por el MIES; (ii) convenios para prestación de servicios, administrados por los gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil, con fondos del MIES; (iii) servicios públicos sin fondos del MIES, administrados por otras instancias públicas; (iv) servicios privados, administrados por personas naturales, sin convenio con el MIES (CNII 2019, 98).

Es decir, este organismo coordina la atención con diferentes actores tanto dentro del mismo Estado como fuera de él. Estas unidades de atención tienen a su cargo la ejecución de los programas dispuestos por las instancias competentes para la protección y restitución de derechos de los NNA en actividades de trabajo infantil, incorporando en sus procesos a la familia y a la comunidad (CNII 2019).

Por otro lado, el Ministerio de Educación se ocupa de garantizar el acceso y la calidad de la educación inicial, básica y bachillerato (CNII 2019). Además, presta especial atención al rezago educativo, situación que en muchos casos es consecuencia del vínculo temprano de niñas y niños con actividades laborales y que propicia el abandono del sistema educativo y el incremento de los indicadores de trabajo infantil. En el interior del Ministerio de Educación, los departamentos de consejería estudiantil (DECE) generan respuestas de apoyo socioeducativo en las unidades educativas, y en cuanto a la coordinación con otros actores se evidencia la coordinación con el Ministerio de Trabajo (CNII 2019).

Finalmente, los GAD tienen como su objetivo poner en marcha los sistemas de protección integral en cada cantón, para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluye la conformación de consejos y juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria (CNII 2019). Se considera este actor como fundamental en las alianzas estratégicas organizadas en sus territorios (Ministerio del Trabajo 2021).

El informe del CNII (2019) define que los instrumentos con los que cuentan los GAD son las ordenanzas para la erradicación del trabajo infantil, pues implican un trabajo articulado, un compromiso continuo del Estado y de la sociedad civil. Sin embargo, en el informe del CNII "se evidencia la existencia de 50 ordenanzas municipales relacionadas con la erradicación del trabajo infantil a nivel nacional. De ese total, 34 ordenanzas se implementaron desde la fecha de su aprobación y 10

ordenanzas fueron reformadas o están en proceso de reforma" (CNII 2019, 121). Esto quiere decir que estos instrumentos pierden su fuerza y su significado por diversas razones entre las que se encuentran falta de coordinación entre las instituciones, el cambio de prioridades de las autoridades, la poca información real para cada territorio y los presupuestos limitados (CNII 2019). Por lo que se puede decir que las acciones y estrategias realizadas por los GAD municipales cuentan con recursos insuficientes. Debido a esto el Ministerio de Trabajo, como gerente del proyecto, se planteó en 2021 plantea brindar asistencia técnica para la aplicación de los modelos de gestión (Ministerio del Trabajo 2021).

Conclusiones

Para concluir este análisis, usando la metáfora de Oszlak y O'Donnell (1981), cada política pública es un reflejo del proceso social tejido alrededor de una problemática, por lo que adquieren significación solo y en la medida en que son vinculadas a la cuestión que la origina. La cuestión que ha sido problematizada en el artículo es el trabajo infantil en un contexto de profunda desigualdad, pero también de un Estado débil, que, aunque en determinado momento haya asumido un rol protagónico en la rectoría de la erradicación de esta problemática en 2008, aún está limitado por los cambios políticos. De hecho, parecería que ese contexto está cambiando, considerando que la vigencia del PETI finalizó el 31 de diciembre de 2021 (Ministerio del Trabajo 2021). Parece importante analizar aspectos como la no consideración desde el Estado de las tareas de cuidado, que son llevadas a cabo en el hogar básicamente por mujeres y niñas, lo que acentúa la desigualdad en los miembros más vulnerables de la familia (Ponce y Falconí 2011).

También es relevante señalar que la lógica capitalista maximiza los beneficios al mantener bajos los costos de la mano de obra. Esta lógica lleva a preferencias explícitas de los empleadores sobre la mano de obra de niños y niñas o adolescentes al ser más flexible, fácil de controlar y dispuesta a aceptar salarios bajos (Ponce y Falconí 2011). En relación con este último argumento, parece significativo tener en cuenta que el presidente Guillermo Lasso presentó el 24 de septiembre a la Asamblea Nacional un proyecto de ley en el en el que en su artículo 22 indica que "los adolescentes que han cumplido quince años de edad tienen capacidad legal para celebrar contratos como trabajadores, sin necesidad de autorización alguna y recibirán directamente su remuneración y los beneficios del contrato individual, del contrato colectivo" (*Radio La Calle* 2021, párr. 2). Todo esto contradiciendo la Constitución de 2008, que establece que el trabajo de los adolescentes será excepcional.

Dado que lo que experimentamos son situaciones problemáticas subjetivas, no problemas como tal, parece fundamental tener en cuenta este nuevo contexto en el cual el gobierno de Guillermo Lasso finaliza y empieza el de Daniel Noboa. Esto con el fin de entender el marco conceptual con el que se redefine al trabajo infantil, para, como plantea Aguilar Villanueva (1993, 58), "no hallar la solución correcta al problema equivocado".

Referencias

Acuerdo Ministerial 124/2019. Norma Técnica del Servicio de Erradicación del Trabajo Infantil. Distrito Metropolitano de Quito, 7 de agosto. https://lc.cx/CEnYHq

Aguilar Villanueva, Luis, ed. 1992. *La hechura de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. https://lc.cx/Yyozfx

— 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. https://lc.cx/MjjX9e

Ayala Velastegui, Alexandra Paola. 2014. "Análisis del rol de los actores sociales en la construcción de la política pública de erradicación del trabajo infantil en el caso de Ecuador". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. https://lc.cx/cK8DZc

Banco Mundial. 2021. "Índice de Gini". https://lc.cx/hN4voV

Bitar, Sergio. 2014. Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. Gestión Pública 78: 1-56. https://lc.cx/nSjcyB

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. "La matriz de la desigualdad social en América Latina". https://lc.cx/RaDJjT

CNII (Consejo Nacional Para la Igualdad Intergeneracional). 2019. "Informe de observancia de trabajo Infantil". https://lc.cx/5D5aqN

— 2021. "Indicadores". Acceso el 21 de julio de 2021. https://lc.cx/kOzwl5

Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. https://lc.cx/x-TdP_

Fundación Telefónica. 2016. *La experiencia de Fundación Telefónica contra el trabajo infantil en América Latina*. Madrid: Ariel. https://lc.cx/8UKTZK

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2012. "Trabajo infantil". https://lc.cx/UuqgJA

INEC y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2015. *Trabajo infantil en Ecuador: hacia un entendimiento integral de la problemática*. Quito: INEC / UNICEF. https://lc.cx/EbjSM9

MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). 2017. "Mies promueve corresponsabilidad de las personas que reciben el Bono de Desarrollo Humano". https://lc.cx/lOCWf-

Ministerio del Trabajo. 2018. "Red de empresas por un Ecuador libre de trabajo infantil". https://lc.cx/_bhXbI

— 2021. "Proyecto Erradicación del Trabajo Infantil". https://lc.cx/TNdIdk

Open Democracy. 2016. "Organizaciones de trabajadores infantiles y adolescentes reclaman su derecho a ser reconocidos", 17 de mayo. https://lc.cx/wNOfKI

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. "Programa internacional para la erradicación del trabajo infantil". https://lc.cx/ye58-Z

Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1981. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128. https://lc.cx/etZgkV

Ponce, Juan, y Fander Falconí. 2011. *El trabajo infantil en Ecuador: marco institucional, evolución histórica y análisis costo beneficio de su erradicación*. Quito: MIES / Instituto de la Niñez y la Familia.

Radio La Calle. 2021. "La Ley de Creación de Oportunidades plantea incluir a los adolescentes en el mercado laboral", 25 de septiembre. https://lc.cx/L8-Uub

Roth Deubel, André. 2007. "La evaluación de las políticas públicas". En *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, 135-166. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sabatier, Paul. 2010. "Se necesitan mejores teorías". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 5-18. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

Schlager, Edella. 2010. "Comparación de marcos, teorías y modelos de los procesos de las políticas públicas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 319-339. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

SENPLADES. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES. https://lc.cx/kSkT5V

Solís, Gissela Nathaly, Julián Rodolfo Santillán Andrade, Paul Alejandro Centeno Maldonado y Rosa Evelyn Chuga Quemac. 2022. "El trabajo infantil frente al interés superior del niño. Caso de estudio Ecuador". *Universidad y Sociedad* 14 (4): 342-349. https://lc.cx/YsfScE

Informe

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.6109

Debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones de Ecuador

Debate on the sustainability of Ecuador's pension system

María Victoria Cisneros[1], Yuli Estupiñán[2], Ricardo Mancero[3], Rubí Páez[4], Stephanie Romero[5], Luis Simbaña[6]

Recibido: 08/09/2023 - Aceptado: 11/11/2023

Resumen

En Ecuador se ha planteado nuevamente el debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. En la mayoría de países de América Latina se han realizado reformas; unas se basan en el cambio del modelo de ahorro y el reparto con beneficios; otras, en el de capitalización individual hacia un sistema mixto multipilares; y algunas reformas son de tipo paramétrico dentro de sus propios esquemas de pensiones. Ecuador se enfrenta a un doble problema: uno que afecta a la cobertura del sistema de pensiones y otro que trata de afrontar la reforma sobre la sostenibilidad del seguro de invalidez, vejez y muerte. Países como Uruguay y Costa Rica ya atravesaron estas discusiones y en la actualidad afrontan nuevos desafíos de los cuales se desagregan estas experiencias que pueden servir para alimentar el debate que se encuentra instalado en Ecuador.

Palabras clave: Costa Rica; Ecuador; reformas; seguridad social; sistema de pensiones; Uruguay.

Abstract

In Ecuador, the debate on the sustainability of the pension system has resurfaced. Reforms have been implemented in most Latin American countries; some are centered on modifying the Pay-As-You-Go Defined Benefit system, while others aim to transition toward a mixed multi-pillar system with the Individual Capitalization Defined Contribution system. Additionally, some reforms are of a parametric nature within their own pension schemes. Ecuador grapples with a dual challenge: one affecting the coverage of the pension system and another addressing reforms for the sustainability of disability, old age, and death insurance. Countries like Uruguay and Costa Rica have already navigated similar discussions and are presently encountering new challenges. These experiences can be used to enrich the ongoing debate in Ecuador.

Keywords: Costa Rica; Ecuador; pensions; reforms; social security; Uruguay

[1] FLACSO Ecuador, mvcisneros@flacso.edu.ec
[2] FLACSO Ecuador, yulycarolina1994@hotmail.com
[3] FLACSO Ecuador, la4afondo@gmail.com
[4] FLACSO Ecuador, rubipapc@gmail.com
[5] FLACSO Ecuador, s.romeroarias@gmail.com
[6] FLACSO Ecuador, luisandressim@gmail.com

Introducción

En el Ecuador el sistema de pensiones es uno de los elementos fundamentales de la seguridad social y está conformado por diferentes instituciones y tipos de seguros. Como prestadores públicos se encuentran el 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 (ISSPOL). Sin embargo, el IESS constituye la institución principal en lo que respecta a seguridad social en el país.

El seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) es parte del IESS y ofrece una protección específica para personas en casos de discapacidad, tercera edad o muerte (OIT 2021). El seguro pretende beneficiar a quienes trabajan con o sin relación de dependencia y a trabajadoras/es no remunerados del hogar (TNRH), brindando prestaciones para una jubilación ordinaria y especial por vejez, jubilación por invalidez, subsidio transitorio por incapacidad, mejora de pensión, montepío por viudez u orfandad y auxilio para funerales.

El IESS como administrador del seguro de IVM maneja las contribuciones de las personas aseguradas, empleadoras y del Estado, utilizando un sistema de prestaciones de beneficio definido mediante un régimen demográfico de grupo abierto (OIT 2021). El financiamiento se ha compuesto de varias fuentes de ingresos, las más importantes son las cotizaciones del salario del trabajador equivalente al 7,14 % (excepto en trabajadores autónomos), el 0,1 % que establece la Ley Orgánica de Discapacidades y el 3,22 % del salario del trabajador que es aportado por el empleador. El 40 % total del seguro de IVM proviene del Estado (OIT 2021).

El actual sistema de IVM, tal como está concebido, presenta falencias de insostenibilidad financiera y baja cobertura de afiliación debido a varias razones (CRLSPE 2023b). Esto ocurre porque la principal fuente de ingresos del fondo de pensiones del IESS son las contribuciones de afiliados y empleadores. Sin embargo, las contribuciones representaban al 2019 solo un 61 % del monto necesario para financiar el total de estas prestaciones (OIT 2021). Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre 1999 y 2019 se ha duplicado el número de pensionados, 70 % de los cuales fueron las personas jubiladas por vejez (OIT 2021). No obstante, las afiliaciones no se han incrementado con la misma velocidad.

De acuerdo con la Comisión para la Reforma Legal del Sistema de Pensiones Ecuatoriano (CRLSPE), el aumento de la cantidad de jubilados no se incrementa al mismo ritmo que el número de aportantes debido a una disminución en la tasa de natalidad, que comenzó a manifestarse hace más de tres décadas (CRLSPE 2023b). Además, por las mejoras en la salud de la población, quienes alcanzan la tercera edad disfrutan de expectativas de vida más largas. De tal manera, mientras en los años 80

el grueso de la población era menor a 15 años, en 2022 estuvo entre 15 y 35 años y en 2074 se proyecta que esté entre 45 y 65 años. Asimismo, hoy en día quienes llegan a los 60 años tienen una expectativa de vida de 20 o 25 años más (CRLSPE 2023b).

La OIT estimaba ya en 2020 que la carga pensional bajaría desde 6,38 activos por cada pensionado en 2020 a 2,11 en 2058 (OIT 2020). El sistema actual está diseñado de manera que se requiere, por lo menos, ocho aportantes por cada jubilado (CRLSPE 2023a). Esto ocurre porque la persona jubilada, en promedio, recibe un monto que es cinco veces mayor al que está y su empleador aportaron durante su vida laboral. Ya en 2016, por medio del "Estudio Actual del Fondo de Seguro General de Riesgos del Trabajo del Seguro General Obligatorio", el IESS aseguraba que cuando la inflación anual promedio tomase el valor de 3,5 %, para el año 2053, se esperaría un déficit de 20 464,4 millones de dólares en el fondo del IVM (IESS 2016). Actualmente, el déficit básico del IVM (la diferencia entre ingresos por aportes y gastos por pago de jubilaciones) fue equivalente a 1,8 % del producto interno bruto (PIB) en 2022, y se proyecta que llegará a alrededor del 12 % en 2050 y a casi del 22 % en 2080 (CRLSPE 2023b). De ahí que, entre dos a cuatro años a partir de 2023, el sistema de pensiones podría no tener la capacidad de pagar en su totalidad los beneficios pensionales anuales.

Otro de los problemas del sistema de pensiones es la baja cobertura de afiliación. Según el Registro Estadístico de Empleo en la Seguridad Social (REESS) del Instituto de Estadística y Censo del Ecuador (INEC), el número de empleados afiliados a la seguridad social representó solo el 38,76 % de la población económicamente activa (PEA) en marzo de 2023, es decir, 3,29 millones de empleos registrados (INEC 2023). El IESS estima que al finalizar el 2023 tendrá 57 358 pensionistas nuevos (entre jubilados y montepío), sumando un total de 674 840, un 9 % más que en 2022 (Orozco 2023).

De acuerdo con el REESS, al analizar el empleo registrado por tipo de afiliación al IESS, se muestra que, para marzo 2023 el sector privado concentró el 66,86 % de las afiliaciones, seguido del sector público con el 19,77 %, mientras que el seguro social campesino (SSC) abarcó el 11,18 % y el empleo doméstico representó el 2,19 % (INEC 2023). Del empleo registrado en marzo de 2023, el 41,91 % corresponde a mujeres.

Este no es un fenómeno aislado en Ecuador. Varios países de la región ya han pasado por reformas a sus sistemas de pensiones con el objetivo de asegurar su sostenibilidad. En julio de 2023 la CRLSPE presentó una propuesta de reforma que busca abordar estas falencias. En este sentido, en el presente artículo se plantea como pregunta fundamental ¿cuáles son las lecciones aprendidas de los modelos mixtos en Uruguay y Costa Rica para la reforma del actual sistema de pensiones en Ecuador?

Estado del arte

En América Latina los sistemas de pensiones se presentan de manera diversa, pues no existe un solo patrón o modelo único (De la Torre y Rudolph 2018). Al comienzo se trataba de sistemas individuales de capitalización colectiva y para los años 50 se transformaron en sistemas de reparto (Giudice, Peluffo y Otero 2022). Ya para la década de los 70 los países de América Latina tenían programas de jubilaciones en esquemas de seguro social. Estos sistemas eran fuertemente contributivos, pues sus prestaciones estaban estrechamente relacionadas con los ingresos percibidos por los trabajadores durante la vida laboral activa.

Por tanto, el diseño original de estos sistemas no tenía como objetivo cubrir la totalidad de los adultos mayores de la región, la prioridad era la seguridad de los trabajadores asalariados en relación de dependencia al empleador (Bosch, Melguizo y Pagés 2013). En los años 80 naciones de la región con mayor cobertura alcanzaban sólo al 30 % de los adultos mayores y el resto de países cubrían solamente al 10 % (Rofman y Oliveri 2011). Estos sistemas y los más actuales tratan de alcanzar dos objetivos: el primero, proporcionar un ingreso "suficiente" para cubrir las necesidades de los adultos mayores, evitando generar pobreza en la vejez; y el segundo, evitar las caídas abruptas en la capacidad de consumo al llegar a la jubilación (Bosch, Melguizo y Pagés 2013).

Durante los años 90, cuando los sistemas pensionales comenzaron a presentar síntomas de problemas fiscales (sostenibilidad) e inequidad, surgieron algunos debates. Por ejemplo, el Banco Mundial fijó la agenda de transformación estructural de las pensiones para afrontar la transformación demográfica, el debilitamiento de las redes informales de protección y las cargas financieras actuales y estimadas. Esto puso en marcha un sistema de pensiones de pilares múltiples manejados tanto por el sector privado como por el público (Bosch, Melguizo y Pagés 2013). Este debate condujo a la incorporación de administradoras de fondos de pensiones (AFP) como se hizo en Chile, o sea, empresas privadas que administran fondos individuales de trabajadores, lo que llevó a una privatización del sistema de fondos (Giudice, Peluffo y Otero 2022). Las reformas de los años 90 generaron un debate alrededor de las bondades de los sistemas de capitalización individual y de quienes defienden los sistemas públicos de reparto tradicionales (Bosch, Melguizo y Pagés 2013).

En sí, los debates y las reformas del siglo XXI se centraron en la preocupación por la cobertura (Giudice, Peluffo y Otero 2022). Una primera agenda de reformas, actualmente discutidas en la región, se centra en que los seguros de pensiones avancen a un sistema de multipilares complementarios entre los que destacan las pensiones no contributivas, el pilar contributivo del sistema, otro pilar contributivo en un régimen de cuentas y ahorro individual, otro pilar que se compone de arreglos

flexibles y voluntarios y un último referente a políticas públicas de seguridad social como salud, cuidados, etc. (Giudice, Peluffo y Otero 2022). Esto, con el propósito de lograr un balance razonable entre las características deseables de los sistemas de pensiones. Estas características incluyen la sostenibilidad fiscal, la amplia cobertura, las pensiones adecuadas y equitativas y la prevención de la pobreza en la vejez (De la Torre y Rudolph 2018).

Una segunda agenda de reformas está enfocada en la universalización del acceso a una pensión para todos los ciudadanos con la finalidad de erradicar la pobreza en la vejez y en el incremento del ahorro previsional de los trabajadores durante las próximas décadas, especialmente de aquellos con ingresos medios y medio-bajos. Para conseguir estos objetivos se propone desde un pilar universal antipobreza hasta medidas para incorporar trabajadores a los sistemas de previsión social (Bosch, Melguizo y Pagés 2013).

Actualmente, en América Latina las proyecciones relacionadas con el rápido aumento en la proporción de personas mayores en la población, indican que el gasto público en los programas de jubilación podría llegar al 5,1 % del PIB para el año 2030 (Arenas de Mesa 2020). Si además se considera los desafíos relacionados con la amplitud y adecuación de los beneficios en los programas de jubilación no contributivos, el gasto público en pensiones podría aumentar hasta el 5,7 % del PIB para la fecha señalada, lo que lo convierte en uno de los principales compromisos en el ámbito de la política fiscal (Arenas de Mesa 2020).

Por otro lado, los sistemas de pensiones actuales pueden clasificarse en dos grandes grupos: pensiones contributivas y no contributivas (De la Torre y Rudolph 2018). Mientras las contributivas son financiadas con contribuciones únicamente destinadas al sistema, las no contributivas dependen de la recaudación tributaria fiscal y fundamentalmente están dirigidas a personas de bajos ingresos de edad avanzada. Los sistemas contributivos pueden dividirse en tres grandes modalidades: sistemas de reparto y beneficio definido (PAYG-BD), sistemas de capitalización individual y contribución definida (CI-CD) y sistemas mixtos que toman componentes de los dos anteriores.

En el sistema PAYG-BD, las contribuciones de trabajadores activos financian las pensiones de las personas jubiladas según parámetros como la edad de jubilación, el número de años de aportación y el promedio del salario previo a la jubilación (De la Torre y Rudolph 2018). En el CI-CD, las contribuciones se acumulan en cuentas individuales que son invertidas en empresas administradoras de fondos de pensiones (De la Torre y Rudolph 2018), En este sistema el ahorro acumulado en las cuentas individuales se convierte en un flujo de ingresos mensuales a partir del momento de la jubilación. Es preciso mencionar que las tres modalidades de los sistemas

contributivos varían entre los países de la región. A su vez esta variación puede implicar desafíos para cada modalidad de los sistemas de pensión contributivos.

En la tabla 1 se expone un listado no exhaustivo de los países de la región clasificados en tres modalidades de sistemas de pensiones contributivos: países donde domina el sistema PAYG-BD; países con sistemas mixtos que compiten y se complementan entre sí; y países donde predomina el sistema CI-CD. El enfoque del presente artículo está en el sistema PAYG-BD.

Las dificultades de los sistemas de pensiones contributivos varían según el país y no dependen únicamente de sus diseños, sino también de la estructura y del funcionamiento de los mercados laborales subyacentes (De la Torre y Rudolph 2018). Los problemas más notorios son la insostenibilidad financiera, sobre todo en los sistemas PAY-BD, y la baja cobertura tanto en los PAYG-BD como en los CI-CD.

Por un lado, la inviabilidad financiera de los sistemas de reparto se agrava mientras pasa el tiempo y se incrementa la relación de dependencia, es decir, la relación entre jubilados y afiliados (De la Torre y Rudolph 2018). Esto puede conducir al incumplimiento de los compromisos pensionales si no se llevan a cabo ajustes significativos a los parámetros de los sistemas que respondan a las tendencias demográficas. Por otro, la baja cobertura es más grave en países cuyos mercados laborales tienen un alto grado de informalidad (González 2015). De manera que este problema no podrá resolverse únicamente con reformas a los sistemas de pensiones, sino que su solución será posible en caso de que los mercados laborales se formalicen y que exista un aumento en el ingreso per cápita (De la Torre y Rudolph 2018).

Análisis de impacto de los modelos mixtos en Costa Rica y Uruguay

Actualmente, de los tres modelos mixtos en la región, el de Panamá apenas lleva 15 años de implementación, por lo que este análisis se centra en los casos de Costa Rica y Uruguay que cuentan, en promedio, con más de 22 años de funcionamiento.

Tabla 1. Tipos de sistemas de pensión contributivos

Reparto y beneficio definido	Mixto		Capitalización individual y contribución definida
	Compiten	Se complementan	
Argentina	Colombia	Costa Rica	Bolivia
Brasil	México	Panamá	Chile
Ecuador	Perú	Uruguay	Rep. Dominicana
Venezuela			El Salvador

Fuente: Elaborada con base en De la Torre y Rudolph (2018).

Como se expuso en la sección anterior, ambos países cuentan con un sistema mixto complementario, lo que quiere decir que tienen dos pilares, uno público y otro privado. El componente público se caracteriza por tener contribuciones no definidas y una prestación definida. El financiamiento se realiza mediante reparto o capitalización parcial colectiva y la gestión es de naturaleza pública. Mientras que, el pilar privado presenta las cuatro características, excepto por el hecho de que en Costa Rica y Uruguay la administración está a cargo tanto de entidades privadas como públicas.

Sin embargo, cada país presenta algunas especificidades y los modelos mixtos que han aplicado han tenido un impacto diferente, como se verá a continuación.

El caso de Costa Rica

En el contexto de Costa Rica, cuando se implementó el sistema de seguridad social mixto, se estableció la obligatoriedad para todos los asegurados, tanto los actuales como las futuras personas que se incorporarán al mercado laboral, de participar en dos componentes fundamentales. Por un lado, se encuentra el pilar público contributivo y obligatorio que ofrece una pensión principal definida y que opera bajo un sistema de reparto o de capitalización parcial colectiva. Por otro, está el pilar privado de capitalización que se basa en cuentas individuales y proporciona una pensión suplementaria, adicional a la ofrecida por el pilar uno, según los fondos acumulados en la cuenta del asegurado (Mesa-Lago 2016). Además, es importante notar que existe un pilar adicional público que es financiado por el Estado, que no es de régimen contributivo y que está focalizado en la población vulnerable.

Tabla 2. Características del modelo mixto en Uruguay y Costa Rica

	Sistema	Contribución	Prestación	Financiamiento	Administración
Uruguay (1996)	Público y privado	No definida	Definida	Reparto	Pública
Costa Rica (2001)	Público y privado	Definida	No definida	Pleno	Múltiple

Fuente: Elaborada con base en Mesa-Lago (2016).

La aportación total en Costa Rica al pilar público contributivo es actualmente del 11,16 %. El trabajador aporta un 4,17 %, el patrono un 5,42 %, y el Estado el 1,57 % restante. El mayor contribuyente en este caso es el empleador (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020). Los pilares públicos son administrados por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y los privados por seis operadoras de pensiones complementarias (OPC). La recaudación la hace una tercera entidad (el SICERE), pero es una recaudación centralizada.

Sin embargo, entendiendo que los problemas de sostenibilidad que atañen al sistema de pensiones siguen vigentes, los cambios demográficos mantienen una tendencia. Debido a esto las autoridades han realizado varias reformas, la más reciente en 2023 aunque no entrará en vigor hasta 2024 (tabla 3).

La tabla progresiva de la reforma de 2020 ha sido significativa, pues aborda de manera progresiva la sostenibilidad del modelo sin necesidad de llevar a cabo otros cambios en el sistema de pensiones.

En cuanto al pilar privado contributivo obligatorio, el aporte para el patrono es del 3,25 % y 1 % para el trabajador (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020). Uno de los actuales retos que enfrenta este pilar es que pretende flexibilizar el retiro de fondos, que actualmente puede ocasionar desbalances en el flujo de caja del fondo.

El impacto de este régimen ha sido mixto. Entre 2000 y 2018 la cobertura con base en la población económicamente activa creció del 48 % al 67,4 % (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020). Sin embargo, no se ha encontrado evidencia de que esto se deba a la reforma, pues en el mismo periodo Costa Rica ha experimentado un crecimiento económico sostenido (Banco Mundial 2023). El mayor incremento ha sido en asegurados por cuenta propia y a pesar de todos los ajustes los retos de sostenibilidad se mantienen. Según Robles Cordero (2019), Costa Rica enfrenta una de las tasas de fecundidad más baja de la región y un aumento en la expectativa de

Tabla 3. Reformas del sistema de pensiones de Costa Rica

Reformas	Características
2001 Ley 7947	Se crea el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) a través de un sistema de reparto. Se estableció una pensión mínima y se modificó la edad de jubilación.
2005 Ley 8660	Se ajusta el cálculo de las pensiones del IVM y aumentó las cotizaciones de los trabajadores y empleadores para evitar la insostenibilidad del sistema.
2008 Ley 8704	Se estableció un sistema de cuentas nacionales para calcular las pensiones y se introduce un Fondo de Capitalización Laboral (FCL) opcional para complementar las pensiones (pilar 3 privado).
2011 Ley 8928	Se aumentó gradualmente la edad de jubilación y se realizaron ajustes a las tasas de cotización.
2020 Ley 9874	Se crea el Régimen de Capitalización Individual (RCI), que permite a los trabajadores del sector privado optar por un sistema de cuentas individuales en lugar del IVM y se establece una tabla progresiva.
2023 Reforma IVM	La nueva reforma que entrará en vigor a partir del 11 de enero de 2024 establece que solamente las mujeres podrán acceder a la pensión por IVM anticipadamente a partir de los 63 años y con 405 cuotas aportadas. En el caso de los hombres, no podrán jubilarse anticipadamente, solamente podrán acceder al mismo a partir de los 65 años. También se generaron cambios en los salarios de referencia para el cálculo de la cuantía básica, que ya no se realiza sobre los 240 mejores salarios de los últimos 20 años, sino sobre los 300 mejores salarios de los últimos 25 años, disminuyendo los beneficios en un 13 % de la pensión. Se reforma también el cálculo de la cuantía adicional.

Fuente: Elaborada con base en Pacheco, Elizondo y Pacheco (2020).

Tabla 4. Reformas a la tasa de cotización del pilar público contributivo en 2020

Años	2023-2025	2026-2028	2029
Trabajadores	4,17 %	4,33 %	4,50 %
Empleador	5,42 %	5,58 %	5,75 %
Estado	1,57 %	1,75 %	1,91 %
Total	**11,16 %**	**11,66 %**	**12,16 %**

Fuente: Elaborada con base en Pacheco, Elizondo y Pacheco (2020).

vida. El estudio realizado en 2020, aseguraba que "bajo ninguno de los escenarios anteriores se obtiene un balance positivo del fondo" (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020, 58). Entre 2010 y 2015 el crecimiento de los egresos representó un promedio de 1,6 veces el de los ingresos y aún bajo los escenarios más optimistas, los ingresos no serían suficientes para cubrir los gastos a partir del 2028, o en escenarios más pesimistas a partir del 2024. En el caso de que se decidieran a utilizar las reservas, estas solo alcanzarán máximo hasta 2034 (Pacheco, Elizondo y Pacheco 2020). Los diálogos en torno al sistema de pensiones continúan en Costa Rica, no obstante, se han adoptado una serie de reformas paramétricas a fin de dar sostenibilidad al seguro de pensiones hasta el año 2050.

El caso de Uruguay

En Uruguay el funcionamiento del sistema de pensiones es parcialmente diferente al de Costa Rica. La distribución de la contribución se hace de acuerdo con el ingreso: hasta los 1549 dólares mensuales se asignan todo al pilar público. Entre esa suma y hasta 4647 dólares, se aumenta de forma obligatoria, adicional al pilar público, el pilar privado de pensión complementaria. Cualquier persona cuyo ingreso sea mayor a 4647 dólares se puede afiliar a un tercer pilar privado que brinda una pensión suplementaria a las dos primeras, pero esta afiliación es de carácter voluntaria (Mesa-Lago 2016). Al igual que en Costa Rica, existe un pilar público financiado por el Estado que no es contributivo y que se destina a la población vulnerable.

El aporte total es de 22,5 %, de los cuales el trabajador aporta un 15 % de su salario al pilar público y privado y el patrono un 7,5 % al pilar público, que es obligatorio. El mayor contribuyente es el trabajador. Este esquema ha visto una disminución en el aporte patronal desde la reforma de 2007 con el argumento de que buscaba competitividad empresarial (Lorenzo 2020). La administración del pilar público se hace a través del Banco de Previsión Social (BPS) y el del privado está a cargo de las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP). El BPS, además, es la entidad responsable de hacer la recaudación de manera centralizada.

Tabla 5. Reformas del sistema de pensiones de Uruguay

Reforma	Características
1996 Ley 16.713	Se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), un sistema mixto que combina elementos de reparto y capitalización individual. Los trabajadores realizaban contribuciones al Banco de Previsión Social (BPS) y podían optar por una administradora de fondos de ahorro previsional (AFAP) para administrar sus aportes.
2008 Ley 18.395	Reguló las AFAP y estableció límites en las comisiones. Adoptó medidas para garantizar una pensión básica a aquellos que no lograran acumular suficientes fondos en sus cuentas individuales.
2011 Ley 18.601	Ajustó las condiciones de acceso a las jubilaciones y se estableció una nueva fórmula de cálculo basada en la esperanza de vida y en la variación de salarios. Implementó incentivos para fomentar el ahorro previsional voluntario.
2015 Ley 19.162	Cambió el cálculo de las jubilaciones y estableció un tope máximo para las mismas. También permitió la flexibilización en la elección de AFAP y la movilidad de fondos entre ellas.
2020 Ley 19.889	Se estableció un aporte adicional para aquellos que se jubilaran por invalidez. Se fomentó el ahorro previsional voluntario.
2021 Ley 19.932	Se introducen cambios en la fórmula de cálculo de las jubilaciones y se ajustaron las tasas de aportación al BPS y a las AFAP. Además, se estableció una pensión básica garantizada para quienes no alcanzaran un monto mínimo de jubilación.
2023 Ley 20.130	Se crea el Sistema Previsional Común (SPC), que plantea que los jubilados de los sectores industrial y comercio puedan seguir trabajando después de los 60 años. Se plantearon edades para la jubilación: para quienes nacieron en 1973 la edad mínima de jubilación será de 61 años, los que nacieron antes de este año se podrán jubilar con 60 años y 30 de trabajo. Para quienes nacieron a partir de 1977 la edad mínima de jubilación será 65 años y 30 de trabajo.

Fuente: Elaborada con base en Lorenzo (2020).

Entre el año 2000 y el 2003 el incremento de los ingresos se redujo, en su mayor parte debido a la situación económica que atravesaba Uruguay y a la reducción del empleo (Lorenzo 2020). Sin embargo, entre 2004 y 2014 se evidencia un crecimiento mayor al 10 %, lo cual puede indicar que no fue una consecuencia directa de la reforma de 1996, sino de los indicadores económicos positivos que se registraron en el país durante ese periodo. Finalmente, desde 2014 sigue existiendo crecimiento, pero ya no alcanza los niveles de la década anterior.

Cuando se realizó la reforma que cambió el sistema de reparto puro a uno mixto, se estima que se lograron contener las presiones financieras al menos hasta el año 2040. Sin embargo, las proyecciones a partir de ese año no son buenas. El sistema sigue siendo insostenible a largo plazo. En 2017 la brecha entre ingresos y egresos superaba los 80 000 millones, aunque los aportes se hayan incrementado, no lo han hecho a la velocidad de las pensiones (Lorenzo 2020).

El estudio de la Asesoría Económica y Actuarial del BPS (2019), estima que existe una pérdida de aportes patronales causada por exoneraciones vigentes a los patronos, así como por los incentivos al retiro temprano (Lorenzo 2020). Además,

en la actualidad la mayor parte del gasto del sistema de pensiones es financiado con recursos públicos. La alta cobertura del sistema, combinada con envejecimiento de la población, hace que el gasto público del sistema de seguridad social sea uno de los mayores rubros de gasto público social en Uruguay (Lorenzo 2020). Según el propio autor existen aún varios retos, uno de ellos es que la sostenibilidad no puede cubrirse sólo a través de las tasas de aporte, pues la presión sobre los empleadores ya es una de las más altas de la región y esto podría afectar la formalidad del empleo.

Comparación de la reforma en Ecuador con los sistemas mixtos de Costa Rica y Uruguay

Reformas paramétricas al seguro de invalidez, vejez y muerte

De conformidad con las recomendaciones realizadas por la CRLSPE (2023b), se proponen un conjunto de reformas a los parámetros del seguro de pensiones por IVM. Como primera medida la propuesta de reforma plantea mantener la edad mínima de jubilación en 60 años, con una tasa de aportación igualmente mínima del 11,06 % aplicable a trabajadores bajo relación de dependencia y a los independientes. Esta tasa se aplicaría tanto a los 12 meses del año como al decimotercer y decimocuarto sueldo. Se trata de una medida que tiene como objetivo justificar el seguir recibiendo 14 pensiones anuales en la jubilación.

En cuanto a los requisitos generales de jubilación, la reforma propone que si el afiliado decide jubilarse a los 60 años (edad mínima requerida), tendrá que haber acumulado al menos 35 años de aporte, pero si decide jubilarse a los 65 solo tendrá que haber acumulado 25 años de aportes. Por el contrario, si el afiliado decide

Figura 1. Requisitos de jubilación en Ecuador

Antes de la reforma	
Edad de jubilación	Años de aporte
60	30
61	30
62	30
63	30
64	30
65	15
66	15
67	15
68	15
69	15
70	10
Cualquier edad	40

Al menos 10 años de transición

Después de la reforma	
Edad de jubilación	Años de aporte
60	35
61	33
62	31
63	29
64	27
65	25
66	23
67	21
68	19
69	17
70	15
Cualquier edad	40

Fuente: CRLSPE (2023b)

jubilarse a los 70 años bastará con que haya acumulado un mínimo de 15 años de aportes al seguro social. Además, se mantiene la posibilidad de que el afiliado pueda jubilarse con 40 años de aportes, independientemente de su edad.

En la misma línea, la reforma propone tres opciones que el afiliado podrá tomar en caso de que no llegue a completar el mínimo de años de aportes requeridos para jubilarse. Las opciones son: retirar de forma gradual y programada los aportes acumulados hasta la fecha una vez cumplidos los 70 años; combinar los años de aportación al seguro social con los de su pareja, con la intención de completar el mínimo requerido para jubilarse y así acceder conjuntamente a la pensión vitalicia; y mantener la cuenta de afiliación activa y aportar de manera voluntaria hasta alcanzar el tiempo de aportación mínimo requerido y acceder a la pensión vitalicia del seguro de invalidez, vejez y muerte. El modelo propuesto busca que la tabla de edades y aportes tenga una relación más estable y cercana entre el tiempo de aporte y el de beneficio. A esta relación la comisión la ha denominado "ratio de soporte" (CRLSPE 2023b).

La reforma plantea un cambio gradual en la base para el cálculo de la pensión, pasando a un promedio de los 30 mejores años y no en los cinco mejores como sucede actualmente. Así, la pensión vitalicia, entendida como una pensión que se entregará hasta la muerte del titular, se compone de dos partes. La primera es la pensión básica, que es igual para todos los aportantes con cargo a la contribución obligatoria del Estado al IESS. La segunda es la pensión variable, calculada con base en la tasa de reemplazo, que se define mediante la tasa de reemplazo máxima del sistema IVM (60 %) aplicada a quienes se jubilan con 40 años de aportes y por el denominado "ratio de soporte" o tiempo de aporte dividido entre el tiempo de beneficio. Además, se eliminan los regímenes especiales, excepto el de trabajadores no remunerados del hogar y seguro social campesino (CRLSPE 2023b).

La reforma plantea una base en un primer pilar contributivo y un segundo pilar de capitalización individual basado en planes de ahorro para la vejez. Para esto, se espera crear un marco regulatorio para el desarrollo de instituciones especializadas y paquetes financieros que puedan manejar una cartera de inversiones del ahorro para la vejez. Así, se tendrá un primer plan "obligatorio" de ahorro, relacionado con el fondo de cesantía en el que se mantendría el 2 % de aporte del empleado (como sucede en la actualidad), el cual podrá mantenerse en el BIESS o elegir un gestor de inversión privado. También, se determina un plan de ahorro obligatorio a mediano plazo constituido por al menos un 4 % de los 8,33 % actualmente destinados al fondo de reserva. Este plan de ahorros podría ser entregado, por instrucción del afiliado, al BIESS o a una entidad financiera privada. La jubilación patronal también pasará a ser un plan de ahorros patronal de propiedad del empleado y se establecerían planes de ahorro voluntarios para la vejez.

Tabla 6. Comparación de variables económicas y sociales entre Costa Rica Uruguay y Ecuador

País	Ranking/ índice de desarrollo humano	Riesgo de pobreza	Esperanza de vida (en años)	Porcentaje de trabajo informal	Tasa de fertilidad (hijos/as por mujer)
Uruguay	58 / 0,809	10,6	Mujeres 79,26 Hombres 71,65	22	1,48
Costa Rica	58 / 0,809	30%	Mujeres 79,81 Hombres 74,42	39,2	1,56
Ecuador	95 / 0,740	33	Mujeres 77,46 Hombres 70,26	54,8	2,3

Fuente: Elaborada con base en el PNUD (2022).

Finalmente, otro punto importante de la reforma es el pilar no contributivo. A través de la reforma se pretende eliminar la incompatibilidad de acceso o recepción del BDH y del IVM por otro. También, se busca uniformar el criterio de acceso a pensiones asistenciales que administra el Ministerio de Inclusión Económica y el social con el seguro social campesino y los trabajadores no remunerados del hogar que administra el IESS. Todo esto con la finalidad de ampliar la cobertura del sistema y mejorar la focalización del mismo.

Análisis comparativo

Para comenzar con este análisis, es importante recordar que existe un impacto que las variables económicas y sociales pueden tener sobre el sistema de pensiones. Esto implica que los modelos se desarrollan en contextos diferentes y, por tanto, pueden tener distintos impactos.

De la misma manera, las diferencias en los modelos mixtos son sustanciales, como se aprecian en la tabla 7.

Un primer punto de análisis comparativo es el grado de informalidad de los países, tanto Uruguay como Costa Rica presentan un número de informales de entre dos a cuatro por cada 10 personas dentro de la PEA. Esto significa que hay más personas dentro del sistema sosteniendo a los jubilados. Por otra parte, Ecuador tiene un nivel de informalidad superior, concretamente entre seis a siete por cada 10 personas de la PEA. Es decir, muchos menos trabajadores sostienen a los jubilados. Esto es importante porque se puede observar que Ecuador tuvo, en los últimos años, tres quinquenios en los que mejoraron las condiciones económicas y donde subió el empleo 1990-1995, 2005-2010 y 2010-2015, sin embargo, el empleo adecuado, medido como número de personas afiliadas a la seguridad social, no se sostiene en el tiempo (Villacrés y Saavedra 2021).

Dentro de los modelos multipilares se plantea la importancia del pilar no contributivo, y tanto en las reformas aplicadas en Uruguay y Costa Rica como en la propuesta para Ecuador este pilar toma relevancia como una forma de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema que puede derivar de la vejez. Sin embargo, a diferencia de estos países, en Ecuador se busca que estas pensiones asistenciales sean complementadas

Tabla 7. Características generales de los pilares en Costa Rica, Uruguay y Ecuador

Pilares y Características	Costa Rica	Uruguay	Propuesta de reforma en Ecuador
Pilar público no contributivo			
Pensión no contributiva	Existe	Existe	Existe
Edad	65, inválidos, viudas y huérfanos	De 65 a 70 años e inválidos	60 años, no cambia
Monto mensual (en dólares)	138	299	La reforma no establece un monto fijo
Prueba de ingreso	Sí, no puede tener otros ingresos	Sí, no puede tener otros ingresos	No, plantea eliminar la incompatibilidad de acceso al BDH con el seguro IVM
Tipo de financiamiento	Reparto	Reparto	Reparto
Administrador	CCSS	BPS	Plantea unificar los criterios de acceso y de otros programas de pensiones asistenciales entre Mis mejores años, Pensión para adultos mayores que administra el MIES con el seguro social campesino y trabajadores no remunerados del hogar administrados por el MIES
Pilar público contributivo			
Importancia de la pensión	Principal	Básica	Principal
Beneficio	Definido	Definido	Definido
Edad y años de contribución	65 años y 20 de aportes o 60 años 38 de aportes para las mujeres y 62 y 38 para los hombres	60 años y 30 de aportes o desde 65 años y 25 de aportes a 70 años y 15 de aportes	Propone en 10 años una transición de 60 años y 35 de aportes, a 65 años y 25 de aportes y 70 años y 15 de aportes
Contribución (% del salario)	11,16	22,5	20,51
Trabajador (%)	4,17	15 es el aporte total, que se reparte entre el pilar público y el privado	11,06 aplicado a las 14 pensiones (decimotercer y decimocuarto sueldo), ya no sobre los 12 sueldos como es en el sistema actual
Empleador (%)	5,42	7,5, 16,5 (gobiernos departamentales) y 19,5 (funcionarios de administración central)	9,45
Estado (%)	1,57		El Estado seguirá con el subsidio del 40%
Recaudación	Centralizada	Centralizada	Centralizada
Cálculo de la pensión	Fijada por la ley aplicando el salario promedio en un número de años, más una fracción por cada año extra	Fijada por la ley aplicando el salario promedio en un número de años, más una fracción por cada año extra	Plantea una fórmula para calcular la pensión vitalicia del sistema del IVM que toma en consideración la esperanza de vida al jubilarse, los años de aportes realizados y una tasa de reemplazo máxima
Tipo de financiamiento	Capitalización parcial colectiva	Reparto	Reparto más capitalización individual más el aporte estatal (40%)

Pilares y Características	Costa Rica	Uruguay	Propuesta de reforma en Ecuador
Pilar privado obligatorio contributivo			
Importancia del monto de la pensión	Complementaria	Principal	Complementario
Edad y años de contribución	65 años y 20 de aportes o 60 años y 38 de aportes para las mujeres y 62 y 38 para los hombres	65 años sin considerar años específicos de aportes o 60 años y 30 de aportes	60 años y 35 de aportes, 65 años y 25 de aportes o 70 años y 15 de aportes
Contribución (% del salario)	4,25	15 es el aporte total que se reparte entre el pilar público y el privado	2
Trabajador (%)	1	15 es el aporte total que se reparte entre el pilar público y el privado	2
Empleador	3,25	0	0
Cálculo de la pensión	Basado en el acumulado en la cuenta individual y en las tablas de mortalidad	Basado en el acumulado en la cuenta individual y en las tablas de mortalidad	Calculada por fórmula con base en: (i) la tasa de reemplazo máxima para 70/40 que el sistema puede sostener; y (ii) en el "ratio de soporte" (tiempo de aporte a tiempo de beneficio)
Administradoras	OPC	AFAP	BIESS u otras entidades financieras privadas
Pilar privado voluntario			
Voluntario	Sí	Sí, más de 4647 dólares	Sí
Edad	57 años / 66 aportes		
Contribución solo trabajador	Sí. Cotizar un monto mensual superior a los 10 dólares	Sí, empresa puede por convenio	Sí, el aporte es libre y voluntario
Administradoras	OPC	AFAP	IESS-pensiones u otras entidades financieras

Fuente: Elaborada con base en Mesa-Lago (2016) y actualizado con datos 2022 (CRLSPE 2023b).

por otros tipos de ayudas sociales e ingresos pasivos a fin de generar mejores condiciones para las personas de la tercera edad en situación de vulnerabilidad.

El pilar contributivo público en los casos de Uruguay y Costa Rica y del que se plantea planteado para Ecuador, tiene parámetros muy diferentes entre sí. Esta diferencia responde a las dinámicas propias de la sostenibilidad de los seguros de pensiones de cada país y a la estructura laboral que aporta a dichos sistemas. En este sentido, se coincide en que la edad de jubilación debe estar a partir de los 60 o 65 años, pero los años de aportes varían ampliamente. Otro parámetro diferente entre los casos es el aporte que se hace a la seguridad social y el monto de los aportantes (empleado, empleador y Estado), sin embargo, coinciden en que en este pilar la recaudación y la administración de dichos fondos es centralizada y la lleva a cabo una entidad gubernamental especializada.

Finalmente, el pilar de capitalización individual, caracterizado por un programa de ahorros para la vejez obligatorio y voluntario, tiene una importante variación de los parámetros tanto para Uruguay y Costa Rica como en la propuesta ecuatoriana en lo que respecta a los montos y a su administración. Sin embargo, cabe recalcar que la propuesta ecuatoriana separa la gestión de la administración de estos fondos

e incluye que tanto el BIESS como las entidades financieras privadas puedan gestionar estos fondos, lo que, al menos en el marco constitucional ecuatoriano, sería inviable ya que establece que la seguridad social es universal y pública a menos que se realice una reforma constitucional.

Conclusiones

La comparación entre los sistemas de pensiones de Costa Rica, Uruguay y la propuesta de reforma en Ecuador revela notables diferencias en términos de estructura, financiamiento y beneficios. Costa Rica y Uruguay, ambos con un índice de desarrollo humano similar, mantienen pilares públicos tanto no contributivos como contributivos, ofreciendo pensiones básicas y complementarias, respectivamente.

En contraste, la propuesta de reforma en Ecuador busca unificar criterios de acceso a programas asistenciales y modificar la edad de jubilación sin establecer un monto fijo de pensión. Además, Ecuador presenta una mayor tasa de trabajo informal y una tasa de fertilidad más alta, lo que plantea desafíos adicionales para su sistema de pensiones. Estas diferencias reflejan la diversidad de enfoques y los desafíos que enfrentan estos países en la búsqueda de sistemas de pensiones sostenibles y equitativos.

En Ecuador, la Constitución establece que el Estado debe garantizar los derechos establecidos, entre ellos el de la seguridad social. Además, en el artículo 367 se afirma que la seguridad social es pública y universal. Sin embargo, en la actualidad, tanto la seguridad social en su conjunto como el seguro IVM presentan graves problemas de cobertura y sostenibilidad. Es decir, no se cumple el mandato de universalidad y a pesar de su baja cobertura, no es sostenible en el tiempo. En este sentido, hay una coincidencia general de fortalecer el pilar no contributivo y mejorar la cobertura del mismo, mejorando así este sistema para evitar que las personas de la tercera edad caigan en la pobreza o en la pobreza extrema.

Ecuador tiene un grave problema de sostenibilidad del empleo adecuado, por ende, la dificultad parte de un mercado laboral volátil en el que hay oferta de trabajo, pero no una demanda suficiente. Esto mina la sostenibilidad de la seguridad social y especialmente del seguro IVM. Una eventual reforma no garantizará la absorción de la oferta laboral, pero sí puede ayudar a no generar condiciones adversas para su absorción. Es necesario entonces repensar las dinámicas laborales en el país.

A pesar de las diferencias estructurales en términos de mercados de trabajo, informalidad, tasa de fertilidad o desarrollo humano, hay lecciones que aprender de las reformas aplicadas en Uruguay y Costa Rica. En primer lugar, un sistema mixto, como el que se ha propuesto en Ecuador, no garantiza ni la universalidad ni la

sostenibilidad de la seguridad social y especialmente del seguro IVM. A dos décadas de las primeras reformas en dichos países, se han planteado nuevas reformas que van desde cambios en la edad de jubilación a montos base sobre los que se calcula la pensión, entre otras. Esto llevaría a pensar si, tanto en Ecuador como en el resto de países de la región, son necesarias más reformas paramétricas o volcarse a un cambio estructural de los modelos de seguridad social.

Finalmente, la reciente reforma aplicada en Uruguay, al igual que la propuesta para Ecuador, plantean repensar la vejez dentro de un concepto que muchos autores han denominado "vejez productiva". Es decir, ante la insostenibilidad de los seguros IVM y del monto de las pensiones, se abre el escenario para plantear que los jubilados sigan trabajando para generar así ingresos pasivos complementarios a la pensión. Este planteamiento se complejiza en países como Ecuador que presentan un alto grado de informalidad, baja cobertura del sistema de pensiones y en un contexto local y regional donde las dinámicas empresariales plantean un trabajo intensivo y no extensivo, minando la absorción laboral de quienes alcanzaron una jubilación.

Referencias

Arenas de Mesa, Alberto. 2020. "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19". *Macroeconomía del Desarrollo* 212: 1-65. https://lc.cx/m_I4TS

Banco Mundial. 2023. "Costa Rica: panorama general", 4 de octubre. https://lc.cx/pQD-Rh

Bosch, Mariano, Ángel Melguizo y Carmen Pagés. 2013. *Mejores pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. https://lc.cx/-2abTF

CRLSPE (Comisión para la Reforma Legal del Sistema de Pensiones Ecuatoriano). 2023a. "¿Por qué una comisión para reformar el sistema de pensiones?". https://lc.cx/X5t8Lb

— 2023b. "Informe de recomendaciones sobre el sistema de pensiones". https://lc.cx/ICALK8

Giudice, Soledad, Aníbal Peluffo, y Natalia Otero. 2022. "Los sistemas de pensiones en América Latina. Aportes para el debate de los trabajadores". Comisión Técnica, Friedrich-Ebert-Stiftung. https://lc.cx/3u4jG3

González, Elizabeth. 2015. "Weekly Chart: Latin America's Informal Economy". https://lc.cx/ZKqoZj

IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 2016. "Estudio actual del Fondo de Seguro General de Riesgos del Trabajo del Seguro General Obligatorio 2013". https://lc.cx/o1Q8id

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2023. "Registro estadístico de empleo en la seguridad social". https://lc.cx/7cl3Q2

Lorenzo, Fernando. 2020. "El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". *Macroeconomía del Desarrollo* 204: 1-70. https://lc.cx/AYbpPR

Mesa-Lago, Carmelo. 2016. "Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: Algunas lecciones para la reforma en El Salvador". *Aportes al Debate sobre Políticas Públicas* 6: 1-20. https://lc.cx/WWOF63

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. "Valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social". https://lc.cx/P4jVFr

— 2021. "Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad". https://lc.cx/LOObs0

Orozco, Mónica. 2023. "El pago de pensiones para jubilados del IESS subió 14% en el primer bimestre". *Primicias*, 4 de julio. https://lc.cx/cXMMUl

Pacheco, José Francisco, Hazel Elizondo y Juan Carlos Pacheco. 2020. "El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". *Macroeconomía del Desarrollo* 211: 1-87. https://lc.cx/EyMJee

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. "Human Development Report 2021-2022". https://lc.cx/UgV6wO

Robles Cordero, Edgar. 2019. "El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos". https://lc.cx/pmABE4

Rofman, Rafael, y María Laura Oliveri. 2011. *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Torre, Augusto de la, y Heinz R. Rudolph. 2018. "El complejo estado de los sistemas de pensiones en América Latina". Working Paper 7, UDLA. https://lc.cx/bXtDG8

Villacrés Endara, Hugo, y Lorena Saavedra Yépez. 2021. "Vejez: protección social y el derecho a la ciudad". *Vínculos* 6 (2): 85-102. https://doi.org/10.24133/vinculosespe.v6i2.1802

Reseñas

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.5998

Christopher Krupa. 2022. **A Feast of Flowers: Race, Labor, and Postcolonial Capitalism in Ecuador**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 318 págs.

Recibido: 12/06/2023 - Aceptado: 25/10/2023

Feast of Flowers tells the story of those Ecuadorian indigenous peoples who work in Ecuador´s massive flower industry and how the flower industry in Ecuador subjects indigenous people to the dynamics of a "postcolonial primitive accumulation" (pgs 12-16). The book is based on over thirty-three months of ethnographic fieldwork working with indigenous peoples of the Cayambe region but the focus of Krupa´s research is the flower plantations that define a new form of post-hacienda capitalism in Ecuador.

Indeed, if one travels to the Cayambe area, even as a tourist, the landscape is defined by large towering structures ("greenhouses") of plastic and bamboo that are interspersed between indigenous territories and their agricultural fields. Interestingly, Krupa lived in an indigenous community in the area, but traveled to the flower plantations to do fieldwork on capitalism rather than focus on the dynamics of the indigenous community. Krupa successfully and creatively tells the history and dynamics of these plantations, and provides readers with key insights –and clear ethnographic examples- of the details and coercive forms used by flower capitalists.

For Krupa, primitive accumulation is defined as, the "forces giving rise to a capitalist mode of production in a specific time and place" (p. 13) but he emphasizes two key components of primitive accumulation that define the system. First, "modern" primitive accumulation requires violence to coerce people and organizations into submission to capitalistic goals, and second, history itself is "revised" and organized into a kind of historical consciousness that works as an ideology of power. Ideology and (mainly psychological) violence thus naturalize capitalistic suffering and make exploitation inevitable and profitable.

The book is organized into four parts. In Part I, Krupa describes and analyzes the origins of the flower business in Ecuador and details the structural changes in the national and global political economy of the 20th century. He focuses on the credit boom of the late 20th century that made such a project viable. Chapter 3 tells the story of how the flower entrepreneurs acquired loads of credit for their initiatives, and Krupa explains how the emerging flower capitalism was connected to the haciendas through the continuity of elites—children of hacendados—who continued controlling land, money, and politics. New forms of finance defined this new world-economy whereby the expansion of labor-extensive production systems in the Global South allowed for emergent opportunities for specialized goods for Northern consumers. As has historically been the case in Ecuador, old elites transitioned successfully from one system of domination (the hacienda) to a new one (finance capitalism), and in so doing, they organized new systems and ideologies of power that reinvigorated capitalistic expansion and intensification.

Part II details the theoretical approach of "primitive accumulation" as a system of power that organized indigenous peoples into a class of workers who previously defined their livelihoods by other modes

of existence and reproduction. Chapter 4 shows how flower growers inherited the "salvationist" ideology that has, since conquest, defined the indigenous "problem." There is an interesting discussion of "historicity" as related to different forms of capitalism, with the agrarian reforms of the 1960´s and 1970´s representing a liberation from old forms of domination. Capital, by seizing hold of temporality itself, naturalizes its expansion into new areas and new forms of production. Chapter 5 tells the story of how one flower company inserted itself in what used to be the hacienda "San José" and the failed struggle of a community to resist the building of the flower plantation. Through dialogue, propaganda, and legal maneuvering the company "possessed" the land (p. 151) through ideology, poetics, and even practices of showing respect. The change from the hacienda to these new processes defined by agrarian reform allowed flower projects to insert themselves into the landscape, and they were able to take over small strategic spaces among the indigenous territories by buying parcels of land and becoming owners. Flowers don't require lots of land, just tons of labor, so passion rather than dispossession worked just fine. Drawing on the work of Glen Coulthard (2014), Krupa asserts that the capitalist advancement of "primitive accumulation" fosters colonialism rather than, as Marx had it, "the other way around" (p. 162). We can see, thus, how a new system of power and production came to define the Cayambe region, but one that did not seek nor cause indigenous communities and ways of life to disappear, only force them to accept the new plantations and cooperate with them.

Part III focuses on capitalist "psychological" and how capitalism becomes "interior" to a subject´s self or being. In flower companies, workers are subjected to psychological and psychometric testing, forced to draw portraits of themselves, and answer questions about feelings, their bodies, and their inner qualities. These psychological interventions derive from the legacy of viewing indigenous people as colonial subjects devoid of "culture" and the qualities that define personal advancement. Industrial psychology came to define the social praxis of indigenous work in these plantations, and people and the landscape were brought into a new system of domination very specific to the rural Andes. These processes of affective sympathy, as Krupa argues, strengthened the bond among worker´s bodies (and their minds) with new forms of capitalist production—making indigenous territories sites of struggle and contradiction with the collective and relational values that have traditionally defined community life. Industrial psychology, thus, has become a means to continuing the European "invasion," but through sophisticated and specialized psychological violence.

Part IV deepens the discussion and documents how Cayambe´s flower plantations promote a "Fordist" (p. 236) ideology of assimilation based on notions of self-improvement, "improvement" that has, at its essence, the intensification of industrial labor routines. Krupa provides ethnographic data and interesting vignettes that support the book´s argument that contemporary capitalism creates value as "emergent," a future oriented idea of cultivating (mainly) human capital for future "potential" (p. 243). We are shown how roses are grown, packed, and prepared for shipment and the methods of

extracting labor from workers through "discipline, sanction, and reward" (p. 245). The work day is described, different tasks, and processes that define the industrial forms of production and management. The flower plantations, in my view, are really factories that follow a contemporary industrialization model focused on sophisticated forms of psychological manipulation and disciplined routines that are surely implemented in other places throughout the Global South.

The strength of this book is that it tells the story of the flower plantations and shows the dynamics of new forms of capitalism in what is a region dominated by the presence of indigenous communities and non-industrial rural ways of life. The psychological dynamics of domination at work in these plantations is striking, and I learned much from the arguments about how capitalism adapts to, and uses different temporalities to achieve its political goals of expansion. Overall, the book works well and is a nice combination of high theory, ethnography, and historical narratives of experience and events in the region.

No research project or book can do everything, and if there is one area that requires more attention it is to account for how indigenous peoples of the Cayambe region have adapted to the "new" capitalism, but also continue to resist colonialism and fight for their rights to reproduce their communities and relations as an indigenous nationality. As we know, for example, from the work of Emilia Ferraro (2004), for example, indigenous communities in the region still define their modes of existence through different values, such as reciprocity, gift-giving, sharing, and debts to the sacred apus (mountain deities). In the Cayambe region, there are over 150,000 indigenous people organized in 131 comunas (https://conaie.org/2014/07/19/kayampi/) who belong to different local and regional organizations that are members of the powerful Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador or CONAIE. The uprisings of 2019 and 2022, which completely shut down the country, are evidence of the continued struggle of indigenous peoples of Ecuador against capitalistic/colonial domination (Bréton, Gascón, and Mármol 2023). Behind such political actions are sophisticated and complex processes of subalternate struggle, not just for "recognition," but for right to social reproduction defined by communal values and a more egalitarian or "decolonial" society.

In many ways, while the indigenous territories of the Global South may be thought of as the "periphery" of capitalism, they could also be viewed as being in the center of subalternate modes of life that demonstrate that capitalism is not so powerful as to define all relations, values, and thought processes. However, as this sophisticated and nuanced book shows, indigenous peoples of Cayambe have been forced to coexist in complementarity and contradiction with modern capitalist plantations that have penetrated into their communities, and scarily, their "minds." Krupa's book is a fresh and novel way to study capitalism, from the perspective a fine-grained ethnography of the internal relations that define local implementation, ideology, and praxis of specific forms of primitive accumulation. I enthusiastically recommend this excellent book, as it fills a crucial niche in the discussion of indigenous peoples and their complex relationship to global capitalism in the Ecuadorian Andes and beyond.

References cited

Bretón, Víctor, Jordi Gascón, & Camila del Mármol. 2023. Indigeneity coalesced: The 2022 national strike in Ecuador. Anthropology Today 39 (3): 13-16.

CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Kayambi. https://conaie.org/2014/07/19/kayampi/ Accessed June 12, 2023

Ferraro, Emilia. 2004. Reciprocidad, don y deuda: relaciones y formas de intercambio en los Andes ecuatorianos. la comunidad de Pesillo. Quito: FLACSO - Abya Yala.

Michael A. Uzendoski
FLACSO Ecuador
mauzendoski@flacso.edu.ec

DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2023.5973

Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales. 2014. **Sociología de la Acción Pública.** El Colegio de México: México D.F. 141 págs.

Recibido: 23/05/2023 - Aceptado: 25/10/2023

El libro realizado por Lascoumes y Le Gales, traducido del francés al español, presenta una mirada sobre la teoría de las políticas públicas diferente a las nociones clásicas desarrolladas en la policy science desde su formación propuesta por Lasswell y enfocadas en el Estado como el eje de análisis bajo el modelo top down.

Los autores proponen desplazar el término de "políticas públicas" por el de "acción pública", a partir de una perspectiva proveniente de la sociología de las organizaciones y el enfoque construccionista, y a lo que los autores han denominado como "sociología de la acción pública".

El Estado en esta propuesta es solo un elemento más dentro de una red de interacciones entre actores públicos y privados, la sociedad civil, las instituciones y los instrumentos: "una sociología política de la acción es ante todo una forma de reflexionar sobre las nuevas configuraciones entre el Estado y la sociedad civil" (Lascoumes y Le Gales 2014,122).

El libro se compone de cinco capítulos, en el primero se describen los fundamentos de la sociología de la acción pública y se exponen las diferentes definiciones que hay sobre la acción pública y el papel que tiene la gobernanza sobre esta. Esta sociología recoge las propuestas de autores clásicos como Durkheim, Weber, Marx y de autores posteriores como Bourdieu. De Durkheim señalan la importancia de las políticas públicas en la regulación social, de Weber su contribución en el análisis de la burocracia, del marxismo identifican la conocida noción de las luchas de clases en la evolución del Estado. Mientras que de Bourdieu recalcan su trabajo para "comprender las trayectorias y hábitos de los altos funcionarios" (Lascoumes y Le Gales 2014, 15).

Además, los autores proponen conceptualizar a la sociología de la acción pública bajo un paradigma interdisciplinario, tomando elementos de la sociología del derecho, la ciencia política, la pedagogía y la sociohistoria.

Dentro de las definiciones de acción pública recalcan particularmente la de Jhon Dewey, en la cual las políticas públicas son únicamente una hipótesis de trabajo, rompecabezas experimentales que no son estáticos, ni son construidos por los tomadores de decisiones bajo una supuesta racionalidad absoluta.

En este sentido se marca tres rupturas sobre el análisis racionalista de la ciencia política: no es suficiente una ley para modificar comportamientos, el Estado no es un ente unitario e imparcial en la acción pública y por último se rompe con el fetichismo racionalista en la elección política.

Los autores proponen un modelo interactivo de análisis a partir de cinco variables: Los actores, sean individuos o entes colectivos dotados de intereses y recursos; las representaciones, las cuales son los marcos cognitivos que dan un sentido a los actores; las instituciones que son los marcos de acción; los procesos, que serían una combinación de las anteriores y los resultados, los efectos que se producen sobre las organizaciones y los compartimentos.

En el segundo capítulo, se analiza el problema de la implementación de las políticas públicas, lo importante del análisis radica en evidenciar los fallos de implementación, más

no en proponer una metodología de evaluación de esta. El analizar los fallos de la acción pública es un componente que permite distinguir la interferencia de las redes de política en la acción pública, los intereses particulares de los actores, así como las limitaciones de los programas de políticas públicas.

Los autores señalan tres tipos principales de fallos: la inefectividad, que es un defecto en la implementación, se menciona que la forma más clásica de este tipo de fallo es la ausencia o la demora de decretos que permitan poner en marcha la ejecución de una política. El segundo tipo de fallo es la ineficacia "se han adoptado medidas a nivel central, se han movilizado competencias y se han asignado presupuestos, pero los efectos esperados no aparecen" (Lascoumes y Le Gales 2014, 36). Y el tercer tipo de fallo es la ineficiencia, pocos beneficios para un elevado costo.

Los fallos recurrentes de la implementación dieron paso a un nuevo enfoque que parte desde abajo (bottom up), los programas gubernamentales están llenos de incertidumbres, tienen objetivos imprecisos, son contradictorios, están mediados por intereses particulares y por negociaciones entre grupos de interés.

En el tercer capítulo se analiza el papel del Estado y la intervención de las elites en la acción pública, los autores realizan una crítica de la toma de decisiones bajo el modelo top down. En este modelo los altos funcionarios buscan posicionarse como los poseedores del monopolio de la experticia, del conocimiento y de "las competencias necesarias para la selección, la implementación y la operatividad de políticas públicas" (Lascoumes y Le Gales 2014, 54).

La sociología de la acción pública toma distancia de los enfoques analíticos centrados en el Estado y la elección racional, los actores si bien poseen una determinada racionalidad, esta es limitada, la información que poseen los tomadores de decisiones siempre es incompleta, las decisiones se basan en criterios subjetivos y están limitadas tanto por eventos endógenos como exógenos.

Los enfoques cognitivos, ponen a disposición otros elementos en la comprensión de la toma de decisiones, estas son interferidas por sistemas de creencias y representaciones globales conocidos como "paradigmas", el "término paradigma es utilizado por Kuhn por analogía con el mundo científico para designar un acuerdo sobre los conceptos, las hipótesis y los métodos" (Lascoumes y Le Gales 2014, 62-63).

Los paradigmas no son eternamente estables, las controversias en una disciplina científica producen anomalías, provocando rupturas epistemológicas. Sin embargo, como lo señala Peter Hall al igual que Sabatier, los cambios en este nivel son raros, en las políticas públicas se observan por lo regular únicamente cambios en el nivel instrumental.

El papel de las elites en la toma decisiones del Estado ha sido ampliamente discutido, principalmente por los enfoques marxistas que, "atribuyen a una clase dirigente capacidades de dominación y de dirección de la sociedad..." (Lascoumes y Le Gales 2014, 68). Pero la evidencia indicada en la investigación de Roberth Dahl y de otros investigadores, muestra la existencia de varios tipos de élites y grupos de interés en una constante competencia dentro de la toma de decisiones políticas y una continua interdependencia manifestada por medio de negociaciones, luchas e intercambios.

El cuarto capítulo se centra en la asignación de la agenda pública, el cual comienza criticando la noción del Estado como el provee-

dor de soluciones ante problemas de interés general. La elaboración de una política "no significa únicamente resolver problemas, significa también construirlos" (Lascoumes y Le Gales 2014, 77). Los autores manifiestan que en la acción pública no solo existe una "agenda setting", sino también una "agenda marketing", los políticos no solo deben actuar, deben hacer creer que se actúa, la actuación es vista como una acción simbólica ante sus oponentes y ante la ciudadanía que los eligió.

Los autores advierten que, no se debe confundir un hecho social, un problema público y un asunto público. Los hechos sociales son fenómenos indisociables de las percepciones sociales que pueden ser experimentados o medidos, estos se vuelven un problema público cuando sucede una movilización de los actores dentro del espacio público. Y una vez se supone que la solución de este problema requiere de la intervención del Estado se los considera un asunto público, pero además se requiere que una autoridad pública se apropie de esta problemática.

En el último capítulo se expone el papel de las instituciones, las normas y los instrumentos dentro de la acción pública. Se señalan dos enfoques principales, el institucionalismo y el neoinstitucionalismo. Las instituciones: "son construcciones sociales y políticas, producto de conflictos y negociaciones" (Lascoumes y Le Gales 2014,102). Para estos enfoques las instituciones proveen de un marco estable que reduce las incertidumbres y permiten la acción pública. Un punto esencial mencionado por los autores es señalar que las instituciones no son neutrales, estas favorecen a las relaciones de poder de determinados actores, al igual que las normas que son establecidas y ejecutadas por las instituciones.

Los instrumentos por su parte son identificados desde una postura foucaultiana, como tecnologías de gobierno, "la instrumentación de la acción pública es entonces tanto un medio para estructurar la acción administrativa como para orientar las relaciones entre la sociedad política" (Lascoumes y Le Gales 2014,113). Las instituciones, normas e instrumentos se conciben como elementos dentro de las relaciones de poder y como tecnologías para regular y guiar el comportamiento social.

Comentarios finales

El mayor valor que aporta la sociología de la acción pública es mostrar la complejidad involucrada en todo el ciclo de las políticas públicas, asimismo, identificar el reduccionismo epistemológico de los enfoques clásicos de la policy science. El centrar el análisis en la acción permite evitar este reduccionismo y el observar las políticas públicas como elementos dinámicos y no estáticos. A su vez hay una clara intención por parte de los autores de abandonar las explicaciones monocausales de los procesos de la política pública, por un paradigma multidisciplinario y multicausal.

Dentro de las críticas posibles, una es la falta de una propuesta metodológica lo suficientemente desarrollada, tampoco se llega a visibilizar una clara particularidad que diferencie la sociología de la acción pública como una rama específica de la sociología, sino únicamente como una aplicación de esta a un objeto de estudio determinado.

José Eduardo Chiriboga Varea
FLACSO Ecuador
jechiribogafl@flacso.edu.ec

Fe de Erratas

En el artículo "El análisis retórico en el estudio de las políticas públicas" con número de DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2022.5648 publicado en Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. Vol. 9 No. 2. 2023, en la página 63:

Donde se leía:
Chica, Sergio. 2022. "El papel de los dispositivos retóricos en marcos de sistemas de políticas públicas. Estudio de caso comparado: proceso de elaboración, presentación y aprobación del Plan de Desarrollo de Bogotá de Gustavo Petro (2012) y Enrique Peñalosa (2016)". Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia [inédito]

Leer:
Chica, Sergio. 2022. "El papel de los dispositivos retóricos en marcos de sistemas de políticas públicas. Estudio de caso comparado: proceso de elaboración, presentación y aprobación del Plan de Desarrollo de Bogotá de Gustavo Petro (2012) y Enrique Peñalosa (2016)". Proyecto de tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia [inédito]

En la reseña "Howlett, Michael . 2019 . The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job. New York: Routledge Textbooks in Policy Studies . 138 pp" con número de DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2022.5559 publicado en Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. Vol. 9 No. 2. 2023, en la página 184:

Donde se leía:
Najwa Giselle Jalkh

Leer:
Najwa Giselle Jalkh
FLACSO-Ecuador

En la reseña "Cass R. Sunstein. 2020. Behavioral Science and Public Policy. New York: Cambridge University Press. 84pp" con número de DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2022.5549 publicado en Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. Vol. 9 No. 2. 2023, en la página 191:

Donde se leía:
Guiselle Marlene Romero

Leer:
Guiselle Marlene Romero
FLACSO-Ecuador

En la reseña "Guy Peters. 2018. Policy Problems and Policy Design. Cheltenham Edward Elgar Publishing Publication. 179 pp." con número de DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2022.5550 publicado en Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. Vol. 9 No. 2. 2023, en la página 195:

Donde se leía:
Carolina Elizabeth Sinchiguano

Leer:
Carolina Elizabeth Sinchiguano
FLACSO-Ecuador

Política editorial

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

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

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

Información: revistamundosplurales@flacso.edu.ec

Selección de artículos

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

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

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

Normas de publicación

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

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

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

a) La primera vez que aparezca una sigla se deberá escribir previamente su significado completo, luego la sigla.
b) Las imágenes, cuadros, gráficos y tablas deberán estar incorporados en el texto con un número de secuencia y el título, y deberán contener las fuentes de referencia completa.
Ejemplo: *Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto.*
Fuente: *www.legal.unal.co*

Las imágenes pueden incorporarse al texto en un tamaño de 18 cm. de ancho y 300 dpi o enviarse de forma separada, siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor: [Fotografía 1 aquí].
Para gráficos o tablas estadísticas se recomienda su envió en formato Excell, indicando en el texto la ubicación apropiada: [Tabla 1 aquí]

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

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

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

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

—. (1999b). "Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador". *Ecuador Debate* 47: 45-63.

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

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: a primer in political economy*. New York: Cambridge University Press.
—. 2000. *Democracy and Development: political regimes and material well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press
—. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: a social-democratic approach*. New York: Cambridge University Press.

FLACSO
ECUADOR