



FLACSO 2022



## RESÚMENES Y PONENCIAS

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias  
Sociales “*Democracia, Justicia e Igualdad*”

Eje temático 10: Estado, Gobierno y Políticas Públicas.



FLACSO  
URUGUAY



# FLACSO 2022

Los derechos patrimoniales de este libro de Actas del V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales pertenecen a FLACSO y los derechos de autor a la persona que accedió a publicar su ponencia en el presente documento. Queda prohibida la reproducción total o parcial sin autorización escrita de los titulares del Copyright, por cualquier medio o procedimiento, según lo establecido en el artículo 23 de la Ley 15.913 de 27/11/87.

ISBN: 978-9915-9569-4-7



FLACSO Uruguay  
8 de Octubre # 2882, cp 11600,  
Montevideo. Uruguay.  
Tel. 598 2481 7459  
[www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy)



**FLACSO**  
**2022**

## ÍNDICE

### PÁGINA / TÍTULO

#### I / PRÓLOGO

- 1 / LEY N° 18.987 DE “INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO” EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA POR SARS-COV-2 EN URUGUAY
- 27 / HACIA UN NUEVO MARCO DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: APROXIMACIONES DESDE LA PRODUCCIÓN DE CIUDADANIAS RESILIENTES
- 45 / ABORTO EN CHILE: DIMENSIONES DE EVALUACIÓN PARA LA POLÍTICA PÚBLICA
- 74 / EL DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO
- 94 / CIUDADES METROPOLITANAS DE AMÉRICA LATINA Y SUS INSTRUMENTOS PARA EL LOGRO DE LOS ODS
- 114 / ASPECTOS URBANOS Y METROPOLITANOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN BRASIL Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS). IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
- 139 / DESAFÍOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE ANTE LA POSTPANDEMIA. CONSIDERACIONES Y PERSPECTIVAS DE GOBERNANZA PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS ODS
- 159 / CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: UMA ANÁLISE SOBRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL NO PERÍODO 2006-2017
- 180 / ARGENTINA Y BRASIL: SOSTENIMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO FORMAL, ORIENTACIÓN POLÍTICA-IDEOLÓGICA Y COVID-19. ¿VIEJOS PROBLEMAS, NUEVAS RESPUESTAS
- 182 / AVALIAÇÃO DE VALORES SOCIOMORAIS EM PROFESSORES DE UMA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
- 186 / OS PROBLEMAS DE CONVIVÊNCIA – DESAFIOS DA ESCOLA E DO PROFESSOR
- 204 / A POLÍTICA PÚBLICA COMO MACROPROCESSO
- 216 / ¿QUÉ AFECTA LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL A INICIATIVAS DE CROWDSOURCING LEGISLATIVO?



# FLACSO 2022

- 234 / POLÍTICAS AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: REFLEXÕES SOBRE ACESSO E PERMANÊNCIA EM UMA UNIVERSIDADE BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DECOLONIAL
- 253 / CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE PARA JÓVENES EN SITUACIÓN DE CALLE: EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO PUNTO DE PARTIDA DE LAS POLÍTICAS DE CALLE
- 274 / GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN LA RED URBANO AMAZÓNICA CENTRO-NORTE DEL ECUADOR
- 292 / O ALCANCE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A VIOLÊNCIA DE GÊNERO PARA ALÉM DA ZONA URBANA- UMA VISÃO PSICOSSOCIAL: MULHERES DAS FAVELAS, DO CAMP O E ENCARCERADAS
- 310 / REVISIÓN TEÓRICA DE PROGRAMAS SOCIALES EN LA UE. MEDICIÓN DE INDICADORES DE ODS EN LAS ISLAS CANARIAS
- 334 / CIUDAD DE MÉXICO Y LOS ÁNGELES ANTE LOS LÍMITES DE SU COMPLEJIDAD EN LA ÉPOCA DE LA COVID-19
- 355 / GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL Y EQUIDAD EN EL MUNICIPIO SAN MIGUEL DEL PADRÓN: UNA MIRADA DESDE LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO
- 374 / SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A LOS RIESGOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR MINERO EN ECUADOR
- 397 / RETOS DEL ABORDAJE INTEGRAL DE LA ENFERMEDAD RENAL CRÓNICA NO TRADICIONAL EN COSTA RICA
- 411 / SISTEMA DE SALUD MENTAL PARA NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN UN PAÍS DE CONFLICTO: EL CASO DE COLOMBIA
- 433 / ANÁLISIS DEL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA CON ENFOQUE FEMINISTA Y DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: LAS 3R DEL TRABAJO DE CUIDADOS NO REMUNERADO
- 451 / BASES PARA UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN NACIONAL EN EL MUNDO IBEROAMERICANO
- 453 / DEPENDENCIA FISCAL Y DESIGUALDAD TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS DE COLOMBIA
- 455 / ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL BRASILEIRA DE HABITAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO ADVOCACY COALITION FRAMEWORK
- 477 / UMA ANÁLISE DO DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVIDAS NA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL





# FLACSO 2022

- 495 / LOS ALGORITMOS Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA “UNA NUEVA GOBERNANZA DIGITAL”
- 508 / LA IGUALDAD DE ETNIA, RAZA Y GÉNERO EN LA PROPUESTA DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL CHILENA. UNA APROXIMACIÓN SISTEMÁTICA AL DOCUMENTO BORRADOR DE LA CONSTITUCIÓN DE CHILE DEL 14 DE MAYO DE 2022
- 510 / GOBIERNO DE LA POLÍTICA PLAN FINES (PLAN DE FINALIZACIÓN DE ESTUDIOS PRIMARIOS Y SECUNDARIOS) COMO RED DE INTEGRACIÓN SOCIOEDUCATIVA
- 539 / O DIREITO À CIDADE COM DEVIR URBANO: HÁ INTEGRAÇÃO DO TERRITÓRIO EM CURITIBA?
- 554 / INSTRUÇÃO PÚBLICA E PROGRESSOS DO ESPÍRITO HUMANO NA OBRA DE CONDORCET
- 570 / DEL ENCIERRO MODERNO A LOS BARRIOS PRIVADOS
- 572 / REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y RETROCESO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA



**FLACSO**  
**2022**

## **Estado, Gobierno y Políticas Públicas.**

Este eje temático articula las dimensiones institucionales de la acción pública alrededor de la gobernanza democrática para promover la justicia y la igualdad a través de las políticas públicas, a nivel regional, nacional y local.

Se propone reflexionar sobre la gestión pública con foco principal en el desarrollo humano y como garante del acceso amplio, transparente y democrático a las políticas sociales desarrolladas con vistas a mejorar la calidad de vida y el acceso a derechos de la población más vulnerable.

Está orientado a profundizar el conocimiento sobre el diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas y sus aportes a la calidad democrática. La inclusión de organizaciones sociales en estos procesos y la incidencia de los organismos internacionales que intervienen en su financiación.

Es una rica oportunidad para intercambiar sobre los procesos en la región y su análisis comparado. En particular, los abordajes con énfasis en descentralización y desconcentración, y su impacto en el empoderamiento de las comunidades en sus territorios.

Las ponencias pueden abordar aspectos teóricos, metodológicos y empíricos. Se prioriza la presentación de avances de investigaciones y se valoran propuestas de análisis comparado entre nuestros países.

### *Subtemas*

- Diseño de Políticas Públicas.
- Desarrollo de políticas sociales de salud, educación, vivienda, trabajo.
- Gestión pública con foco en inclusión y diversidad.
- Gobernanza democrática, participación ciudadana y controles democráticos en los procesos políticos.
- Reforma del Estado, estrategias de abordaje, impactos e innovaciones.

### *Comité Científico*

- **Elizabeth Oria (Uruguay).**
- **Nicolás Loza Otero (México).**
- **Guillaume Fontaine (Ecuador).**
- **Salete Valesan (Brasil).**
- **Patricia Muñoz Eraso (Colombia).**
- **Carlos Rodrigues de Caires (Ecuador).**



# FLACSO 2022

- **Ulises Flores Llanos (México).**
- **Alejandra Armesto (México).**
- **Esteban Caballero (Paraguay).**
- **Gonzalo Basile (República Dominicana).**
- **Andrea Azevedo (Brasil).**



# FLACSO 2022

## PRÓLOGO

Desde su creación en 1957, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) se ha consolidado como un organismo internacional, intergubernamental, de carácter académico, autónomo y plural, dedicado a la promoción, enseñanza, investigación y cooperación en todas las Áreas de las Ciencias Sociales.

El quehacer de FLACSO se ha desarrollado desde la más amplia pluralidad de enfoques y metodologías, resultantes de la coexistencia y la colaboración de diversos actores de la academia, el sector público y la sociedad civil. Esta pluralidad es uno de sus más importantes activos que la ha constituido como un espacio regional autónomo para la producción de nuevo conocimiento; como un punto de encuentro, diálogo y cooperación entre la academia y el mundo de las políticas públicas y como un espacio privilegiado para la contribución al desarrollo y la integración regional.

Su carácter de organismo multilateral y su presencia en América Latina y el Caribe, coloca a FLACSO en una posición de aliado estratégico para innovar y ser pionera en el trabajo colaborativo e interdisciplinario, a través del cual puede trascender las realidades estrictamente locales para presentar una mirada amplia de la región, y apoyar los esfuerzos de los países y otros actores en la lógica de pensar la integración y el desarrollo con amplitud de miras y espíritu de cooperación.

En virtud de nuestra misión y responsabilidad con los Estados de la región, nuestro compromiso con el fortalecimiento del pensamiento latinoamericano y el fomento de la reflexión crítica, en el año 2007 se llevó a cabo la primera edición del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO en Quito, Ecuador.

Desde entonces, cada edición del Congreso FLACSO ha reflejado su papel como un socio estratégico para los Estados de América Latina y el Caribe, buscando promover la investigación y el análisis crítico de los desafíos económicos, sociales, políticos y culturales que enfrenta la región y contribuyendo al desarrollo de políticas públicas efectivas para el bienestar de los pueblos latinoamericanos y caribeños.

Es después de cinco años y una pandemia producto de la crisis sanitaria global que volvimos a tener la oportunidad de dialogar, compartir y



# FLACSO 2022

reflexionar sobre América Latina y el Caribe en un Congreso presencial de este calibre. La quinta edición del Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO, realizado en Uruguay del 16 al 18 de noviembre de 2022, reunió a más de mil personas estudiantes, investigadoras y académicas para reflexionar sobre los temas críticos de la democracia, la justicia y la igualdad, así como explorar la diversidad de aportes académicos que se realizan desde distintos países de la región.

En la era del conocimiento, la academia como generadora de pensamiento juega un papel crucial en la construcción de diálogo a nivel nacional, regional y multilateral para la búsqueda de soluciones multidisciplinarias a los desafíos del Siglo XXI. Sin olvidar su papel científico y crítico, la academia debe innovar, generar conocimiento y reflexión de la más alta calidad, así como formar especialistas con herramientas intelectuales y analíticas para aportar a la solución de los problemas globales y sus implicaciones nacionales y locales.

Agradecemos de manera especial al Programa FLACSO Uruguay, a las personas conferencistas, ponentes, investigadoras y participantes que con sus aportes contribuyeron al éxito del V Congreso FLACSO el cual aportó de manera decidida al debate intelectual y a la reflexión sobre el estado actual de las Ciencias Sociales en la región.



**Dra. Josette Altmann-Borbón**  
Secretaria General de FLACSO



**FLACSO**  
**2022**

# **LEY N° 18.987 DE “INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO” EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA POR SARS-COV-2 EN URUGUAY. UN ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN Y LOS EFECTOS EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS DE LAS MUJERES.**

**Mag. Mayra Isabel Laborde Hermida**

FLACSO Uruguay.

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “*Democracia, justicia e igualdad*”

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)





## Resumen

Este estudio se enmarca en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres; específicamente el derecho al aborto voluntario en el marco de legalidad en Uruguay y su implementación en el contexto de emergencia sanitaria por pandemia de SARS-COV-2. La salud de las mujeres y el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos son un problema de salud pública que requiere atención particular en contexto de pandemia. El estudio, realiza el análisis de la implementación de la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo” en dicho contexto. A través del Modelo Ecológico Multidimensional, analiza la afectación al ejercicio de este derecho de las mujeres en función de la manera en que se implementó la ley en el contexto de pandemia en Uruguay. Específicamente, se identifican barreras y obstáculos planteados en el marco de la implementación de la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo” en el contexto de pandemia por SARS-COV-2, se analiza el rol que asumieron las organizaciones de la sociedad civil en relación al seguimiento de la implementación de la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo” y se indaga en los mecanismos implementados por el Estado para la atención y protección de los derechos de las mujeres que transitaron el proceso de interrupción voluntaria del embarazo en el contexto de pandemia por SARS-COV-2. La investigación aporta producción de conocimiento específica sobre el acceso al aborto e implementación de la norma que regula la práctica en el marco del sistema de salud en Uruguay en el contexto de la emergencia sanitaria.

**Palabras clave:** Derechos Sexuales y Reproductivos – Salud Sexual y Reproductiva – Aborto – Ley de “Interrupción Voluntaria del Embarazo” - Pandemia – SARS-COV-2 - Uruguay



## Introducción

La presente investigación se enmarca en la temática de los derechos sexuales y reproductivos, y por consiguiente en la de salud sexual y reproductiva de las mujeres. Se indaga en particular sobre la implementación del derecho al aborto voluntario en el marco de legalidad en Uruguay y la implementación de la Ley N° 18.987 de “*Interrupción Voluntaria del Embarazo*” en el contexto de pandemia por SARS-COV-2.

La mencionada ley es el resultado de un largo proceso político que implicó el posicionamiento del tema en conferencias internacionales y la toma de posición por parte del Estado uruguayo, reafirmada en el Consenso de Montevideo sobre Población y desarrollo de la CEPAL llevado adelante en agosto del año 2013. El instrumento considera que los derechos sexuales y los derechos reproductivos son parte fundamental de los derechos humanos, y su ejercicio promueve el goce de otros derechos fundamentales, así como de las metas internacionales de desarrollo y de erradicación de la pobreza, asimismo, considera que lograr la meta de acceso universal a la salud sexual y la salud reproductiva no ha sido de ningún modo suficiente, además expresa que la educación y la atención en salud son fundamentales y reafirma que las muertes maternas en la generalidad de los casos son prevenibles. La mayoría de ellas son debido a la dificultad que existe para acceder a servicios de salud sexual y salud reproductiva, y por otra parte a los abortos inseguros. En este sentido se hace énfasis en que la penalización del aborto incrementa la mortalidad y morbilidad y no disminuye la cantidad de abortos. (CEPAL; 2013) En este sentido, cabe hacer referencia al concepto de mortalidad materna; que para la Organización Mundial de la Salud (OMS) refiere al fallecimiento de cualquier mujer mientras está transitando el período de la gestación o en los 42 días posteriores a la finalización de la misma por la causa que fuere que tenga que ver con complicaciones del embarazo, parto y puerperio. El



# FLACSO 2022

indicador de muerte materna se calcula teniendo en cuenta la cantidad de muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos. En dicho sentido la metodología utilizada para el cálculo es el resultado que se obtiene si dividimos el número de muertes maternas entre el número total de nacidos vivos en un período de tiempo y lo multiplicamos por 100.000. (OMS; 2012)

El proceso político que se transitó para llegar a la sanción de la norma que busca garantizar la Interrupción Voluntaria del Embarazo en las primeras 12 semanas de gestación, implicó la participación de los movimientos feministas y movimientos de mujeres en reclamo de avances normativos que garantizaran el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos, los que fueron claves en Uruguay. Nuestro país a nivel histórico ha transitado un complejo proceso en torno a la temática de la salud sexual y reproductiva, que convocó la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones feministas, así como las ligadas a la temática de género, y las organizaciones sociales religiosas, entre otras, así como también implicó la participación de diferentes profesionales de la salud.

Para la presente investigación se partió de la hipótesis de que el proceso de abortar en nuestro país en el marco de la ley genera una amenaza a la capacidad de las mujeres de decidir libremente. Esto se visualiza en lo establecido legalmente, que obliga a días de reflexión y a diversas consultas que cuestionan la intención y la decisión de estas. Las mujeres deben justificar las razones de su decisión, las cuales están preestablecidas poniendo sobre la mesa algún tipo de carencia que demuestre que no le es posible continuar con el embarazo; esto, no deja lugar a que la decisión tomada por la mujer esté relacionada con la falta de deseo, ni tampoco da la oportunidad a una planificación familiar;



# FLACSO 2022

*“...la mujer deberá acudir a consulta médica ante una institución del Sistema Nacional Integrado de Salud, a efectos de poner en conocimiento del médico las circunstancias derivadas de las condiciones en que ha sobrevenido la concepción, situaciones de penuria económica, sociales o familiares o etarias que a su criterio le impiden continuar con el embarazo en curso...el equipo interdisciplinario, actuando conjuntamente, deberá informar a la mujer de lo establecido en esta ley, de las características de la interrupción del embarazo y de los riesgos inherentes a esta práctica. Asimismo, informará sobre las alternativas al aborto provocado incluyendo los programas disponibles de apoyo social y económico, así como respecto a la posibilidad de dar su hijo en adopción...el equipo interdisciplinario deberá constituirse en un ámbito de apoyo psicológico y social a la mujer, para contribuir a superar las causas que puedan inducirla a la interrupción del embarazo y garantizar que disponga de la información para la toma de una decisión consciente y responsable...a partir de la reunión con el equipo interdisciplinario, la mujer dispondrá de un período de reflexión mínimo de cinco días...la ratificación de la solicitante será expresada por consentimiento informado.” (Uruguay, Poder Legislativo, Ley N° 18.987; 2012) Además, cabe destacar la poca accesibilidad a información técnica confiable transmitida desde el Estado específicamente que tenga que ver con el alcance de la ley o los derechos sexuales y reproductivos. Tomando en cuenta el último informe de La Colectiva Feminista “Mujeres en el horno” (marzo, 2021) donde se hace referencia a las barreras en torno al acceso a la información, se expresa:*

*“La ley existente en nuestro país conlleva una serie de pasos y procedimientos que las mujeres deben realizar para poder acceder a un aborto dentro del sistema de salud. Estos pasos no son sencillos, sino que estipulan varias visitas al sistema de salud, agendas y consultas médicas y plazos que en ocasiones exceden las semanas de gestación estipuladas por la ley, obstaculizando el acceso al aborto por negligencia o cuestiones*



# FLACSO 2022

*burocráticas. De este modo el acceso a la información se constituye como una barrera, al no contar con la información necesaria sobre el procedimiento y hacer valer el derecho del acceso al aborto y al asesoramiento en salud sexual y reproductiva. Los hechos confirman en muchas ocasiones: informaciones erradas, costos inadecuados, mala praxis y negligencia de las y los distintos actores que forman parte del sistema de salud...los casos de información inadecuada tienen que ver en ocasiones con el acceso, pero en otros casos con los procedimientos.” (MEEH. Colectiva Feminista “Mujeres en el horno”; 2021:34)*

Por lo cual se puede aseverar que, la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo” desde sus comienzos, ha supuesto diversas barreras y dificultades en su implementación para que las mujeres ejerzan efectivamente sus derechos. La indagación sobre cuál fue la realidad de esta en el contexto de pandemia por SARS-COV-2, permite evidenciar en qué medida estas barreras se incrementaron y qué características particulares adquirieron durante el período 2020 - 2022.

En dicho sentido, cabe poner de manifiesto que la salud de las mujeres y el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos de las mismas son un problema de salud pública que requiere atención particular en contexto de pandemia. La ausencia de dicha focalización deja a las mujeres excluidas y vulneradas en lo que respecta a la toma de decisiones sobre su vida y el ejercicio efectivo de sus derechos; y por ende en la conquista de su autonomía.

En este sentido, se buscó analizar la afectación del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en función de la manera en que se implementó la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo”, en el contexto de pandemia por SARS-COV-2 tomando el período en que duró la emergencia sanitaria en nuestro país; desde marzo del año 2020 hasta abril del año 2022.



# FLACSO 2022

De esta forma, se plantearon como objetivos para llevar adelante dicho análisis;

i. Identificar barreras y obstáculos planteados en el marco de la implementación de la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo” en el contexto de pandemia por SARS- COV-2.

ii. Analizar el rol que asumieron las organizaciones de la sociedad civil en relación al seguimiento de la implementación de la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo” en el contexto de pandemia por SARS-COV-2.

iii. Indagar los mecanismos implementados por el Estado para la atención y protección de los derechos de las mujeres que transitaron el proceso de interrupción voluntaria del embarazo en el contexto de pandemia por SARS-COV-2.

Para concretar los mismos se planteó recurrir a la trama de actores que ocupan diversos espacios de actuación a nivel institucional y de organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, cabe destacar que interesó identificar barreras, obstáculos o tensiones en ámbitos interconectados. Por lo que en lo que refiere a la metodología utilizada para llevar adelante esta investigación, se tomó como herramienta un modelo conceptual que aportó al análisis desde una mirada integral y holística; el mismo es el Modelo Ecológico Multidimensional que fue desarrollado por el psicólogo Urie Bronfenbrenner (1979), que concibe al ambiente ecológico como un conjunto de estructuras seriadas y ordenadas en diferentes niveles. Dichas estructuras seriadas se denominan macrosistema, exosistema, mesosistema y microsistema. Este modelo, considerado explicativo, permitió utilizar sus principios para realizar un análisis de los diferentes sistemas en interacción de la implementación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. En dichas interacciones se analizó el impacto de la política pública y del marco normativo en la cotidianeidad





# FLACSO 2022

de las mujeres, tomando contacto con los diferentes actores que forman parte de dichos sistemas interactuando con sus entornos inmediatos y a la misma vez siendo influidos por las diversas relaciones que se generan en otros contextos. Se obtuvo de ese modo una mirada sistémica e integral de la realidad en torno al aborto en el marco de legalidad en nuestro país en el contexto de pandemia por SARS- COV-2.

Por lo tanto, haber utilizado el modelo ecológico para abordar y analizar la implementación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo en el contexto de pandemia por SARS-COV-2, implicó también aportar en la formulación de elementos conceptuales, técnicos y metodológicos para reconocer que el acceso al aborto legal es un problema de política pública polifacético, que tiene raíces biológicas, sociales, culturales, psicológicas y ambientales.

## **Antecedentes académicos**

Tomando en cuenta un estudio llevado adelante por el Instituto Guttmacher (2020), podemos afirmar que en todas partes del mundo las mujeres recurren a abortos voluntarios, inclusive en países donde éste es ilegal. Las leyes de aborto restrictivas no están asociadas con menos cantidad de abortos. A nivel mundial, América Latina tiene los porcentajes más altos de aborto inseguro. La mayoría de ellos ocurren en países en desarrollo, donde las mujeres pobres son las más vulneradas en sus derechos ya que son las que tienen menor acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y menos recursos para pagar procedimientos clandestinos. Los datos disponibles indican que las tasas de aborto son más altas en los países donde se limita el acceso a los métodos anticonceptivos. Las mismas se reducen cuando las mujeres, tienen información sobre los métodos anticonceptivos disponibles y llegan a acceder a ellos, así como cuando se



# FLACSO 2022

llega a implementar la educación sexual integral y es posible el acceso al aborto legal y en condiciones seguras. (Guttmacher; 2020)

La investigación sobre aborto en América Latina y el Caribe de Alejandra López Gómez (2015), pone de manifiesto la realidad de los derechos sexuales y reproductivos en dicha región. En el contexto latinoamericano, la inaccesibilidad al aborto seguro en los sistemas de salud representa una barrera central para el ejercicio de la ciudadanía y para el reconocimiento de la capacidad de las mujeres en relación a tomar decisiones sobre sus vidas.

En el estudio de Susana Rostagnol (2014), *Aborto Voluntario y Relaciones de Género*, la autora aborda el vínculo entre la interrupción voluntaria del embarazo y las relaciones de género. En este sentido, se pone a consideración que la ocurrencia del aborto voluntario tiene que ver con la forma en que los distintos grupos sociales llevan adelante las relaciones de poder, y éstas se ponen en juego en las relaciones de género a través del control del cuerpo y de la reproducción.

En lo que respecta a las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento de mujeres, los estudios llevados adelante por Johnson, Rocha y Schenck (2015) y por Correa y Pecheny (2016) dejan un aporte fundamental del recorrido y de la visión que se desprende a partir de que la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo” es aprobada, así como de la lucha de las/os actores de la sociedad civil organizada solicitando al Estado la garantía en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en Uruguay.

Por otra parte, el estudio de Andrés Constantin para el Consorcio Latinoamericano contra el Aborto Inseguro (CLACAI; 2018) aborda la temática del aborto inseguro y la criminalización de la práctica. Dicho análisis aporta para el presente estudio de investigación conceptos jurídicos



# FLACSO 2022

en torno a la temática del aborto que dan cuenta de la realidad criminalizadora del mismo.

El estudio estadístico y cualitativo realizado por la organización Mujer y Salud en Uruguay (2017), a través del Observatorio de Género y Políticas en Salud Sexual y Reproductiva, de la implementación de los servicios de Salud Sexual y Reproductiva en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) en Uruguay, aporta información que se recabó entre el año 2013 y el año 2017 de diez estudios realizados a nivel departamental en los que se dio seguimiento al funcionamiento de los servicios de salud sexual y reproductiva. En particular, realiza seguimiento a los servicios de aborto. El trabajo realizado por MYSU (2017), constituye un antecedente directo de la presente investigación, en tanto analiza la implementación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo desde que empezó a regir la misma, y hasta el año 2017 inclusive.

## Capítulo teórico - conceptual

Con el objetivo de echar luz sobre el abordaje de este estudio, en el presente capítulo se definen las categorías conceptuales que dan cuerpo al análisis del mismo, teniendo como marco teórico de referencia los conceptos de ciudadanía, autonomía, derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y reproductiva, biopolítica, pandemia y sindemia.

Analizar el concepto de ciudadanía desde una perspectiva de género implica pensar el mismo como una construcción socio histórica por la que se ha excluido sistemáticamente a las mujeres de los procesos de decisión y el acceso a su autonomía, albergadas por un Estado paternalista reproductor del modelo hegemónico que posterga los derechos de las mujeres, al tiempo que les asigna roles en el ámbito de lo privado jerarquizando su función reproductora desde el punto de vista de lo



# FLACSO 2022

biológico. En este sentido, la maternidad se vuelve un ideal, configurada como un mandato social. Este mandato conlleva a maternidades forzadas que condicionan el derecho de la mujer a decidir sobre su cuerpo de forma autónoma. Atendiendo dicha temática, Hana Arendt, analiza el ámbito de la vida privada como un lugar de privación y no como espacio de privacidad. En el caso de las mujeres, esa privación tiene que ver con su salida al mundo público y la falta de autonomía a la que están asociadas sus responsabilidades en las tareas de reproducción y de cuidados, por lo cual el espacio doméstico configura el lugar donde están centralizadas las actividades y responsabilidades de las mujeres. (Arendt; 1988 en Ávila; 2000) En dicho sentido, Giddens refiere que las mujeres son protagonistas en el espacio privado, en lo que refiere al ámbito familiar y llevando adelante el rol reproductivo. En el mismo sentido expresa que si el hecho de que las mujeres comiencen a ser visibles en la esfera pública genera una reestructura del concepto de democracia y de ciudadanía, la participación de los varones en la transformación de la vida cotidiana es de gran importancia. (Giddens; 1992 en Ávila; 2000)

El proceso de construcción de las ciudadanías que han sido restringidas, como las que les han correspondido a las mujeres, ha ido de la mano con los procesos para conquistar la autonomía. La autonomía como concepto político, es entendida por la CEPAL como:

“La capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles.” (CEPAL; 2011 en Benavente y Valdés; 2014:19)

Tomando el concepto de autonomía con relación al concepto de género, ésta se define como:

*“el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En tal sentido, hay una estrecha*



# FLACSO 2022

*relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente. En realidad, el grado de autonomía de un sujeto singular es inseparable del grado de autonomía del grupo social al que pertenece. Es decir, el grado de autonomía personal que una mujer pueda desplegar dependerá también de la autonomía posible de su grupo social y de aquella que las mujeres de la sociedad a la que pertenece hayan alcanzado”. (Naciones Unidas; 2005 en Benavente y Valdés; 2014:19)*

En este sentido, cabe hacer referencia a la construcción de género y a la creencia de que los comportamientos que desarrollan las personas son naturales, y que están determinados biológicamente y, por lo tanto, no son modificables; como consecuencia, es común pensar que los roles asignados a mujeres y varones son inmutables. Podemos decir que las diferencias de género no son un resultado de lo natural o biológico, sino una realidad aprendida o construida social, cultural e históricamente. Bourdieu, explica que se ha biologizado lo social y socializado lo biológico, esto es un trabajo que se realiza colectivamente y es lo que ha ocurrido con la construcción social del género. (Bourdieu; 2000)

Los derechos sexuales y reproductivos, han sido reconocidos como parte integral de los derechos humanos. Se los suele nombrar en conjunto porque están vinculados, pero en ocasiones se hace énfasis en lo reproductivo y se desconoce lo sexual; resultando más tolerable el reconocimiento de la dimensión de salud y reproducción que la de sexualidad y derechos. Los derechos sexuales y reproductivos tienen dos niveles, el nivel de la decisión personal, que se sostiene por la libertad individual de decidir sobre la vida sexual y reproductiva, y el nivel social de los derechos, donde debe garantizarse que la libertad individual efectivamente pueda ejercerse. Las garantías tienen que generarse socialmente y a su vez ser respaldadas por el Estado. (Abracinskas y López Gómez; 2004)



# FLACSO 2022

*“La biopolítica tiene que ver con la población, y la población como problema político, como problema a la vez científico y político, como problema biológico y como problema de poder...aparece en ese momento.” (Foucault; 1974:218)*

En dicho sentido, el cuerpo es el lugar donde se recibe la fuerza del poder. El cuerpo es un instrumento de control. Por lo tanto, a partir de dicho análisis de Foucault podemos ver la forma en que el Estado a través de políticas públicas decide sobre la vida o la muerte de la sociedad. (Barajas Ramírez; 2017)

La práctica del aborto es un hecho social inserto en el ámbito de lo privado, tanto en lo que refiere a lo material como a lo simbólico. La división entre lo público y lo privado, refuerza las relaciones de género que depositan a las mujeres en un lugar de subordinación. (Rostagnol; 2014)

Es importante destacar y problematizar el hecho de que las enfermedades afectan a las mujeres y a los varones de forma diferente, es así que las epidemias exacerban en mujeres y niñas las desigualdades existentes, así como también en otros grupos marginados. No reconocerlo y construir respuestas públicas que las desatienden, implica asistir a una "ceguera de género e interseccional", dado que las políticas no son neutrales. Además, las mujeres no son todas iguales, las mismas presentan diferencias entre sí; por nivel socioeconómico, origen étnico-racial, pertenencia territorial, orientación sexual, edad, situación de discapacidad, etc. Algunas de estas tienden a agravar las desigualdades de género, y cuando se presentan varias de ellas de forma conjunta, se agudizan las asimetrías ya existentes. Ante esta situación, en el contexto de pandemia por SARS- COV-2, es importante hacer énfasis en la salud de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos. Ya que enfrentamos una crisis, que llegó a Latinoamérica y el Caribe en un contexto estructural marcado por fuertes desigualdades sociales. El término sindemia combina sinergia y epidemia. En ella los





# FLACSO 2022

factores del contexto adquieren especial relevancia, ya que son la condición que contribuye a que de la interacción de dos enfermedades o condiciones de la salud confluya una nueva condición más grave que la suma de las dos anteriores. En Latinoamérica y El Caribe las condiciones de desigualdad estructural enmarcan una interacción desfavorable entre el SARS-COV- 2 y la salud sexual y reproductiva de las mujeres. (Napoliti y González; 2021).

## Metodología

La metodología utilizada para llevar adelante esta investigación toma como herramienta un modelo conceptual que aportará al análisis desde una mirada integral y holística; el mismo es el Modelo Ecológico Multidimensional que fue desarrollado por el psicólogo Urie Bronfenbrenner (1979).

*“...el mismo concibe al ambiente ecológico como un conjunto de estructuras seriadas y ordenadas en diferentes niveles...cada una de ellas está dentro de la siguiente y se parte de la premisa de que para analizar a una persona es indispensable estudiarla en relación con los diferentes contextos en que se encuentra inmersa, junto con esas estructuras”.* (Sánchez y Rosales; 2017:123)

Dichas estructuras seriadas se denominan macrosistema, exosistema, mesosistema y microsistema. Es un modelo considerado explicativo por lo cual se utilizarán sus principios para realizar un análisis de los diferentes sistemas en interacción que conforman el marco normativo de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo y su implementación. En dicho sentido, pudimos identificar los siguientes niveles para encuadrar este estudio; los mismos se ubicaron y se ordenaron desde los más cercanos hasta los más alejados tomando como eje central a las mujeres que deciden



# FLACSO 2022

interrumpir un embarazo en el marco de legalidad en Uruguay. Las categorías conceptuales y los diferentes sistemas se combinaron entre sí para analizar los datos que se obtuvieron dando paso a una combinación de variables y dimensiones que enriquecieron el estudio y lo profundizaron. Tomando el diagrama de los sistemas propuestos en el Modelo Ecológico Multidimensional de Bronfenbrenner (1979), el desarrollo de los mismos en relación a nuestro estudio se plantea del siguiente modo:

1. **Microsistema** - Es el nivel que localizamos más cercano a las mujeres que deciden interrumpir el embarazo en el marco de legalidad y estaría constituido en este análisis por las policlínicas del Primer Nivel de Atención e Interrupción Voluntaria del Embarazo, pertenecientes a los diferentes prestadores de salud. La relación vincular que tienen las mujeres con dichos espacios de atención de salud, es decisiva para lograr llevar adelante el proceso de Interrupción Voluntaria del Embarazo y ejercer plenamente sus derechos. Las instituciones deberán a nivel territorial garantizar que la ley se cumpla en tiempo y forma. A su vez en este nivel colocaremos a las organizaciones sociales y colectivos feministas que reciben consultas, asesoran y acompañan a las mujeres que transitan por el proceso de Interrupción Voluntaria del Embarazo.

2. **Mesosistema** - Está formado por las relaciones que se generan entre los miembros del primer nivel (el microsistema), de modo que, por ejemplo, la manera cómo se relacionen las/os diferentes actores institucionales en los diferentes prestadores de salud y las organizaciones de la sociedad civil y a su vez con el órgano rector, va a influir directamente sobre las mujeres y el ejercicio de sus derechos.

3. **Exosistema** - Está compuesto por los elementos que afectan a las mujeres que deciden interrumpir el embarazo en el marco de legalidad, pero que no tienen una relación directa con ellas, sino que ésta se produce de manera indirecta. En este estudio es el marco normativo en el que se



# FLACSO 2022

basa la implementación de la Ley N° 18.897 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo”.

4. Macrosistema - Este nivel está definido por elementos de la cultura, el contexto socio político, el Estado y los acuerdos internacionales de los que forma parte nuestro país en relación al compromiso del Estado de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Para lograr los objetivos de este estudio se desarrolló una investigación de carácter cualitativo. Con respecto a las técnicas de investigación utilizadas en el estudio, la primaria fue la de entrevistas a informantes calificadas/os. Se recurrió a la entrevista semi-estructurada como modelo. Como técnica secundaria de recolección de datos, se recurrió al relevamiento de fuentes documentales, ya que las mismas se consideran elementos clave en el aporte de datos que complementen la información brindada por las entrevistas que van a poner de manifiesto prácticas y percepciones de diferentes actores institucionales y de organizaciones de la sociedad civil y así poder profundizar debates conceptuales, reflexionar y cuestionar la implementación de la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo”, en el contexto de pandemia por SARS-COV-2. En dicho sentido se seleccionó como informantes calificadas/os al responsable del Programa de Salud Integral de la Mujer del MSP, a la presidenta de la Sociedad de Salud Sexual y Reproductiva del SMU, al presidente de la Asociación Civil “Iniciativas Sanitarias”, a una referente de la organización feminista “Mujer y Salud en Uruguay”, a ginecólogas que conforman el equipo de policlínica de IVE en el ámbito de salud público, mutual y privado y a una referente del colectivo feminista “Las Lilas”. Por otra parte, se eligen para el análisis documental el texto normativo de la Ley N° 18.987 de “Interrupción Voluntaria del Embarazo”, así como el documento de la “Guía Técnica para la Interrupción Voluntaria del Embarazo” elaborado por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y los últimos informes elaborados



# FLACSO 2022

por la organización feminista “Mujer y Salud en Uruguay” en el año 2020 y 2021: “Objeción de Conciencia en Cifras” y “Aborto en Cifras”, así como el último informe elaborado en el año 2021 por la Colectiva Feminista “Mujeres en el horno” que analiza los datos recogidos en la atención a mujeres de la “Línea Aborto información Segura”.

## Resultados y conclusiones

Se decide por parte del órgano rector el cierre de policlínicas de las Redes de Atención Primaria (RAP) en las primeras semanas de emergencia sanitaria. Si bien desde el Ministerio de Salud Pública se difundió un comunicado hacia las instituciones de salud sobre la esencialidad de los servicios de Interrupción Voluntaria del Embarazo con fecha del 20/03/2020, se entiende que el mismo no fue suficiente y eficiente para la implementación de la ley en el contexto de pandemia por SARS-COV-2. La Organización Mundial de la Salud (OMS), señala que la suspensión de los servicios esenciales de atención fue una de las fallas en la respuesta de los sistemas de salud desde el principio de la pandemia, esto también fue señalado por otros organismos internacionales.

Se evidencia el desconocimiento por parte de funcionarias/os médicas/os y no médicas/os y de las instituciones de salud del modo en que se debían generar las consultas de los procesos de Interrupción Voluntaria del Embarazo en el contexto de emergencia sanitaria de pandemia por SARS-COV-2. El órgano rector no ha tenido voluntad política durante la emergencia sanitaria de generar espacios de intercambio de información hacia las instituciones de salud, funcionarias/os, profesionales que trabajan en ellas, ni hacia la población en general para promover y difundir un derecho fundamental para las mujeres como es el aborto voluntario. Además, se visualiza que desde los prestadores de salud tampoco hubo una



# FLACSO 2022

intención de transmitir la esencialidad de los servicios, por lo que se genera una doble falta en el acceso a la información.

Las mujeres corrieron riesgos de llegar tarde a los servicios de Interrupción Voluntaria del Embarazo en relación a la cantidad de semanas de gestación permitidas por la ley para realizarse un aborto voluntario, porque no estaba disponible la información que las asesorara en materia de la disponibilidad de los servicios de salud en el contexto de la emergencia sanitaria. En el contexto de emergencia sanitaria de pandemia por SARS-COV-2, en que lo que se informaba mediáticamente era que no se llevarían adelante consultas presenciales, lo fundamental para garantizar que las mujeres accedieran a los servicios, y por lo tanto a su derecho, era hacer pública la información. Lo cual no sucedió.

Los procesos en las policlínicas de Interrupción Voluntaria del Embarazo dependieron de los equipos, y su capacidad de “embanderarse” con la causa, las mujeres que hayan accedido a los servicios seguramente hayan quedado a merced de ello. No hay garantías desde el Estado, porque en última instancia, sus derechos dependerán de las personas que estén trabajando en el servicio de Interrupción Voluntaria del embarazo al que la mujer asista. En este sentido, preocupa que el órgano rector se muestre omiso en su desempeño como autoridad del Estado, en la regulación y evaluación de la política pública y que no haya control del funcionamiento del proceso de Interrupción Voluntaria del Embarazo en los diferentes centros de salud para garantizar a las mujeres su derecho.

En relación a lo que tiene que ver con los servicios de Interrupción Voluntaria del embarazo, hubo poca flexibilización de los protocolos y si se lograron realizar puntualmente fue por voluntad de las personas que forman parte de los equipos de las policlínicas IVE, no del órgano rector.

Aparece como obstáculo la falta de recursos humanos en los diferentes centros de salud por estar cursando el virus SARS-COV-2 o por estar en



# FLACSO 2022

cuarentena. Dicha falta se reflejó en retrasos de los procesos en los casos en que no hubiera funcionarios que suplieran a los que estaban en dicha situación. Esto se visualiza sobre todo en los servicios de ASSE.

Se resalta la inexistencia de protocolos a nivel del organismo rector en torno a situaciones de mujeres usuarias de las instituciones de salud que transitan por el proceso de interrupción voluntaria del embarazo y están en cuarentena por contacto con otros positivos o por ser ellas mismas las portadoras del virus SARS-COV-2.

La falta de información calificada y el asesoramiento en relación a temas como los derechos sexuales y reproductivos sigue siendo para las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones feministas un gran debe y encuentran en dicha falta uno de los obstáculos más grandes en torno a la implementación de la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo.

En lo que respecta al monitoreo y evaluación de la política pública preocupa la falta de transmisión de datos oficiales desde el Ministerio de Salud Pública en relación a la cantidad de mujeres que transitan por los servicios de Interrupción Voluntaria del Embarazo, la cantidad de interrupciones realizadas y los causales de las mismas. Hay una coincidencia en que hay retrasos, falta de claridad, errores y contradicciones en los datos.

La objeción de conciencia se ha presentado como una de las mayores barreras u obstáculos en lo que respecta a la implementación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Así es que, en el Informe “Objeción de conciencia en Cifras” (2021), la organización Mujer y Salud en Uruguay (MYSU) hace referencia a varios datos que preocupan y que pueden exacerbar las complejidades en la implementación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo en el contexto de pandemia por SARS-COV-2.





# FLACSO 2022

Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones feministas han tenido espacios de diálogo con el Estado, pero cabe destacar que desde que las nuevas autoridades asumieron, y luego comenzó la emergencia sanitaria, no se han conseguido sostener dichos espacios. Los mecanismos de participación de las organizaciones sociales en las instancias de diálogo con el Estado, que se crearon en administraciones anteriores por ley o decretos ministeriales, no están funcionando o lo hacen sin convocar a la sociedad civil que participaba de ellos.

El marco normativo que regula la Interrupción Voluntaria del Embarazo apuesta como finalidad a la sexualidad responsable más que en los derechos de las mujeres. Se pueden visualizar aspectos del biopoder tanto desde lo disciplinario como desde lo regulatorio. Ambos aparecen como elementos restrictivos del poder de decisión de la mujer. (Rostagnol; 2014) Las leyes son fundamentales en lo que tiene que ver con los derechos de las mujeres, la igualdad de género y la salud sexual y reproductiva. Los mismos, deben coincidir con los compromisos generados en relación a los derechos humanos que son acordados a nivel mundial y revisarse para que estén presentes en ellos, la perspectiva de género y la no discriminación. En este sentido, UNFPA refiere que las leyes deben basarse en políticas públicas bien gestadas para su implementación y, además, precisan de inversiones para que las mismas se concreten. (UNFPA; 2021)

Bajo el marco legal actual, la realidad de las mujeres migrantes no es igual en derechos que la de las mujeres uruguayas naturales o con nacionalidad uruguaya, ya que enfrentan algunas limitaciones. Para acceder a la Interrupción Voluntaria del Embarazo, es necesario tener cédula de identidad y comprobar, de forma confiable, ser residente en Uruguay por lo menos un año. A pesar de que el plazo de residencia no es requerido en caso de mujeres migrantes que sufren violencia basada en género en territorio uruguayo, para interrumpir un embarazo por voluntad propia, las mujeres migrantes están en desigualdad de condiciones, y esta situación no



# FLACSO 2022

se flexibilizó para que las mujeres migrantes pudieran acceder a sus derechos en tiempos de pandemia donde las desigualdades se profundizaron.

La realidad y el contexto socio político ha modificado en Uruguay el lugar que se le han dado a los derechos sexuales y reproductivos según la administración o el gobierno de turno. Aparece en este análisis como la agenda de derechos se ha visto amenazada producto del posicionamiento de las autoridades en el transcurso de la emergencia sanitaria. En los dos años de la misma han aparecido acciones u omisiones por parte del gobierno de coalición que hace que se presente la preocupación en la ciudadanía por la amenaza que se genera en Uruguay en relación a los derechos en general y específicamente a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Este ataque al derecho, incluye la situación de pandemia por SARS-COV-2 pero habla de un posicionamiento en torno a la política pública en lo que tiene que ver con el gobierno de turno. En este sentido, inferimos que no es necesario derogar la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo para que haya en nuestro país actualmente políticas anti aborto. Asimismo, es importante visualizar que más allá de esta administración y del contexto de pandemia, los derechos de las mujeres en materia de salud sexual y reproductiva específicamente en la temática del aborto voluntario, tampoco han sido tenidos en cuenta con la voluntad política que estos requieren para posicionarlos en agenda y sostenerlos una vez que ya lo están.

Ante este escenario, cabe cuestionarse en torno a cuan restringidas están las ciudadanía para las mujeres en nuestro país y que imposibilitadas se encuentran de poder ejercer efectivamente el derecho fundamental de poder decidir sobre su propio cuerpo, de poder conquistar su autonomía y construir y ejercer su ciudadanía.



## Referencias bibliográficas

Abracinskas, Lilián y López Gómez, Alejandra. (2004) “Mortalidad materna. Aborto y Salud en Uruguay: un escenario cambiante”. Mujer y Salud en Uruguay (MYSU). Montevideo, Uruguay.

Ávila, María Betania. (2000) “Feminismo y Ciudadanía. La Producción de nuevos derechos”. Disponible en:

<http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cladem.org/wp-content/uploads/2018/11/serias-debate-feminismos-ciudadania.pdf>

Barajas Ramírez, Lorena. (2017). “Fronteras de la biopolítica en el debate sobre el aborto”. Disponible en:

<http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.revistadefilosofia.org/78-07.pdf>

Benavente, María Cristina y Valdés, Alejandra. (2014) “Políticas Públicas para la Igualdad de Género: un aporte a la autonomía de las mujeres.” Libros de la CEPAL, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bearak et al. (2020) “Unintended pregnancy and abortion by income, region, and the legal status of abortion: estimates from a comprehensive model for 1990–2019”. Instituto Guttmacher. Nueva York (EE. UU) Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/343147586\\_Unintended\\_pregnancy\\_and\\_abortion\\_by\\_income\\_region\\_and\\_the\\_legal\\_status\\_of\\_abortion\\_estimates\\_from\\_a\\_comprehensive\\_model\\_for\\_1990-2019](https://www.researchgate.net/publication/343147586_Unintended_pregnancy_and_abortion_by_income_region_and_the_legal_status_of_abortion_estimates_from_a_comprehensive_model_for_1990-2019)



# FLACSO 2022

- Bourdieu, Pierre (2020) “La dominación masculina” Editorial Anagrama. Barcelona, España.
- Bronfenbrenner, Urie. (1979) “La ecología del Desarrollo Humano”. Editorial Paidós. Barcelona (España).
- CEPAL. (2013) “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo”. Naciones Unidas. Montevideo. Uruguay. Disponible en: [http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/S20131037\\_es.pdf](http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/S20131037_es.pdf)
- Constantin, Andrés. (2018) “Muerte o cárcel. Persecución y Sanción por aborto.” CLACAI. Disponible en: <http://clacaidigital.info/handle/123456789/1156>
- Correa, Sonia y Pecheny, Mario. (2016) “Abortus Interruptus. Política y Reforma Legal del Aborto en Uruguay”. Mujer y Salud en Uruguay (MYSU). Montevideo, Uruguay.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2021) “Mi Cuerpo me pertenece. Reclamar el derecho a la autonomía y autodeterminación”. Estado de la Población Mundial. Disponible en: [http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/es\\_highlights-\\_single\\_pages\\_1\\_0.pdf](http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/es_highlights-_single_pages_1_0.pdf)
- Foucault, Michel. (1974) “La naissance de la médecine sociale», segunda conferencia pronunciada en el marco del curso de medicina social en la Universidad del Estado de Río de Janeiro publicada en Dits et écrits, Vol. III, Paris, Gallimard, pp. 207-228.
- Giddens, Anthony (1992) “La transformación de la Intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas” Ediciones Cátedra 1998. Madrid, España.



# FLACSO 2022

- Guía Técnica para la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). (2016). MSP. Disponible en: [https://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2012/11/2016-Gu%  
c3%ada-T%  
c3%a9cnica-IVE-  
2da-versi%  
c3%b3n.-Con-anexos.pdf](https://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2012/11/2016-Gu%c3%ada-T%c3%a9cnica-IVE-2da-versi%c3%b3n.-Con-anexos.pdf)
- Johnson et al. (2015) “La inserción del Aborto en la Agenda político-pública uruguaya 1985-2013 - Un análisis desde el Movimiento Feminista.” ICP - Cotidiano Mujer.
- López Gómez, Alejandra. (2015) “Mujeres y aborto. El papel de las condiciones legales y sociales en las trayectorias y experiencias subjetivas de las mujeres frente al aborto inducido”. Investigación sobre aborto en América Latina y el Caribe. Una agenda renovada para informar política pública e incidencia. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad/Population Council/Consortio Latinoamericano contra el Aborto Inseguro.
- MEEH. Colectiva Feminista “Mujeres en el Horno” (2021). “Experiencia Feminista de acompañamiento en Aborto en Uruguay. Informe y análisis de la atención en la “Línea Aborto Información Segura (2015 – 2020).” Montevideo, Uruguay. Marzo 2021. Disponible en: <https://www.mujiresenelhorno.org/informe-2015-2020/>
- Mujer y Salud en Uruguay (2021) Informe “Objeción de conciencia en Cifras”. Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva. Disponible en: [https://issuu.com/mujerysaludenuruguay/docs/objecio\\_n\\_de\\_concien  
cia\\_-\\_mysu\\_copia](https://issuu.com/mujerysaludenuruguay/docs/objecio_n_de_concien cia_-_mysu_copia)
- Mujer y Salud en Uruguay (2020) Informe “Aborto en Cifras”. Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva. Disponible en: [https://www.mysu.org.uy/wp-  
content/uploads/2020/12/ABORTO-EN-CIFRAS.pdf](https://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2020/12/ABORTO-EN-CIFRAS.pdf)



# FLACSO 2022

Mujer y Salud en Uruguay. (2017) “Los servicios de Salud Sexual y Reproductiva y Aborto Legal. Monitoreo 2013-2017”. Informe 2013 - 2017 del Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva; MYSU. Montevideo (Uruguay).

Napiloti, Romina y González, Ana. (2021) “De la pandemia a la sindemia. Barreras de acceso a métodos anticonceptivos y aborto seguro.” Sistema de alertas Regional. Derechos Sexuales y Reproductivos. Articulación Feminista Mercosur – AFM. Montevideo, Uruguay. Disponible en: [http://sistemadealertasregional.org/uploads/informe\\_SAR21.pdf](http://sistemadealertasregional.org/uploads/informe_SAR21.pdf)

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2012). “Trends in maternal mortality: 1990 to 2010 WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank estimates.” Disponible en: [http://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44874/9789241503631\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44874/9789241503631_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Partido Nacional. (2019) “Lo que nos une. Programa de Gobierno 2020 – 2025”. Disponible en: <http://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://lacallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>

Rostagnol, Susana. (2014) “Aborto Voluntario y relaciones de género: políticas del cuerpo y la reproducción.” Ediciones Universitarias. Unidad de Comunicación de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Sánchez, Ricardo y Rosales, Consuelo (2017). “Modelo Ecológico aplicado al campo de la Salud Sexual”. Revista Digital Internacional de Psicología y Ciencia Social. Vol. 3. N° 2. UNAM. México. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22402/j.rdipecs.unam.3.2.2017.80.119-135>



# FLACSO 2022

Uruguay. Poder Legislativo (2012). Ley N° 18.987 “Interrupción Voluntaria del Embarazo”. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9163931.htm7>

Uruguay. Poder Legislativo (2008). Ley N° 18.250 “Ley de Migraciones”. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

Uruguay. Poder Legislativo (2008). Ley N° 18.426 “Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva”. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18426-2008>





**FLACSO**  
**2022**

# **HACIA UN NUEVO MARCO DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES: APROXIMACIONES DESDE LA PRODUCCIÓN DE CIUDADANIAS RESILIENTES**

**Lety Melgen**

Universidad Autónoma de Santo Domingo

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

El rápido retroceso de los indicadores sociales en la región de Latinoamérica y el Caribe, como resultado de los efectos de la pandemia, cuestiona las políticas de protección social en cuanto a la construcción de ciudadanía resilientes. Además, la actual desafección con la democracia como forma de gobierno, unido al fenómeno de la autocratización y polarización política, pone en perspectiva los mecanismos de cohesión social. Con un alcance metodológico de carácter exploratorio-descriptivo se propone un nuevo marco de evaluación de las políticas sociales que considere el éxito de estas en la medida que pueda incidir estrechando el vínculo que se configura entre el Estado y la ciudadanía e introduzca la dimensión de riesgos para evaluar las garantías de los derechos sociales y económicos.

Esta discusión académica se estructura en torno a dos cuestiones: se relevan los elementos teóricos de las políticas sociales de cara a identificar en qué medida los debates recientes incluyen la resiliencia como componente activo de los resultados de las políticas, con especial relevancia en el contexto de esta crisis climática y para los pequeños estados insulares en desarrollo. Una segunda cuestión realiza una revisión conceptual sobre la resiliencia social más allá de la resiliencia institucional y/o ambiental, a fin de identificar sus implicaciones de cara a la organización de lo social y como nuevo paradigma para pensar la ciudadanía. Los resultados relevan la funcionalidad de las políticas sociales universalistas de cara a la producción de una ciudadanía activa y su vínculo con el Estado, así como la necesidad de avanzar hacia un marco de resultados desde un enfoque dinámico que permita observar la capacidad de vivir en condiciones dignas ante situaciones adversas.

**Palabras claves:** evaluación de políticas, ciudadanía, resiliencia



## Introducción: Desafección democrática, desigualdades y crisis climática

La democracia en América Latina (AL) no genera esperanzas, en los últimos 10 años pierde apoyo sustantivo mientras aumenta la indiferencia como régimen político, en especial entre las personas menores de 25 años. **El correlato de esta desafección** podría hallarse en las **desigualdades e injusticias presentes y sentidas** por la sociedad latinoamericana. El Latinobarómetro 2021 recoge datos en este sentido: solo un 22% entiende que en su país existe igualdad de personas ante la ley, más del 60% declara que no está garantizada la igualdad de oportunidad y considera injusto al acceso a los servicios de salud y educación. Además, más del 70% considera que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos y describe como injusta la distribución del ingreso.

Si bien el fenómeno no es nuevo, conviene leerlo en clave sobre las expectativas ciudadanas con respecto al sistema democrático, conectadas más con los principios fundacionales “*equalibertad*” y menos con su actual funcionalidad **a favor de unos pocos grupos poderosos**. Por lo que, recuperar la confianza en la democracia implica construir **sociedades más justas**.

El contexto de crisis climática hace más apremiante esta tarea, en vista que los niveles de desastre ante un fenómeno natural están relacionados con las desigualdades sociales y económicas. Diversos estudios demuestran como los grupos con menores recursos socioeconómico tienen mayor exposición al riesgo climático, menor capacidad para enfrentar estos riesgos y de recuperarse (Islam y Winkel, 2017).

Cabe mencionar la reciente vivencia con la pandemia del COVID-19 y su relación con la emergencia climática. Los virus como el SARS, Ébola y Zika, están relacionadas con las condiciones de severo estrés ambiental que



# FLACSO 2022

se encuentra la población animal desde donde se originan estos virus (Lambertini, Maruma, & Neira, 2020). Los resultados de la pandemia constatan el efecto de las desigualdades. Cid y Marinho (2022), señalan las diferencias en un mayor exceso de muerte, a lo interno de los países según grupos de población y entre los países según tasas de pobreza. Asimismo, comprueban un mayor impacto de la pandemia ante un menor gasto público en salud y un mayor gasto de bolsillo.

En consecuencia, la democracia se enfrenta a una crisis climática que profundiza las desigualdades preexistentes y por tanto cuestionará aún más su legitimidad. En ese sentido, se requieren políticas públicas universales para asegurar las disminuciones de desigualdades y riesgos (PNUD, 2018).

En línea con lo anterior se propone discutir un nuevo marco para la evaluación de las políticas sociales, sobre la base de la construcción de ciudadanías resilientes. A los fines este trabajo, de carácter exploratorio-descriptivo, se desarrolla en tres acápites, en una primera parte se argumenta en términos prospectivos sobre la funcionalidad del Estado ante esta crisis climática. En la segunda, se recogen los elementos conceptuales de la resiliencia, desarrollados, en el periodo post pandemia, por los principales organismos de influencia sobre políticas, a fin de identificar oportunidades de extrapolar la resiliencia como un nuevo sustrato de la ciudadanía social. Por último, a tono con los desafíos de la emergencia climática, se motiva ampliar los marcos de evaluación a fin de colocar la resiliencia como una dimensión central de la evaluación de las políticas sociales.



## Estado y crisis climática: oportunidades para la democracia.

La vivencia del COVID-19 ha propiciado nuevas subjetividades sobre la función del Estado y el cambio climático, que deben ser incluidas si se pretende una gobernanza democrática en función de las expectativas ciudadanas.

En primer lugar, la pandemia simboliza el tipo de interrupciones a la que cada vez estarán más expuestos los Estados: crisis desde los países con escala global, que requieren respuestas con un abordaje multidimensional, oportunas y eficaces. La evidencia arroja que la “nueva normalidad” estará caracterizada por continuas irrupciones debido a las amenazas naturales. Durante el 2021 se registraron fenómenos climatológicos por encima de la media histórica, la región experimentó una activa temporada ciclónica en el Atlántico y considerables precipitaciones e inundaciones asociadas a estos ciclones tropicales (Organización Meteorológica Mundial, 2021). Dado lo anterior la crisis climática se coloca como la principal amenaza de este siglo. En ese sentido, las expectativas de **la gobernanza** estarán en función de la **gestión eficaz de la emergencia y la recuperación**.

Esto nos lleva a una segunda cuestión que la pandemia recordó. Las intervenciones coordinadas y garantizadas por el Estado parecen ser la estrategia más efectiva para contener los niveles de desastres y articular una rápida recuperación. Las recomendaciones se orientaban, casi de forma unánime, hacia una participación extraordinaria de los Estados en el despliegue de políticas económicas contracíclicas como son los subsidios y facilidades para los consumidores y las empresas, la coordinación en la compra de vacunas y su acceso a toda la población, dejando en segundo lugar a los mercados privados para reencauzar la recuperación. Por lo que,



# FLACSO 2022

**si el Estado actúa como el gran salvador ante la emergencia, deberá constituirse en un sólido asegurador ante los riesgos.**

En este orden, una renovada y ampliada participación del Estado será necesaria para asegurar políticas que reduzcan desigualdades de acceso a bienes vitales, así como la organización económica y ambiental, superando esta función reactiva que desde la economía convencional se ha asignado (aparecer cuando los mercados no pueden por si solos). Se reconoce así un rol preventivo y proactivo para la reducción de riesgos, ordenando los sistemas económicos a partir de principios de resiliencia y desmercantilizando bienes y servicios que son indispensables para el bienestar<sup>1</sup>.

Por último, otro aspecto a reflexionar es el nivel de resiliencia de los resultados de las políticas sociales. El rápido retroceso de los indicadores sociales como producto de la pandemia, así como los altos niveles de vulnerabilidad de las economías y las familias, pone en tela de juicio la resiliencia de las políticas implementadas previo a la pandemia. En meses retrocedieron resultados de años de políticas de reducción de pobreza y desigualdades (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022). Al margen de la heterogeneidad de resultados entre los países, el balance total al 2020 para la región es un aumento de la pobreza a cifras mayores a las registradas hace 10 años (CEPAL, 2022).

De manera que, se requiere analizar en términos prospectivos la resiliencia de las acciones de políticas, o, dicho de otro modo, **en qué medida los resultados de una intervención pública se sostienen ante los riesgos asociados con esta emergencia climática.**

En general las lecciones que nos deja esta pandemia es que el Estado residual (asistencial) que hoy predomina en los países de la región ha caducado, dado que la legitimidad de estos dependerá de la organización de lo social y económico para gestionar de forma eficaz estos riesgos. En



# FLACSO 2022

ese sentido, lo eficaz dependerá de que las situaciones de amenazas naturales puedan ser respondidas desde la resiliencia. Un concepto está en boga y para este caso se pretende relevarlo como un elemento consustancial de la gobernanza democrática.

Visto de esta forma, las desigualdades no pueden ser abordadas desde un determinismo o como un problema individual de infortunio, debido a que su reducción es fundamental para contener los niveles de desastre. Por tanto, disminuir las brechas sociales y económicas para garantizar el disfrute de derechos y libertades en un contexto de crisis continuas, representa una oportunidad y el camino para recuperar la esperanza democrática.

## Marco de resiliencia para la ciudadanía

### Postpandemia: la resiliencia como clave de la recuperación

La crisis económica provocada por la pandemia Covid-19 puso la resiliencia al centro de la recuperación, esta entendida como la capacidad de los sistemas -proceso, entes, organizaciones- para sobreponerse a las disrupciones, adaptándose al nuevo contexto resultante y reduciendo al mínimo los desastres.

Tanto la CEPAL (2021), OCDE, (2020), la Comisión Europea<sup>2</sup> y otros espacios de influencia política como el G7 (2021) y el World Economic Forum (WEF, 2022), en general, han subrayado la perspectiva “sistemática” para desarrollar resiliencia ante el actual panorama de riesgos y continuas irrupciones. El presente se caracteriza por complejos sistemas enlazados que aceleran la crisis (WEF, 2022, p.7), de ahí la importancia de atender a una recuperación inclusiva y coordinada entre los distintos niveles y dimensiones que componen la organización de lo económico, social y ambiental.





# FLACSO 2022

En ese sentido, trabajar sobre una sociedad resiliente, abarca aspectos como la gobernanza pública, los sistemas de salud, las cadenas de suministros, cambios en la matriz energética, cultura organizacional, mejora de infraestructura, transformación tecnológica, coordinación más estrecha entre lo público y privado (WEF, 2022, p.10), así como la participación del Estado para orientar la inversión de bienes y servicios vitales.

Así la CEPAL (2021), a partir de una revisión de las acepciones en las agendas de desarrollo, disciplinas y temáticas en las que se discute el concepto, coloca la resiliencia institucional como el arquetipo de gobernanza a la que se debe avanzar, frente a la previsibilidad de escenarios cada vez más complejos, a fin de fortalecer el rol del Estado como garante del bien común (CEPAL, 2021, p.38) y la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática.

Las acciones para una gobernanza resiliente se encaminan en institucionalizar la prospectiva estratégica a través de centros neurálgicos para anticiparse ante los eventos y las respuestas. Al mismo tiempo, avanzar hacia un gobierno digital para la prestación de servicios de calidad, así como también el desarrollo de un pensamiento dialéctico con la realidad e inclusión de actores que permita llegar acuerdos y ejecutar “políticas que respondan en fondo y forma a las necesidades más profundas de la ciudadanía” (CEPAL, 2021, p.117).

En general, los debates sobre el tema apuntan a reducir brechas de acceso y lograr resiliencia en los diferentes sistemas de producción social, ambiental y económica. Entre ellos, el sector agrícola y alimentario, al invertir y establecer prácticas más sostenibles y a la par avanzar hacia transformar los patrones de consumo hacia actividades menos contaminantes, juntamente con la adopción de dietas equilibradas en la población. La transformación de los sistemas alimentarios está vinculada con recuperar y proteger los ecosistemas naturales, los cuales son



# FLACSO 2022

considerados como pilar fundamental de la resiliencia (OCDE, 2020). Como señala la OCDE, (2020) *“los ecosistemas de bosques, humedales y manglares ofrecen insumos esenciales para muchas actividades económicas y son cruciales para cientos de millones de medios de vida”*, (p.8).

De la misma forma se prioriza el desarrollo en sectores como energía, salud, vivienda, movilidad, digitalización y producción de datos, así como avanzar hacia cadenas de suministros y un comercio más resiliente. Para esto la inclusividad (universalización del acceso a estos bienes) así como capacidad sistémica de analizar los riesgos partiendo de la compleja interdependencia entre lo ambiental, económico y social, se identifica de forma reiterativa como dimensiones para lograr resiliencia.

En ese sentido, el avance en el debate y la urgencia del tema motiva ampliar la mirada en definir **marcos de evaluación sobre la resiliencia de las políticas sociales**. Y esto es de especial interés para los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Han sido de los que menos han aportado a esta crisis climática y son los que hoy se ven más amenazados.

Los países insulares del Caribe les caracterizan retos similares ante la sobrevivencia de esta crisis climática. El aumento de fenómenos meteorológicos extremos y con ellos los ciclos de sequías e inundaciones (Organización Meteorológica Mundial, 2021) ponen en riesgo la disponibilidad de agua tanto para consumo y cultivo. En ese sentido, con especial premura los PEID requieren políticas a favor de la producción de resiliencia, a partir de la disminución de los riesgos económicos y sociales en la vida de las personas.

## Ciudadanía resiliente



# FLACSO 2022

Si bien el objetivo que subyace en el argumento sobre la imperiosa necesidad de construir resiliencia son las garantías de crecimiento y bienestar ante un evento disruptivo, la discusión se ha limitado a definir sobre qué implica ser resiliente a nivel operativo y en el funcionamiento de los sistemas. Dicho de otro modo, el abordaje se da a nivel de las competencias y perspectivas que los actores deben incorporar ante los fenómenos, como son el fortalecimiento de redes (añadir redundancia), enfoque de largo plazo (anticiparse) y acelerar la recuperación ante un evento disruptivo, integrando los aprendizajes y adaptándose al nuevo contexto (innovación).

Sin embargo, dada las lecciones de la pandemia en cuanto al rol del Estado y la universalidad de la protección social, el debate debe avanzar hacia definir y colocar la resiliencia como el nuevo paradigma para renovar el contrato social.

Concretamente se trata de colocar la resiliencia no como un atributo en el que deberán coincidir los sistemas económicos, sociales y ambientales, sino el objetivo al que debe apuntar la participación del Estado y el nuevo abordaje sobre las políticas, a fin de garantizar las libertades y la vida digna de las personas en momentos de emergencia.

Además de la conceptualización de la resiliencia en las diferentes temáticas empleadas, cabe colocar el foco en analizar las políticas en función de la construcción de *ciudadanía resiliente*, entendida esta como las capacidades que poseen/ejercen las personas para *poder resistir en condiciones dignas ante los riesgos climáticos y continuar sus proyectos de vida sin que se vean estos truncados* (Melgen y Muñiz, 2020, p.11).

La intención es profundizar el análisis sobre la resiliencia de las políticas a partir del sujeto que impactan. En ese sentido, una *ciudadanía resiliente* estará garantizada en la medida que las políticas sociales implementadas logren “*la acumulación de activos en las personas que les permitan*



# FLACSO 2022

*rápidamente adaptarse y reinventarse ante los nuevos ordenes resultantes de las múltiples y constantes amenazas del cambio climático” (Melgen y Muñiz, 2020, p.13).*

Lo anterior no solo se circunscribe a la esfera de la producción social sino también el orden económico. No habrá garantías de ciudadanías resilientes si las bases del aparato productivo afectan negativamente el capital natural. Reducir la exposición de las personas a la contaminación del aire y agua, es reducir los niveles de vulnerabilidad antes los riesgos de salud (OCDE, 2020). De la misma forma, ante una relación positiva entre vulnerabilidad y desigualdades, las políticas redistributivas, progresivas y de cuidados, revisten de gran importancia para la generación de resiliencia en la ciudadanía.

## **Marco de evaluación de las intervenciones públicas: resiliencia.**

Avanzar hacia intervenciones pública acorde a los retos, implica observarlas y evaluarlas a partir de las acciones o resultados requeridos para sortear los desafíos. La evaluación conlleva cierta concepción teórica de la problemática y solución. A partir de esta se identifican las variables/acciones para su observación. En ese sentido, dota de cierta racionalidad a las acciones de política. El ejercicio mismo de evaluar va configurando unas expectativas sobre el objeto que se observa.

Por lo anterior, los marcos de evaluación de las políticas son un instrumento desde el cual se pueden programar acciones de políticas. Al evaluar se posibilita retroalimentar las intervenciones y sirve como mecanismo para la mejora (Arenas Caruti, 2021,p.13). Para el caso que compete este análisis, se convierte en un aspecto a considerar a fin de aterrizar y asegurar



# FLACSO 2022

las acciones de políticas públicas a favor de la construcción de ciudadanía resilientes.

Al observar las metodologías de evaluación de las intervenciones públicas más extendidas como son el marco lógico (Arenas Caruti, 2021) y los criterios de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>3</sup>, se evidencia que no consideran la evaluación de la resiliencia. Como señala World Economic Forum, (2022) *“el debate actual sobre resiliencia todavía se caracteriza por las diferencias en la interpretación y la opacidad en cuanto a los objetivos, la manera de cuantificarla y las áreas de acción (p15). Es importante resaltar que los paradigmas en ambas metodologías se han construido previo al debate sobre la resiliencia que suscito la pandemia, de ahí los límites de estas.*

Sin embargo, la guía del CAD contempla cinco criterios<sup>4</sup> entre los cuales el criterio de evaluación de “sostenibilidad” considera la resiliencia y la adaptación en entornos dinámicos y complejos, como una dimensión, entre otras, a analizar. Empero no contempla preguntas claves o dimensiones que permita recoger de forma sistemática este elemento en las intervenciones de políticas.

De manera que, en línea con las motivaciones expresadas en este apartado, se abre una oportunidad para repensar los paradigmas sobre las evaluaciones de las políticas considerando la resiliencia como un enfoque para pensar el ejercicio de la libertad a partir de la universalidad de los derechos sociales y económicos, aun en contextos de emergencia (Melgen y Muñiz, 2020, p.12).

Dada la reflexión realizada a lo largo de este documento, un punto de partida que se propone como marco para analizar las políticas desde una perspectiva de ciudadanía resiliente es examinar dos dimensiones de las políticas sociales.



# FLACSO 2022

Por un lado, de cara al principio democrático de equalibertad, observar en qué medida las políticas logran garantizar las capacidades vitales que la ciudadanía requiere para sobrellevar en dignidad la ocurrencia de algún fenómeno asociado a los riesgos climáticos. Pensar, según los tipos de riesgos, los bienes y servicios que deben estar garantizados de forma universal, a fin de incidir en la continua ampliación de las libertades ante los nuevos contextos resultantes.

Específicamente, una política de vivienda y hábitat tendría el reto ante un evento, no solo garantizar accesibilidad con servicios básicos (repensados en el marco de la resiliencia), sino también añadiendo las condiciones requeridas para sobrevivir a los cambios de temperatura (olas de frío y calor), adaptabilidad ante posibles inundaciones, así como su condición de habitable en términos de espacios.

Se trata de un paquete de políticas<sup>5</sup> pensadas desde una visión preventiva, garantizadas en su universalidad, interrelación y que apunten a la reducción de las desigualdades y la construcción de una sociedad más justa. Las políticas de cuidados, un ingreso básico universal, así como el recaudo con equidad e incentivos fiscales verdes resultan ser claves para, respectivamente, disminuir la precarización de la vida, asegurar la autonomía económica -independiente al acceso al mercado de trabajo-, e ir transitando hacia un aparato productivo sostenible y diverso que apunten hacia una economía circular de producción de bienes que garanticen bienestar.

Sobre esto último, la experiencia de la pandemia desnudó la baja resiliencia de las cadenas de suministros (OCDE, G7, 2021), la compleja interdependencia y concentración geográfica a nivel mundial. Para países dentro de los PEID conviene repensar su comercio, en sentido amplio, garantizando la diversificación de proveedores y mayor autonomía en la producción local para sectores claves como salud.



# FLACSO 2022

La segunda dimensión, además de pensar el qué, relacionado con paquete de bienes y servicios que permiten el desarrollo pleno en un contexto de riesgos climático, se añade el cómo se accede a este paquete. La pregunta clave sería en qué medida los diseños e intervenciones de política fortalecen la identidad democrática **y la confianza social al reestablecer la corresponsabilidad del vínculo entre representantes y representados.**

Bajo este paradigma, el desarrollo de las capacidades vitales para garantizar ciudadanías resilientes no podría estar bajo esquemas segmentados y/o condicionados, los cuales reproducen patrones de exclusión, como ocurre en gran parte del aseguramiento en la región, por poner un ejemplo. En el fondo lo que está en juego es superar el trabajo como eje estructurante de la vida, sociedad y de la distribución. Debido a que coloca al Estado como un prestador más de servicios y esto incide sobre la constitución de una ciudadanía sumisa frente a este.

De esta forma se pretende incidir a nivel cognitivo sobre el contrato social a partir de una relación entre Estado y ciudadanos/as, por oposición a una relación con clientes/prestadores. Como señalan Gomá y Ubasart (2022) la reconstrucción de la ciudadanía social en este siglo XXI tiene el reto de construir lo común, para esto debe superar *“tanto el monopolismo burocrático fordista-keynesiano como la Nueva Gestión Pública neoliberal y convertir los derechos sociales en ámbitos de profundización democrática”* (p.116).

Locus de esta cuestión se trata en crear comunidad política sobre la base de esquemas solidarios, que revaloricen los cuidados y afectos, colocándolos como una cuestión central del ámbito colectivo-social. En ese sentido la identidad ciudadanía, a la altura de este cambio de época, se constituirá sobre la base de compartir la cualidad de resilientes, dicho de otro modo,





# FLACSO 2022

se articulan sobre la base de la continua ampliación de las libertades frente a los riesgos climáticos.

Así se garantiza la capacidad de la ciudadanía para accionar sobre su entorno (agencia). En ese sentido, toma relevancia la democracia como el tipo de régimen político para la ciudadanía resiliente, porque da cabida a los conflictos o las tensiones resultantes de cada nuevo contexto, abriendo los futuros posibles con base en la idea de bienestar ante los riesgos.

Evidentemente, las dimensiones presentadas a ser consideradas son puntos de partida a fin de abordar, en un debate técnico, los elementos mínimos definitorios, instrumentos y metodología que logren capturar los propósitos. En ese sentido, el reto técnico estaría en integrar, además de las métricas cuantitativas habituales de uso, enfoques dinámicos de evaluación que recojan los discursos e imaginarios sedimentados en cada intervención.

## Conclusiones

En resumen, el nexos entre la crisis climática y la aparición del virus SARS-CoV-2, así como los niveles de desastre y el manejo de la pandemia, suscitó debates que ofrecen líneas de acción para profundizar las democracias en América Latina.

Ante un contexto de crisis climática la resiliencia se sitúa como nuevo objetivo al que debe apuntar los Estados y las políticas pública de cara a incidir en las desigualdades y la legitimidad democrática. En ese sentido, dado los resultados de la pandemia en AL – la región más golpeada- y la alta exposición de los pequeños Estados insulares en desarrollo frente a la crisis climática, se propone acelerar la construcción de resiliencia partir del concepto de “ciudadanía resiliente”.



# FLACSO 2022

Lo anterior implica reconocer la predominancia del Estado para orquestar una serie de políticas económicas, sociales y ambientales a favor de la reducción de las desigualdades, porque no solo garantizaría la vida digna de las personas en contextos de emergencia sino también salvaguardar la legitimidad democrática. El avance de gobiernos autoritarios se alimenta de la sed de justicia y esto está representando un peligro para nuestras sociedades en una igual dimensión que esta crisis climática.

La materialidad de esta realidad conlleva paradigmas de evaluación que recojan estos propósitos en las políticas sociales diseñadas, que examinen la construcción de la resiliencia en la ciudadanía. Para esto se plantea evaluar el qué y cómo de las intervenciones. Con respecto al “qué” se trata de un paquete de políticas necesarias para la reducción de las desigualdades. El “como” observa en qué medida los diseños de prestación de estos bienes y servicios fortalecen el sentido de adherencia a la comunidad política.

El reto es resignificar la función del Estado y la democracia como espacio de defensa para la materialización de los derechos y libertades aun en contextos de emergencias. Construir una ciudadanía resiliente es allanar el camino para responder a la altura de los desafíos para una democracia del siglo XXI.

## Referencias bibliográficas

Arenas Caruti, D. (2021). Evaluación de programas públicos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago.

Cid, C., y Marinho, M. (2022). Dos años de pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes. Santiago.



# FLACSO 2022

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión*. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Panorama Social de América Latina 2021*. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago.
- G7 Panel on Economic Resilience. (14 de Octubre de 2021). *Global Economic Resilience: Building Forward Better*. G7.
- Gomá, R., y Ubasart, G. (enero-febrero de 2022). *Tejer ciudadanía social en el siglo XXI. Nuevos pactos sociales, ecológicos y de género*. *Nueva Sociedad*(297), 107-119.
- Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia. (2020). *Mecanismo de recuperación y resiliencia*. Comisión de la Unión Europea.
- Islam, S., y Winkel, J. (2017). *Climate Change and Social Inequality*. UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), Working Paper (152), 1-32.
- Lambertini, M., Maruma, E., y Neira, M. (17 de Junio de 2020). *Coronavirus is a warning to us to mend our broken relationship with nature*. *The Guardian*.
- Melgen, L., y Muñiz, A. (Julio de 2020). *Estado de bienestar y resiliencia: hacia un nuevo paradigma de las políticas sociales en República Dominicana*. FES-RD.
- OCDE. (28 de Abril de 2020). *A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks*.



# FLACSO 2022

OCDE. (21 de Abril de 2020). Environmental health and strengthening resilience to pandemics.

OCDE. (5 de Junio de 2020). Reconstruir mejor: por una recuperación resiliente y sostenible después del COVID-19.

OCDE, G7. (2021). Fostering Economic Resilience In A World Of Open And Integrated Markets. Report prepared for the 2021 UK presidency of the G7.

Organización Meteorológica Mundial. (2021). Estado del clima en América Latina y el Caribe.

Programa de las Naciones Unidas. (2018). Sostener el progreso humano: reducir las vulnerabilidades y construir resiliencia.

World Economic Forum. (2022). Resilience for Sustainable, Inclusive Growth. White paper. World Economic Forum. (Julio de 2022). Risk Proof: A Framework for Building

Organizational Resilience in an Uncertain Future.

---

<sup>1</sup> Ver “Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad” de CEPAL (2020), para un debate más amplio sobre sectores prioritarios de desarrollo sostenible.

<sup>2</sup> Específicamente el Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia, 2020.

<sup>3</sup> Si bien el origen de su uso era predominante en los proyectos de cooperación, su alcance se ha extendido a las intervenciones desde otros ámbitos y los criterios definidos dialogan con los objetivos de desarrollo sostenible.

<sup>4</sup> Pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad.

<sup>5</sup> Argumentos más amplios sobre prioridades de políticas, desafíos y propuestas técnicas post covid-19 pueden leerse en Melgen y Muñiz (2020), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020) OCDE (2020), World Economic Forum (2022), G7 Panel on Economic Resilience (2021), OCDE-G7 (2021).



**FLACSO**  
**2022**

## **ABORTO EN CHILE: DIMENSIONES DE EVALUACIÓN PARA LA POLÍTICA PÚBLICA.**

**Dennis Renée Velásquez Reyes**

Universidad de Chile.

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

Esta investigación –tesis para optar al título de ingeniera civil industrial– nace de la inexistencia de una evaluación de implementación de la Ley 21.030 interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Sobre la metodología design thinking y con conocimientos de diseño de procesos, comportamiento organizacional y tecnologías de la información, se identifican y entienden fallas en la implementación. Los conflictos más relevantes se encuentran en el mecanismo de constitución de causal y el aprendizaje y mejoramiento de la política pública. Por otro lado, a partir de revisión bibliográfica internacional, se identifican los indicadores más utilizados y los aspectos a los que responden. Como resultados, se proponen 6 dimensiones: Política, Accesibilidad, Punto de servicio, Acceso, Evaluación y, Mujeres, que abordan la complejidad de la política de aborto y organizan los indicadores más relevantes para el caso chileno. Las recomendaciones se resumen en hacer que los servicios de aborto estén disponibles en la red primaria de salud; que estos sean legales –en cuanto derecho humano que esté garantizado por el Estado–, libres –que este no coarte los DDHH de las mujeres–, seguros –están disponibles en Chile las tecnologías para que así sea– y gratuitos –el costo no debe ser una barrera de acceso–; y que la política pública sea concebida de forma integral y coherente, centrada en las mujeres. Se concluye que, bajo las 6 dimensiones propuestas e indicadores estimados, la política de aborto en Chile es restrictiva, los servicios son poco accesibles, los resultados de acceso varían por causal y grupo etario, no evidencia estar siendo evaluada, mientras el comportamiento de búsqueda de las mujeres parece oportuno y con amplia aceptación del programa de acompañamiento. Por último, que las políticas de aborto en el mundo responden a objetivos distintos, de ahí que no exista un sistema de evaluación –ni indicadores– estándar.

**Palabras clave:** Aborto, interrupción del embarazo, política pública, evaluación, mujeres.



## Introducción

El aborto aparece como un fenómeno complejo en todo el mundo; en algunas partes, esa complejidad ha sido abordada de tal forma que el aborto es un derecho de las mujeres, mientras en otras es un crimen. En Chile, históricamente ha sido un acto punible. Entre los años 1931 y 1989, el Código Sanitario lo permitió por motivos terapéuticos, hasta que la junta de la dictadura militar lo prohibió absolutamente, como se mantuvo hasta el año 2017.

La Ley 21.030 despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales – también conocida como IVE–, promulgada en septiembre de 2017 es la primera ley de aborto en Chile en casi 30 años y permite a las mujeres, adolescentes y niñas acceder al aborto en tres situaciones específicas:

- Cuando la vida de la mujer está en riesgo –conocida como causal 1–, lo que debe estar justificado por 1 diagnóstico médico
- En caso de inviabilidad fetal extrauterina –causal 2–, respaldada por dos diagnósticos médicos
- Cuando el embarazo es resultado de violación –causal 3–, con un plazo de 12 semanas y 14 semanas en el caso de niñas menores de 14 años. Una médica/o debe confirmar la concurrencia de los hechos y la edad gestacional a partir del relato de la mujer, adolescente o niña.

Cuando una mujer, adolescente o niña cumple los requisitos establecidos por la ley se dice que constituye causal, lo que además de darle la posibilidad de interrumpir el embarazo, le permite acceder a un programa de acompañamiento psicosocial brindado por psicólogas/os, psiquiatras y trabajadores sociales, que puede tener una duración de hasta 10 sesiones. Adicionalmente, las niñas menores de 14 años requieren la autorización de su representante legal para interrumpir el embarazo.

Por último, la ley permite que médicas/os, profesionales de pabellón quirúrgico e instituciones no estatales puedan declararse objetoras de conciencia en una o más de las causales.





## Resultados de conocimiento público

El Ministerio de Salud, principal encargado de la implementación de la IVE y muy involucrado en su diseño, solo ha reportado en formato anual y trimestral, diferenciados por causal, la cantidad de casos constituidos, la cantidad de interrupciones de embarazo y la cantidad de aceptaciones del programa de acompañamiento. Adicionalmente, en un reporte de evaluación a dos años de la implementación, reveló la cantidad de objetores de conciencia de los distintos profesionales por servicio de salud. La figura 1 muestra la máxima información cruzada que es de conocimiento público.

Causal que concurre	Decisión sobre el embarazo	Decisión sobre el acompañamiento			Total
		No acepta	Acepta	Sin información	
Causal 1	Continuar	9	31	3	43
	Interrumpir	40	161	6	207
	<b>Total</b>	49	192	9	250
Causal 2	Continuar	11	69	3	83
	Interrumpir	31	264	16	311
	<b>Total</b>	42	333	19	394
Causal 3	Continuar	2	9	1	12
	Interrumpir	9	100	3	112
	<b>Total</b>	11	109	4	124
Todas las causales	Continuar	22	109	7	138
	Interrumpir	80	525	25	630
	<b>Total</b>	102	634	32	768

Figura 1 Reporte trimestral enero a diciembre 2019. Reproducido de (Minsal, 2020)

De esta forma, no se encuentran objetivos, métricas, metas ni porcentajes de cumplimiento asociados a la política pública. Tampoco los hay de parte del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, el otro organismo gubernamental ampliamente involucrado en la discusión y el diseño de la Ley. Entonces no hay una evaluación de implementación de la política de interrupción voluntaria del embarazo que sea de conocimiento público.

## Objetivos



# FLACSO 2022

El objetivo general del trabajo de tesis es elaborar un listado de indicadores para el monitoreo del aborto en Chile como política pública con estándar internacional. Para ello, se establecen como objetivos específicos (i) Definir aborto como fenómeno complejo de las políticas públicas (ii) Identificar dimensiones esenciales e indicadores en el contexto global (iii) Identificar elementos, dimensiones e indicadores claves para la actual IVE y (iv) Elaborar recomendaciones para el Estado de Chile sobre el aborto como política pública. Esta ponencia se centra en las dimensiones establecidas como relevantes para la evaluación de la política pública de aborto.

Se entiende por aborto la interrupción del embarazo que se realiza hasta la semana 22 de gestación o hasta que el feto pesa alrededor de 800 gramos (Velasquez Reyes, 2021); fuera de estas condiciones se habla simplemente de interrupción del embarazo o parto. La edad gestacional es la cantidad de días o semanas desde el primer día de la última menstruación y se suele considerar como primer trimestre a las primeras 12 o 14 semanas de embarazo (World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, 2012).

El aborto médico es aquel que se realiza usando fármacos para finalizar el embarazo, siendo los más comunes mifepristona y misoprostol (World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, 2012). Por otro lado, se denomina aborto quirúrgico a la utilización de procedimientos transcervicales para finalizar un embarazo, de los que actualmente los más usados son la aspiración de vacío, eléctrica o manual, y la dilatación y evacuación.

Por último, se distingue el aborto seguro del inseguro. Son abortos seguros aquellos practicados por profesionales de la salud capacitados y con métodos recomendados por la OMS según la duración del embarazo (World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, 2012), mientras abortos inseguros o menos seguros son practicados por personas que no cuentan con las habilidades o información necesaria, usando un método obsoleto y/o en ambientes que no cumplen con estándares médicos mínimos.



# FLACSO 2022

El aborto es seguro durante todo el embarazo, si bien su riesgo aumenta con la edad gestacional. Pese a esto, los abortos legales y seguros practicados durante el segundo trimestre tienen una tasa de fatalidad mucho más baja que los abortos inseguros (World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, 2012).

## Marco teórico

No hay una única forma de definir políticas públicas, pero sí existe consenso en torno a que son las acciones e inacciones del Estado para solucionar un problema público; mientras política se relaciona con una acción propositiva, planeada y no casual, orientada a lograr un objetivo y; pública (o lo público) se vincula con lo que afecta la vida en sociedad. Así, para el estudio de las políticas públicas son importantes también los contextos institucionales y políticos, así como los actores políticos en cada país o estado. Tales estudios pueden realizarse con un enfoque predominantemente teórico, centrado en procesos y sistémico, o con un enfoque centrado en actores (¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas en Chile? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario, 2011).

Lahera puntualiza “Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Política y políticas públicas, 2004 pág. 8).

Varios autores han propuesto un modelo de análisis con enfoque cíclico de políticas públicas, con el fin de estructurar los procesos de definición e implementación de las políticas públicas; esta propuesta ha sido catalogada como simplista en el sentido de suponer un orden lineal y jerárquico entre las etapas,



# FLACSO 2022

además de excluir actores, poderes, variables e interacciones que influyen en el proceso. Si bien no todos los autores coinciden en cuáles y cuántas son las etapas del ciclo, sí hay consenso en al menos las cinco que propone Harguindéguy (Osorio, y otros, 2016):

- i. Origen del problema público
- ii. Discusión de alternativas
- iii. *Definición y diseño de la política pública*
- iv. *Implementación*
- v. *Evaluación*

Este trabajo se centra en las últimas tres etapas del ciclo, con la consideración de que el mecanismo de evaluación de la política pública debe comenzar a establecerse en la etapa iii y no ser postergado hasta el momento de evaluar. Asimismo, un enfoque de aprendizaje y mejoramiento continuo implica la no linealidad de estas últimas 3 etapas sino precisamente su iteración a través del mejoramiento de la política pública.

Conocimientos sobre diseño de procesos, comportamiento organizacional y tecnologías de la información son también usados en el tratamiento del problema. Asimismo, es fundamental entender qué son los indicadores y distinguirlos entre indicadores de proceso, de programas sociales y de salud pública para comprender cuál es el alcance de los indicadores propuestos. Los conceptos centrales de lo anterior se encuentran en los anexos J, K y L de (Velasquez Reyes, 2021).

## Metodología

La revisión bibliográfica y el análisis de datos son las principales metodologías usadas, sobre la base del design thinking.

### Revisión bibliográfica

La revisión bibliográfica se realiza principalmente buscando “aborto política pública”, “*abortion public policy*”, “*abortion policy*”, “aborto indicadores”,



# FLACSO 2022

“*abortion indicators*”, “aborto proceso” y “*abortion process*” a través de los buscadores Google Scholar y Biblioteca Digital de la Universidad de Chile. Los documentos encontrados abordan el aborto desde al menos una de las siguientes aristas: política pública, salud pública, calidad, atención post aborto. Para cada uno de los textos consultados se construye una matriz que agrupa los elementos que aparecen relevantes de medir y se relacionan con los aspectos pertinentes a la ingeniería industrial: procesos, calidad, gestión, sistemas de información, resultados de procesos, acceso e impacto. A partir de esta matriz comparativa y su análisis con las herramientas de ingeniería industrial se elaboran seis dimensiones y un correlato que las articula con el propósito de absorber y reflejar la complejidad de los distintos elementos relevantes y medibles en la existencia y, especialmente, en la implementación de una política pública de aborto.

Para el estudio del aborto en Chile se realiza una búsqueda análoga a la anterior agregando “Chile” a los términos de búsqueda y, también, se revisan los documentos oficiales asociados: la Ley 21.030, la Norma técnica nacional, las Orientaciones técnicas y la Información de oferta intersectorial. La revisión de estos últimos documentos se hace con énfasis en los aspectos relacionados a la ingeniería industrial (diseño de procesos, desarrollo organizacional, sistemas de información, y aprendizaje continuo) y en identificar los objetivos planteados en cada uno de ellos –ya sea para el programa en general o alguna prestación específica– y los estándares de calidad definidos –explícitamente o mencionados como características– para la atención de aborto.

Complementariamente, se estudian también los casos de Suecia, por permitir el aborto a petición hasta las 18 semanas de gestación y Canadá, por no regular el aborto vía ley sino como una prestación de salud estándar.

En resumen, los principales documentos consultados en la revisión bibliográfica son:

- Nacional oficial: Ley N° 21.030 *despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales*<sup>1</sup>; Norma Técnica Nacional: Acompañamiento y atención integral a la mujer que se encuentra en alguna de las tres causales que



# FLACSO 2022

regula la Ley 21.030 (Ministerio de Salud, 2018); Orientaciones Técnicas Psicosociales: Acogida y acompañamiento psicosocial en el marco de la Ley 21.030, que despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales; Información oferta intersectorial que se debe entregar a cada mujer en Ley 21.030

- Internacional: *Making abortions safe, a matter of good public health policy and practice* (Berer, 2000); *Identifying indicators for quality abortion care: a systematic literature review* (Dennis, Blanchard, & Bessenaar, 2017); *Definitions, measurement and indicator selection for quality of care in abortion* (Darney, y otros, 2019),

*Counting abortions so that abortion counts: Indicators for monitoring the availability and use of abortion care services* (Healy, Otsea, & Benson, 2006), *Evaluating abortion care: old challenges, new directions* (Benson, 2005); *Safe abortion: technical and policy guidance for health systems* (World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, 2012), y *Postabortion care* (Measure Evaluation, 2020).

- Otros: Corporación Miles Chile, Pamela Eguiguren, Lieta Vivaldi, Mesa Acción por el Aborto e investigación periodística.

Análisis de datos

Las principales fuentes de datos son las obtenidas por solicitudes vía Transparencia y las disponibles en Datos abiertos DEIS<sup>2</sup>.

Vía Transparencia se hicieron cuatro tipo de solicitudes, una de ellas fue pedir información sobre las causales constituidas a cada uno de los 16 hospitales de la Región Metropolitana y las respuestas fueron distintas tanto en formato como en tipo y cantidad de datos disponibles, incluso de algunos hospitales no se obtuvo respuesta. Por otro lado, a la Subsecretaría de Salud Pública se hicieron tres tipos de solicitudes, todas sin respuesta. Aquellas fueron: Los flujogramas de proceso clínico de cada una de las causales; la evaluación y los indicadores de monitoreo mencionados en la Norma técnica nacional; y los métodos usados para practicar las interrupciones.



# FLACSO 2022

La plataforma Datos abiertos DEIS dispuso una base de datos y tableros de visualización hechos con esos datos. La base de datos contenía 76 columnas o variables con datos que caracterizan a la mujer, su causal, su acceso al sistema de salud y las prestaciones recibidas. Se realizó inspección y tratamiento de missing data así como creación de variables auxiliares. Con los datos estandarizados se hicieron cruces y filtros principalmente con las variables asociadas a la causal, edad de la mujer, edad gestacional, región, decisión de interrupción, decisión sobre el programa de acompañamiento y duración del programa recibido. El listado completo de variables, una descripción exhaustiva del tratamiento de datos y el análisis realizado pueden consultarse en (Velasquez Reyes, 2021).

## **Resultados: Aborto como política pública**

Concebido en la complejidad que ha sido planteada hasta ahora, el aborto es un procedimiento médico simple y eficiente, que practicado de forma insegura tiene costos físicos, emocionales y económicos para las mujeres. La práctica insegura y clandestina puede tener consecuencias de salud graves, incluso mortales, para las mujeres, por lo que ha sido un problema de salud pública, siendo la recomendación general a los estados asegurar no solo la despenalización del aborto, sino también que los servicios de salud sean accesibles y oportunos, entregados de tal forma que la mujer consienta informadamente, a la vez que se respete su dignidad, se garantice su confidencialidad y la atención sea sensible a sus necesidades y perspectivas; la que ha sido adoptada por gran parte de los países en el mundo – especialmente los desarrollados– como parte de sus políticas públicas de salud. En cuanto a derechos humanos, el aborto corresponde al derecho a la vida, a la salud y a lo sexual y reproductivo de las mujeres. Este trabajo se desarrolla sobre esta noción de aborto e interrupción del embarazo, intenta abordarlo en su complejidad y no sobre las posturas individuales que cada mujer o persona pueda tener frente el aborto y le conduzcan a tomar una decisión personal.





## Resultados: Dimensiones de evaluación

En primer lugar, una dimensión conceptual común a todos los trabajos consultados es entender el aborto como una prestación que se da en el marco de la salud sexual y reproductiva.

También se observa que se intenta capturar elementos transversales a la existencia y práctica del aborto, desde las leyes que lo permiten, pasando por los profesionales capacitados, hasta la satisfacción que tienen las mujeres que han accedido al servicio. Se observa también que en ocasiones aparece una noción compleja de infraestructura que involucra no solo las instalaciones físicas y los recursos tecnológicos para la práctica del aborto, sino también los sistemas de información y comunicación que son parte de la infraestructura tecnológica.

Las dimensiones, sin tener un orden secuencial ni ordinal estricto entre sí y, siendo de hecho, simultáneas y retroalimentativas, pueden comprenderse de mejor forma si se piensan como se sintetiza a continuación.

### **Política**

Abarca los aspectos legislativos, regulatorios y administrativos del contexto político, social y económico en que el aborto se sitúa. Es lo que pudiera considerarse más abstracto, relacionado con el poder e inicial a cualquier política de aborto. A modo de ejemplo, aquí se contemplan las leyes de aborto, las normativas de atención, el dictamen de si las prestaciones serán de acceso gratuito para quienes las necesitan o si el financiamiento será parcial, los mecanismos de constitución de causal, entre otros.

### **Accesibilidad**





# FLACSO 2022

Despliegue de la infraestructura y recursos necesarios para que los servicios de aborto estén disponibles. Esto incluye la distribución geográfica de las instalaciones donde se ofrecen servicios de aborto, también que estos cuenten con personal capacitado y disponible para atender a las mujeres que requieran los servicios; asimismo, la disponibilidad de métodos seguros y actualizados de aborto.

## **Puntos de servicio**

Lo que ocurre en cada una de las instalaciones que ofrecen servicios de aborto. Aquí se involucran las definiciones de protocolos internos, la implementación de las normativas oficiales, las dinámicas internas de los equipos, afectadas por la particularidad de cada organización en cuanto a sus recursos —en el sentido más amplio—, autonomía y cultura. Dicho de otra forma, los procesos en los puntos de servicio median entre la Accesibilidad y los resultados de Acceso.

## **Acceso**

Los resultados que tienen todas las dimensiones ya mencionadas cuando las mujeres acceden a los servicios. En otras palabras, cuántos abortos se practicaron, qué métodos se usaron, cuál fue la duración promedio del acceso al servicio. Agrupa todo lo que iría en un reporte o rendición de cuenta pública, sin entrar en los detalles de cómo se obtuvieron esos resultados (lo que corresponde a la dimensión anterior, Puntos de servicio).

## **Evaluación**

Juicio reflexivo y cuantitativo que se hace en torno a todo lo anterior; tiene que ver con cómo se gestiona la información y cómo se produce el aprendizaje y la mejora de la política pública. Es decir, qué información se está recopilando en un formato estandarizado, qué información se pierde, cuáles eran los objetivos planteados, cuál fue su grado de cumplimiento, qué mecanismos de evaluación, medición y verificación existen, cómo funcionó lo planificado; etcétera.

## **Mujeres**



# FLACSO 2022

De forma transversal y basada en una actora autónoma, considera todo el viaje de la mujer en relación con el aborto: sus conocimientos de educación sexual y reproductiva, de sus derechos y de la regulación específica en torno al aborto; sus necesidades de acceso, su comportamiento de búsqueda de atención de aborto, sus preferencias, su satisfacción con la política y su experiencia con las prestaciones; la cantidad de abortos que experimentarán en su vida, su uso de métodos anticonceptivos, entre otros.

Una descripción exhaustiva de cada una de las dimensiones y su aplicación a Chile puede consultarse en (Velasquez Reyes, 2021)

## Resultados: Indicadores para Chile

En el contexto de una evaluación que se realiza con información y datos públicos y, teniendo en cuenta que, así como las dimensiones están interrelacionadas, un indicador puede ser pertinente a más de una dimensión, se recomiendan para el monitoreo público del aborto en Chile 21 indicadores en 5 de las 6 dimensiones: Política, Accesibilidad, Acceso, Evaluación y Mujeres. La figura 2 resume los indicadores y las dimensiones a las que pertenecen (designadas por la columna y el supraíndice), cuya definición completa se puede consultar en el anexo 1.



<sup>1</sup>Política <sup>2</sup>Accesibilidad <sup>4</sup>Acceso <sup>6</sup>Mujeres

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “*Democracia, justicia e igualdad*”

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



# FLACSO 2022

Figura 2 Dimensiones e indicadores de evaluación propuestos para Chile

Se sugiere que los indicadores sean monitoreados de forma anual, porque así es la frecuencia de publicación de muchos datos públicos y porque la cantidad de causales constituidas es baja, por lo que la variación en períodos más cortos es poco relevante. También, que el monitoreo sea diferenciado por causal ya que cada una es un proceso distinto (requisitos, plazos, objeción de conciencia, entre otros), incluso la edad promedio de las mujeres que las constituyen varía.

La dimensión Puntos de servicio queda excluida por su foco en evaluar lo que ocurre en cada centro donde los servicios de aborto están disponibles, datos que no es de conocimiento público que estén siendo recolectados y, en consecuencia, tampoco están disponibles. No obstante, se proponen 17 indicadores para el caso en que fueran a recolectarse datos en cada centro de salud (anexo 2).

## Resultados: Evaluación para Chile

A partir de las dimensiones pensadas y de los indicadores propuestos y estimados para Chile, se evalúa que la política de aborto en Chile es restrictiva, en cuanto permite la interrupción del embarazo en solo 3 situaciones específicas que deben ser confirmadas mediante juicio de la médica(o) tratante, incluso con exámenes que no están ampliamente disponibles en la red de salud en las causales primera y segunda; que está lejos de las usuarias ya que las prestaciones no han sido difundidas e incluso quienes llegan a acceder a ella suelen desconocerlas; que entre las barreras de acceso, se encuentra la desinformación en distintos niveles: en la



# FLACSO 2022

atención primaria, en el sistema de salud en general, en el sistema educacional – clave en el vínculo con niñas y adolescentes–, una desinformación que comprende no solo a la misma política pública sobre aborto sino también conocimientos generales sobre salud sexual y reproductiva que permitirían a las mujeres conocer sus cuerpos y sus derechos. También la objeción de conciencia es una barrera de acceso con consecuencias específicamente locales ya que varía a lo largo del territorio, y por causal, y que puede potenciarse con otras barreras de acceso como edad, situación económica y de dependencia.

Por otro lado, el acceso a la interrupción del embarazo (constitución de causal) es claramente diferenciado por la causal y si se trata de una mujer, adolescente o niña. Hay una clara concentración de la causal violación en adolescentes y, aun así, ninguna intervención específica ni preventiva para ellas. Junto con ello, las brechas entre lo que la ley dispone, las normativas pretenden y lo que realmente sucede ponen en evidencia que la implementación de la política pública fracasa en abordar el problema que pretende y, por supuesto, en lograr aumentar la autonomía de las mujeres. A esto se suma que no hay evidencia de que la política pública esté siendo evaluada ni mucho menos de que esté en mejoramiento.

No obstante lo anterior, el comportamiento de búsqueda de las mujeres parece oportuno, por la edad gestacional temprana en que se constituyen las causales. Asimismo, las mujeres han aceptado ampliamente el programa de acompañamiento, en mayor proporción de lo que se ha tomado la decisión de interrumpir el embarazo y con una duración promedio inferior a las diez sesiones. Esto manifiesta dos cosas: una que, por su buena recepción tanto al decidir interrumpir un embarazo como al continuarlo, el programa de acompañamiento debería estar disponible para las mujeres que no logran constituir causal –ya sea que su embarazo no fue considerado de alto riesgo, el feto de inviabilidad no letal o la violación esté fuera de plazo– y dos que, los profesionales de acompañamiento deberían estar disponibles porque se han constituido menos casuales de las proyectadas y los acompañamientos han sido más cortos.



# FLACSO 2022

Por último y a modo de resumen, la figura 3 presenta la cantidad de causales constituidas, cuántas estaban proyectadas y lo que puede interpretarse como el grado de cumplimiento simple. Esto es suficiente para notar que los resultados distan de lo esperado y que son muy distintos dependiendo de la causal.

Causales	Estimadas <sup>3</sup>	Casos 2019	Constituidas vs. Estimadas
Primera	52	267	513%
Segunda	538	414	77%
Tercera	994	137	14%
Total	1584	818	52%

Figura 3 Causales constituidas vs estimadas

## Conclusiones

En primer lugar, para pensar las políticas de aborto es fundamental abandonar enfoques unidimensionales que piensen al aborto solo como una decisión de la mujer, una prestación de salud estándar o un crimen. Reconocer la complejidad que todavía lo envuelve es esencial para plantear políticas integrales que logren garantizar este derecho a las mujeres a lo largo de sus vidas. Para trabajarlo como política pública es fundamental considerarlo un derecho humano de las mujeres, específicamente ligado a lo sexual y reproductivo.

Por otro lado, dado que el aborto es hoy un tema complejo, en el mundo existen políticas que tienen propósitos tan distintos como disminuir la mortalidad materna, asegurar los derechos de las mujeres o aumentar su autonomía, por lo que naturalmente son políticas que van acompañadas de estrategias y objetivos distintos, de ahí que no existan sistemas de evaluación ni indicadores de medición estándares. Asimismo, el carácter controversial e incluso clandestino del aborto hace que muy pocos datos estén disponibles para su evaluación y estimación.

Una de las dimensiones más relevantes de pensar hoy es la de Evaluación, puesto que en el actual contexto digital hay muchas herramientas que permiten un sustancial aprendizaje oportuno de aspectos técnicos, por ejemplo, que todos los



# FLACSO 2022

diagnósticos no listados en las causales 1 y 2 pero que han sido validados en algún lugar del territorio queden validados nacionalmente, disminuyendo así el poder que tiene el juicio del médico tratante, la incertidumbre que enfrenta la mujer y el tiempo de atención en constituir la causal, entre otros. Al mismo tiempo, uno de los desafíos es el aprendizaje continuo de aspectos cualitativos que no caben en bases de datos estandarizadas y que van constituyendo la cultura organizacional en torno al aborto en cada uno de los centros de atención, pero que también sirven de aprendizaje a otras políticas públicas o develan otros problemas públicos, por ejemplo, la situación de violencia en adolescentes y niñas. Por más razones de las que alcanzan a ser expuestas aquí, es importante pensar qué se registra, cómo se registra y para qué se usa.

En línea con lo anterior y por los resultados de la evaluación hecha en Chile con datos públicos, es fundamental que la política de aborto sea concebida y diseñada de forma integral y coherente, comprendiendo más que la ley, centrada en las mujeres y buscando disminuir las barreras de acceso, especialmente limitando la objeción de conciencia. Específicamente, se recomienda que, para aumentar la cobertura y dispersión territorial, los servicios de aborto estén disponibles en la red primaria de salud y porque la seguridad y simpleza del aborto médico lo permiten. Estas modificaciones tendrían un impacto directo en muchas de las dimensiones del aborto, especialmente las referidas a accesibilidad y acceso. Asimismo, que la política establezca el aborto como legal –esté garantizado por el Estado–, libre –sin restricción de causal–, seguro –están disponibles las tecnologías para que así sea– y gratuito pues el costo no debe ser una barrera de acceso, menos combinado con otras situaciones de vulnerabilidad como la edad y la situación socioeconómica.

## Referencias bibliográficas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



# FLACSO 2022

- Minsal. (28 de enero de 2020). Reporte Trimestral Ley IVE actualizado: enero a diciembre de 2019. (DEIS) Recuperado el 16 de noviembre de 2020, de Ministerio de Salud: <https://www.minsal.cl/reporte-trimestral-ley-ive-actualizado-enero-a-diciembre-de-2019/>
- Benson, J. (2005). Evaluating Abortion-Care Programs: Old Challenges, New Directions. 36(3), 189-202. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/4148946?seq=1>
- Dennis, A., Blanchard, K., & Bessenaar, T. (2017). Identifying indicators for quality abortion care: a systematic literature review. 43(1), 7-15. Obtenido de <https://srh.bmj.com/content/43/1/7.info>
- Healy, J., Otsea, K., & Benson, J. (2006). Counting abortions so that abortion counts: Indicators for monitoring the availability and use of abortion care services. *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, 95(2), 209-220.
- World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research. (2012). *Safe abortion: technical and policy guidance for health systems*. Second edition. World Health Organization.
- Velasquez Reyes, D. R. (2021). *Aborto en Chile: recomendaciones y propuesta de indicadores para la política pública*. (<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/181807>, Ed.) Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- Ministerio de Salud. (2018). *Norma Técnica Nacional Acompañamiento y Atención Integral a la Mujer que se encuentra en alguna de las tres causales que regula la Ley 21.030*. Chile. Obtenido de [https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/02/NORMA-IVE-ACOMPANAMIENTO\\_02.pdf](https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/02/NORMA-IVE-ACOMPANAMIENTO_02.pdf)
- Measure Evaluation. (2020). *Postabortion care*. Obtenido de Measure Evaluation: [www.measureevaluation.org](http://www.measureevaluation.org)



# FLACSO 2022

Darney, B. G., Kapp, N., Andersen, K., Baum, S. E., Blanchard, K., Gerdt, C., . . . Powell, B. (2019). Definitions, measurement and indicator selection for quality of care in abortion. *Contraception*, 100(5), 354-359.

Berer, M. (2000). Making abortions safe: a matter of good public health policy and practice. *Bulletin of the World Health Organization*, 78(5), 580-592.

## ANEXOS

Anexo 1: Indicadores propuestos para el monitoreo público del aborto en Chile

Nº	Nombre	Definición	Fórmula	Dimensiones	Fuente
1	Estado legal del aborto	Las restricciones legales que establecen las circunstancias bajo las que una mujer puede interrumpir legalmente un embarazo	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El aborto está permitido sin restricción de motivos;</li><li>2. El aborto está permitido por motivos socioeconómicos<sup>4</sup></li><li>3. El aborto está permitido para proteger la salud mental de la mujer, así como su vida y salud física<sup>5</sup></li><li>4. El aborto está permitido</li></ol>	Política	Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN)

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “*Democracia, justicia e igualdad*”

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)





# FLACSO 2022

			<p>para proteger la vida y la salud física de la mujer<sup>6</sup></p> <p>5. El aborto está permitido solo para salvar la vida de la mujer o el procedimiento está completamente prohibido.</p>		
2	Estado de las políticas de aborto	El entorno político sobre aborto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas que fomenten una amplia disponibilidad de atención de aborto, con pocas restricciones de acceso;</li> <li>2. Políticas que permiten que la atención de aborto sea entregada, pero con prestaciones restringidas;</li> <li>3. Políticas que significativamente restringen el acceso a la atención de aborto;</li> <li>4. Políticas que prohíben la prestación de atención de aborto, salvo en situaciones excepcionales.</li> </ol>	Política	Ministerio de Salud (Minsal), BCN
3	Estado de las políticas de atención post aborto	El entorno político de la atención post aborto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas altamente favorables al tratamiento de las complicaciones de aborto, incluidas las de abortos ilegales;</li> <li>2. Políticas moderadamente favorables a la atención post aborto;</li> <li>3. Políticas sobre atención post aborto</li> <li>4. prácticamente inexistentes y la atención entregada es ad hoc y muy variable;</li> <li>5. Políticas que limitan el acceso de las mujeres a la atención post aborto</li> </ol>	Política	Minsal, BCN



# FLACSO 2022

4	Tasa anual de abortos	Número de abortos inducidos legales que ocurren en un año cada 1.000 mujeres en edad reproductiva (15-49 años).	$\frac{\text{cantidad de interrupciones de embarazo hasta las 22 semanas de gestación en mujeres de 15 – 49 años en un año} \times 1000}{\text{total de mujeres 15 – 49 años ese año}}$	Acceso Mujeres	Minsal, Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
5	Tasa anual de aborto adolescente	Número de abortos inducidos legales que ocurren en un año cada 1.000 mujeres adolescentes (15-19 años).	$\frac{\text{cantidad de interrupciones de embarazo hasta las 22 semanas de gestación en mujeres de hasta 19 años en un año} \times 1000}{\text{total de mujeres 15 – 19 años ese año}}$	Acceso Mujeres	Minsal, INE
6	Tasa anual de IVE	Número de interrupciones de embarazo practicadas bajola Ley 21.030 en un año cada 1.000 mujeres en edad reproductiva (15-49 años).	$\frac{\text{cantidad de interrupciones de embarazo en mujeres de 15 – 49 años en un año} \times 1000}{\text{total de mujeres 15 – 49 años ese año}}$	Acceso Mujeres	Minsal, INE
7	Tasa anual de IVE adolescente	Número de interrupciones de embarazo practicadas bajola Ley 21.030 en un año cada 1.000 mujeres adolescentes (15-19 años).	$\frac{\text{cantidad de interrupciones de embarazo en mujeres de hasta 19 años en un año} \times 1000}{\text{total de mujeres 15 – 19 años ese año}}$	Acceso Mujeres	Minsal, INE
8	Número de causales constituidas en un año	Cantidad de causales constituidas en un año	—	Acceso	Minsal



# FLACSO 2022

9	Número de procedimientos de aborto inducido	Cantidad de interrupciones realizadas hasta la semana 22 de gestación en un año en el marco de la Ley 21.030	—	Acceso	Minsal
10	Proveedores autorizados para realizar evacuación uterina	Rango de proveedores autorizados para realizar evacuación Uterina	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Profesionales capacitados</li> <li>2. Médicos capacitados</li> </ol>	Política Accesibilidad	Minsal, BCN
11	Adopción de acuerdos mundiales relacionados con el aborto			Política Accesibilidad	BCN, Minsal
12	Porcentaje de causales constituidas en el sistema público en un año	Cantidad de causales constituidas en el sistema público (variable tipo de establecimiento con valor público) respecto al total de causales constituidas en un año	$\frac{\text{cantidad de causales constituidas en un establecimiento de tipo público en un año} \times 100}{\text{total de causales constituidas ese año}}$	Acceso	Minsal



13	Porcentaje de aceptación del programa de acompañamiento	Cantidad de causales constituidas en que la mujer aceptó el programa de acompañamiento (variable <i>decisión sobre acompañamiento psicosocial</i> con valor SI) respecto al total de causales constituidas en un año	$\frac{\text{cantidad de causales constituidas en que la decisión sobre acompañamiento de la mujer fue SI en un año} \times 100}{\text{total de causales constituidas ese año}}$	Acceso	Minsal
14	Duración promedio del programa de acompañamiento	Suma de la cantidad de sesiones de acompañamiento (los valores de la variable <i>total de consultas de acompañamiento</i> ) de las causales constituidas en un año dividido por la cantidad de causales constituidas ese año	$\frac{\text{Suma del total de consultas de acompañamiento de las causales constituidas en un año}}{\text{total de causales constituidas ese año}}$	Acceso Evaluación	Minsal
15	Porcentaje de objeción de conciencia de médicos obstetras a nivel nacional	Cantidad de médicos obstetras objetores de la causal a nivel nacional respecto al total de médicos obstetras a nivel nacional. Por causal.	$\frac{\text{Cantidad de médicos obstetras a nivel nacional que objetan la causal} \times 100}{\text{total de médicos obstetras a nivel nacional}}$	Accesibilidad Evaluación	Minsal



# FLACSO 2022

16	Edad gestacional promedio al constituirse la causal	Suma de la (variable) <i>edad gestacional</i> de las causales constituidas en un año dividido por la cantidad de causales constituidas ese año. Por causal.	$\frac{\text{Suma de la edad gestacional c de concurrencia de las causales constituidas en un año}}{\text{total de causales constituidas ese año}}$	Acceso Mujeres Evaluación	Minsal
17	Edad promedio de las mujeres que constituyen causal	Suma de la (variable) <i>edad de la mujer</i> de las causales constituidas en un año dividido por la cantidad de causales constituidas ese año. Por causal.	$\frac{\text{Suma de la edad de las mujeres al constituir causal en un año}}{\text{total de causales constituidas ese año}}$	Mujeres	Minsal
18	Porcentaje de causales constituidas por adolescentes (hasta 19 años)	Cantidad de causales constituidas por mujeres hasta los 19 años de edad (variable <i>edad de la mujer</i> ), en un año, respecto al total de causales constituidas ese año. Por causal.	$\frac{\text{Cantidad de causales constituidas por mujeres de hasta 19 años de edad} \times 100}{\text{total de causales constituidas ese año}}$	Acceso Mujeres	Minsal



# FLACSO 2022

19	Porcentaje de interrupción de embarazo anual	Cantidad de causales constituidas en que se decide interrumpir el embarazo (variable <i>decisión de la mujer sobre su embarazo</i> con valor <i>interrumpir el embarazo</i> ) respecto al total de causales constituidas, en un año. Por causal.	$\frac{\text{Cantidad de causales constituidas en que la mujer decide interrumpir el embarazo} \times 100}{\text{total de causales constituidas ese año}}$	Acceso Mujeres	Minsal
20	Cantidad de compra anual de Misoprostol Ley 21030 vía CENABAST	Cantidad ( <i>cantidad unitaria</i> ) de misoprostol comprado vía CENABAST bajo el <i>Nombre producto genérico</i> "Misoprostol 200 mcg cm Ley 21030" con <i>Fecha de compra</i> en el <i>Período</i> de un Año	Suma de las cantidades de de misoprostol asociado a la Ley 21030 comprado en un año	Accesibilidad	CENABAST <sup>7</sup>
21	Cantidad de compra anual de Mifeprestona Ley 21030 vía CENABAST	Cantidad ( <i>cantidad unitaria</i> ) de mifeprestona comprada vía CENABAST bajo el <i>Nombre producto genérico</i> "Misoprostol 200 mcg	Suma de las cantidades de de mifeprestona asociada a la Ley 21030 comprada en un año.	Accesibilidad	CENABAST



		cm Ley 21030” con <i>Fecha de compra</i> en el <i>Período</i> de un año			
--	--	---	--	--	--

Figura 4 Indicadores para el monitoreo público del aborto en Chile

## Anexo 2: Indicadores para la dimensión Punto de servicio

Nombre indicador	Dimensión	Propuesto
Número o porcentaje de profesionales capacitados en servicios de abortoseguro, por categoría y distribución geográfica	Accesibilidad; Puntos de servicio	(Evaluating Abortion-Care Programs: Old Challenges, New Directions, 2005) Indicador 18
Porcentaje de procedimientos de aborto realizados con tecnologías preferidas (aspiración manual por vacío, aspiración eléctrica, aborto con medicamentos)	Acceso; Puntos de servicio	(Evaluating Abortion-Care Programs: Old Challenges, New Directions, 2005) Indicador 20
Porcentaje de pacientes de aborto que reciben asesoramiento y métodos anticonceptivos	Acceso; Puntos de servicio	(Evaluating Abortion-Care Programs: Old Challenges, New Directions, 2005) Indicador 21
Tasas de letalidad por aborto dentro de los sitios de servicio	Acceso; Puntos de servicio	(Evaluating Abortion-Care Programs: Old Challenges, New Directions, 2005) Indicador 24
Satisfacción de las pacientes con los servicios de aborto	Mujeres; Puntos de servicio; Evaluación	(Evaluating Abortion-Care Programs: Old Challenges, New Directions, 2005) Indicador 25



# FLACSO 2022

Número de ingresos por tratamiento de complicaciones del aborto	Puntos de servicio;Evaluación	(Evaluating Abortion-Care Programs: Old Challenges, New Directions, 2005) Indicador 27
Porcentaje de pacientes postaborto tratados dentro de las dos horas posteriores a su llegada al establecimiento de salud	Puntos de servicio;Evaluación	(Evaluating Abortion-Care Programs: Old Challenges, New Directions, 2005) Indicador 23
El personal ofrece un cuidado respetuoso	Puntos de servicio	(Identifying indicators for quality abortion care: a systematic literature review, 2017) Indicador 36
El personal explica todos los aspectos de la atención del aborto a las pacientes (condición actual, plan de tratamiento, necesidades de seguimiento y posibles complicaciones post aborto y cómo obtener la atención post aborto adecuada).	Puntos de servicio	(Identifying indicators for quality abortion care: a systematic literature review, 2017) Indicador 49
El personal brinda a las pacientes la oportunidad de expresar inquietudes,hacer preguntas y recibir respuestas precisas y comprensibles.	Puntos de servicio	(Identifying indicators for quality abortion care: a systematic literature review, 2017) Indicador 50
El personal proporciona u ofrece directamente referencias para una variedadde servicios de salud sexual y reproductiva, que incluyen anticoncepción y detección y tratamiento para el VIH y las ITS.	Puntos de servicio	(Identifying indicators for quality abortion care: a systematic literature review, 2017) Indicador 53
El personal brinda información sobre una variedad de necesidades de salud sexual y reproductiva, que incluyen: anticoncepción, fertilidad, violencia de género, atención prenatal, detección del cáncer y detección y tratamientodel VIH y las ITS.	Puntos de servicio	(Identifying indicators for quality abortion care: a systematic literature review, 2017) Indicador 54
Proporción de mujeres tratadas por complicaciones obstétricas relacionadascon el aborto	Acceso; Puntos de servicio	(Counting abortions so that abortion counts: Indicators for monitoring the availability and use of abortion care services, 2006) Indicador 3
Proporción de mujeres tratadas por complicaciones graves de aborto	Acceso; Puntos de servicio	(Counting abortions so that abortion counts: Indicators for monitoring the availability and use of abortion care services, 2006) Indicador 4

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “*Democracia, justicia e igualdad*”

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)





# FLACSO 2022

Personal de la salud con conocimientos correctos del estado legal del aborto	Accesibilidad; Puntos de servicio	(World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, 2012)Indicador 5
Puntos de prestación de servicio que usan los métodos recomendados por laOMS para el tratamiento de las complicaciones del aborto	Accesibilidad; Puntos de servicio;Evaluación	(World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, 2012)Indicador 7
Admisiones obstétricas y ginecológicas debido al aborto	Acceso; Puntos deservicio	(World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, 2012)Indicador 8

Figura 5 Indicadores Puntos de servicio

<sup>1</sup> A la fecha de la investigación, entre marzo de 2020 y marzo de 2021.

<sup>2</sup> Esta plataforma y sus datos fueron publicados abiertamente en los últimos meses de 2020, hacia el final del desarrollo del trabajo original.

<sup>3</sup> Promedio de las estimaciones presentadas durante la discusión del proyecto (Velasquez Reyes, 2021)

<sup>4</sup> Estas leyes permiten considerar los recursos económicos de la mujer, su edad, su estado civil y el número de hijos vivos (Measure Evaluation).

<sup>5</sup> La interpretación de “salud mental” puede variar en los distintos países y puede incluir la angustia psicológica que padece una mujer que es violada o la tensión severa causada por circunstancias socioeconómicas (Measure Evaluation).

<sup>6</sup> Tales leyes pueden permitir el aborto por motivos de salud que pueden requerir que la amenaza de daño a la salud sea grave o permanente (Measure Evaluation).

<sup>7</sup> Compras CENABAST [Compras Cenabast - CENABAST](#)



**FLACSO**  
**2022**

# **EL DESVÍO DE RECURSOS PÚBLICOS Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO.**

**Dr. Luis Augusto Chávez Maza**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

**Jorge Abel Aguilar Pájaro**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



# FLACSO 2022

## Resumen

Actualmente México ocupa el lugar 124 de 180 países en el índice de percepción de la corrupción con un puntaje de 31 sobre 100 (Transparencia Internacional, 2022), indicando con ello la prevalencia de un alto grado de percepción de corrupción, esto aparejado con problemas de impunidad, conflicto de interés y opacidad sobre información gubernamental. El sistema nacional anticorrupción y demás organismos creados para combatirla intentan mediante sus distintas trincheras acabar con la corrupción en el país, sin embargo, el problema persiste y parece no tener fin en el corto plazo, por lo que es necesaria la búsqueda de alternativas de política pública que mejoren la situación actual y promuevan mediante propuestas de cambio al marco regulatorio atenuar dicha situación de corrupción e impunidad.

En México, la corrupción se presenta como un problema sistémico dentro del aparato institucional del Estado, que encontró terreno fértil en prácticas informales reproducidas desde el ejercicio del Poder Ejecutivo y fomentadas sobre los otros dos Poderes Federales, es decir el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como dentro de los Gobiernos locales. Esto perpetua el mal funcionamiento de un sistema político perverso que hace uso faccioso de su aparato burocrático para así aprovecharse de los espacios de discrecionalidad que le brindan las lagunas legales para el uso y abuso de los recursos públicos del Estado en beneficio del interés particular o de grupo de algunos miembros de la administración pública.

**Palabras clave:** corrupción, desvío de recursos públicos, agencias anticorrupción



## Introducción

El presente trabajo tiene por finalidad poner en el centro de debate el tema de la corrupción como uno de los problemas que aquejan la coyuntura actual del Estado mexicano, sus instituciones y gobernabilidad, se divide en tres secciones, la primera de ellas se refiere a diversos problemas públicos del Estado, haciendo hincapié en el desvío de recursos públicos mediante el ejercicio de la corrupción. La segunda sección versa sobre la experiencia internacional en el tema de combate a la corrupción, esto mediante el análisis de diversas agencias anticorrupción. La tercera y última sección presenta el combate a la corrupción en México durante las últimas cuatro administraciones de Gobierno.

### 1.1. La corrupción, un problema público

México es un Estado que enfrenta problemas económicos, políticos y sociales. Dentro de los problemas económicos se encuentran el aumento de la desigualdad y la pobreza, así, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de población en México que se encuentra en situación de pobreza al 2022 es de 43.6% y el de población en pobreza extrema de 7.6%. Otro problema económico es el mediocre crecimiento económico ya que, durante los últimos cinco años, las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto han oscilado entre el uno y el tres por ciento.

La falta de fuentes de empleo digno o decente, a saber, “Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador...se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de



# FLACSO 2022

trabajo” (LFT, 2020). La tasa de desempleo del 2022 prevista por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) fue de 3.2% del total de la población económicamente activa a nivel nacional, pero lo más preocupante es la tasa de informalidad laboral de la economía que al 2022 es de 54.7%.

La concentración del ingreso y la riqueza, a saber, México contaba con un índice de GINI de 0.48 al 2018 (Banco Mundial, 2020), el cual es una referencia internacional que mide la desigualdad de un país en donde más cercano se encuentre el dato al cero existe una mayor igualdad en los ingresos del país en cuestión, a saber, al 2018 Finlandia cuenta con un índice de Gini de 0.27 siendo así un país con una brecha de desigualdad mínima, por el contrario, Namibia es uno de los países con mayor desigualdad al contar con un índice de 0.59.

Otro problema económico es la deficiente implementación del gasto público, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el gasto público en Latinoamérica ha tenido una propensión mayor hacia el gasto corriente por sobre el gasto de capital o en inversión e infraestructura (CEPAL, 2010).

Se suman a los problemas de tipo económico antes ya expuestos, problemas de carácter social como lo representan la inseguridad y la violencia, durante el 2018, 33.9% de los hogares en México tuvo la menos una víctima de delito y durante el 2018 se estimó una tasa de 28,269 víctimas de delitos por cada cien mil habitantes, esto con base en la Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2019, (INEGI, 2019). La baja movilidad social, entendida como aquellos cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición dentro de la distribución del ingreso, así, en México cuatro de cada diez nacidos en un hogar ubicado en la parte inferior de la distribución socioeconómica



# FLACSO 2022

permanecerán ahí, mientras que el 46% de los que nazcan en la parte superior no descenderán (Vázquez, 2010).

En el ámbito político existe una falta de gobernabilidad, entendida esta como la incapacidad del gobierno para implementar sus políticas públicas. Con base en los indicadores de efectividad gubernamental proporcionados por el Banco Mundial, mismos que evalúan cinco dimensiones de gobernabilidad, a saber: estabilidad política, falta de efectividad en el gobierno en el combate a la violencia, calidad regulatoria, estado de Derecho y control de la corrupción. Con base en este indicador México cuenta al 2020 con un rango percentil de 60.3% en su efectividad gubernamental, a su vez Dinamarca ocupa los primeros puestos con 99.5% de efectividad gubernamental (Banco Mundial, 2020).

En lo tocante al Estado de Derecho, México al 2020 se encuentra posicionado en el puesto número 99 de 126 países del estudio de *“The World Project Index”*, el cual es un índice que mide la percepción del Estado de Derecho de 126 países, a saber, México cuenta con una calificación de 0.45. Con base en este índice en tanto más cercano esté el dato a 1 el país en estudio cuenta con un Estado de Derecho más fuerte, así, las primeras tres posiciones del ranking son de Dinamarca, Noruega y Finlandia, en tanto que los últimos lugares los ocupan República del Congo, Camboya y Venezuela, con las posiciones 124, 125 y 126 respectivamente. (World Justice Project, 2022).

De manera particular existe un problema que abarca los tres ámbitos anteriormente expuestos, económico, político y social: la corrupción. “Uno de los problemas más críticos que amenazan la gobernabilidad del país es la corrupción” (Martínez, 2018), así, la corrupción no sólo es causa de ineficiencia en la implementación del erario y el ejercicio de la acción gubernamental, puesto que también impacta en el debilitamiento de la credibilidad del Estado por parte de sus ciudadanos.



# FLACSO 2022

La corrupción se da en la no sujeción al marco normativo por parte de cualquier ciudadano, ya sean ciudadanos de a pie o bien miembros de alguno de los tres poderes federales, *“la corrupción se presenta cuando acaece un desvío del deber dentro de las funciones ejercidas por algún servidor público con el propósito de prerrogativas de carácter personal”* (Arellano, Hernández, & Lepore, 2015). La corrupción es un problema público, puesto que es un problema que atañe al Estado, es decir, la figura abstracta sociopolítica que dirime la vida de los habitantes de una nación.

Transparencia internacional define a la corrupción de la siguiente manera: La corrupción es *“de manera general, el abuso del poder económico para uso privado. La corrupción puede clasificarse en grande, insignificante y política dependiendo de la cantidad de dinero perdido y del sector en donde se produce. La corrupción consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del Estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien público. La corrupción menor se refiere al abuso cotidiano del poder encomendado por funcionarios públicos de nivel bajo y medio en su interacción con ciudadanos comunes; finalmente, la corrupción política es una manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para mantener su poder, estatus y riqueza”* (Internacional, 2022).

Desde 2012, la corrupción en México se ha mantenido en niveles similares. Con base en el índice de percepción de la corrupción 2022 de Transparencia Internacional, *“México presenta una calificación de 31 sobre 100 en el nivel de corrupción percibido dentro del sector público, ocupando con ello el lugar número 124 de los 180 países que compone el estudio de transparencia internacional”* (Internacional, 2022), durante los últimos cinco años la calificación de México ha oscilado entre 28 y 31, en tanto que Nueva Zelanda es quien ocupa la primera posición del ranking



# FLACSO 2022

de transparencia internacional con calificaciones de entre 87 y 91 durante los últimos cinco años, actualmente esta es de 87.

El rango de medición de transparencia internacional va de cero a cien, en donde cien es el numeral que refiere la inexistencia de corrupción o bien cero corrupción, así, México al estar calificado con un score de 29 se encuentra dentro de los países con un alto grado de corrupción, al lado de países como Rusia, Egipto, Venezuela o Brasil; a su vez Nueva Zelanda se ubica dentro de los países menos corruptos junto con países como Finlandia, Alemania o Suiza.

## **1.2. Las agencias anticorrupción en América Latina**

En Latinoamérica se han llevado a cabo diversos esfuerzos por combatir y erradicar la corrupción, puesto que es la corrupción uno de los grandes retos a los que se enfrenta toda administración pública en América Latina, así, *“el modus operandi de actos de corrupción varía de una sociedad a otra y a lo largo del tiempo, así ocurre cuando analizamos el sur, el tercer mundo o los países en vías de desarrollo...para poder hacer más eficiente el accionar de las agencias anticorrupción, las mismas se deben crear en atención a la coyuntura social en que se da la corrupción”* (Doig & Riley, 2001). Por lo anterior se han realizado esfuerzos por emular lo hecho en otras naciones en lo tocante al combate a la corrupción, sin embargo, *“los modelos importados por la dinámica internacional con frecuencia se ponen en práctica sin mediar un proceso adaptativo”* (Vivanco, 2013).

En el Perú el combate a la corrupción tuvo su punto de inflexión con el caso de la SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria), pues la misma se encontró inmiscuida en casos de corrupción y por ello se implementó en 2012 la creación de la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción, dependencia encargada de prevenir y controlar la corrupción, a saber, *“pasando el*





# FLACSO 2022

*régimen de Alberto Fujimori (1990- 2000), se presentaron diversas iniciativas para combatir la corrupción, lo anterior como consecuencia a los numerosos casos de corrupción que se presentaron en las altas esferas del gobierno” (Ruiz, 2017).*

Ante la coyuntura nacional que se vivía en el Perú, en 2001 se implementó un programa nacional anticorrupción, esto con el fin de llevar a cabo acciones de gobierno en el combate a la corrupción, a saber, *“el gobierno encabezado por Fujimori terminó abruptamente en parte por hechos corruptos que se presentaron en las más altas esferas gubernamentales...después del régimen fujimorista, lo que hay en el Perú es un laboratorio donde se han experimentado diferentes fórmulas anticorrupción”* (Peña-Mancillas, 2011). Es así como se la fiscalía general crea seis fiscalías anticorrupción con un fiscal superior coordinador, posteriormente en 2007 se instaura la Oficina Nacional Anticorrupción y con ella el primer plan nacional de lucha contra la corrupción.

La Oficina Nacional Anticorrupción tendría a su encargo la prevención, investigación y promoción de una ética pública para combatir y erradicar la corrupción, más tarde en 2010 se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción misma que sigue vigente, esta *“significó un espacio de articulación y coordinación de acciones y políticas de corto, mediano y largo plazo en materia de combate a la corrupción”* (Ruiz, 2017), cabe resaltar que la creación de instituciones anticorrupción en el Perú se dio con la participación activa de la sociedad, así, *“junto con la sociedad civil se crearon mecanismos de equilibrio de poderes y vigilancia cívica para combatir la corrupción perene”* (Peña-Mancillas, 2011).

El caso de Perú en el combate a la corrupción después de la caída del régimen de Fujimori no tiene precedentes en Latinoamérica *“en cuanto a su rapidez, efectividad y trascendencia, centrándose en la promoción de la participación de la sociedad civil y en la creación de mecanismos para la*



# FLACSO 2022

detección y publicidad de casos de corrupción” (Peña-Mancillas, 2011), con ello la sociedad peruana colocó a la corrupción como el problema de mayor relevancia dentro de la agenda política del gobierno.

En Ecuador la corrupción se encontraba vinculada al levantamiento del pueblo ecuatoriano en contra del régimen de Bucaram en 1997, así, *“la coyuntura ecuatoriana en que se dio la creación de la Comisión Anticorrupción es una coyuntura de crisis institucional, política, social y económica, la cual estuvo relacionada con grandes escándalos de corrupción pública”* (Espín, 2016). Las principales causas de la corrupción en Ecuador eran un Estado excesivamente centralizado, el analfabetismo, la no transparencia del gobierno, servicios públicos deficientes y la exclusión social.

La Comisión Anticorrupción en Ecuador se creó *“con el fin de canalizar actividades de la sociedad en la investigación y vigilancia de la corrupción...lo anterior para prevenir una politización de las finanzas públicas y de la justicia”* (Doig & Riley, 2001), a saber, *“la Comisión tramitó 5,430 denuncias, desde enero del 2000 a julio de 2008, obteniendo indicios de responsabilidades penales, civiles o administrativas, respecto de 462 casos”* (Espín, 2016), hasta el 2008 un total de 22 casos de corrupción llegaron a etapa de juicio y en diez de ellos se dictó sentencia condenatoria.

Importante resaltar que la Constitución ecuatoriana señala como delitos de corrupción pública la concusión, el cohecho y el enriquecimiento ilícito, sin embargo, *“durante 2009- 2012 se observó que el delito de corrupción con mayor nivel de actividad judicial, en cuanto a la investigación, juzgamiento y sanción, fue el delito de peculado”* (Espín, 2016).

En Argentina en 1988 se manifestaron actos de corrupción a través de la prensa y en 1990 los diarios titulares argentinos publican la corrupción pública y el exceso en el gasto público, a saber, *“en diciembre de 1990, la*



# FLACSO 2022

*Comisión para la recuperación ética de la sociedad y el Estado, presentó las conclusiones de su trabajo en un documento que contenía una serie de recomendaciones y un anteproyecto de ley redactado por reconocidas figuras del medio académico y cultural” (Albertsen, 2004), en el documento fueron expuestos temas de enriquecimiento ilícito de ciertos funcionarios públicos, corrupción y narcoterrorismo, así, “los escándalos de corrupción comenzaron a ser más frecuentes y se expandió dentro de la sociedad la percepción de un periodo de impunidad y corrupción generalizada” (Arellano, Hernández, & Lepore, 2015).*

El diez de diciembre de 1999 se modifica la ley de Ministerios y se crea la Oficina Anticorrupción, misma que tiene como objetivo el prevenir e investigar aquellas conductas calificadas como corrupción, *“a solo cuatro días de establecerse el nuevo Gobierno, fue sancionada la ley 25233 la cual creó la OA como órgano dependiente del ministerio de justicia y derechos humanos, con el propósito de elaborar y coordinar programas anticorrupción en el sector público nacional” (Arellano, Hernández, & Lepore, 2015).*

La Oficina Anticorrupción tiene competencia para recibir denuncias ya sea de agentes del sector público o bien de particulares, la misma está a cargo de un Fiscal designado por el presidente de la nación y en un par de años *“la oficina abrió 1,784 investigaciones, de las cuales 489 terminaron en denuncias ante la justicia” (Arellano, Hernández, & Lepore, 2015).* Importante resaltar que la Oficina es una organización dependiente de la interacción entre los tres poderes del Estado, los medios de comunicación y la sociedad civil.

Finalmente, en Brasil, la lucha contra la corrupción se dio mediante la creación de la ley anticorrupción brasileña, promulgada en agosto de 2013 y la cual *“marca un hito en la lucha contra la corrupción en el país puesto que anteriormente únicamente era castigados las personas físicas que*



# FLACSO 2022

*pagaban y recibían sobornos, pero no así las empresas involucradas en actos de corrupción” (Carvalhosa, 2014).*

La promulgación de dicha ley tuvo como coyuntura manifestaciones en 2013 en las cuales la sociedad civil condenaba las políticas públicas del Estado que privilegiaban con el presupuesto público las construcciones de fastuosos estadios de fútbol para la copa del mundo a celebrarse en el país en 2014, luego entonces, la aprobación de la ley fue “fruto de la presión de la sociedad por iniciativas destinadas al combate a la corrupción” (Carvalhosa, 2014).

Importante hacer hincapié en la figura de acuerdos de clemencia prevista por la ley anticorrupción brasileña, estos buscan atenuar las sanciones por actos de corrupción si existe una colaboración del infractor para poder sancionar a otros sujetos cómplices del delito, *“con los acuerdos de clemencia de la ley anticorrupción, se pretende alcanzar una mayor eficiencia dentro de las investigaciones, así como mayor eficacia en los procesos administrativos, lo anterior ofreciendo la posibilidad de una reducción de penas a los involucrados en actos de corrupción”* (Alves, 2018), esto con la finalidad de la potencialidad de sancionar a otros actores involucrados en los hechos de corrupción.

### **1.3. El combate a la corrupción en México**

En los últimos años el gobierno mexicano se ha esforzado en combatir la corrupción mediante la creación de diversos organismos e instituciones, así, esfuerzos del Estado mexicano derivaron en la creación en 2015 de un Sistema Nacional Anticorrupción, el cual pretende articular el trabajo de diferentes instituciones en lo tocante a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.

Fue durante el sexenio del expresidente Vicente Fox (2000-2006) que se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y en la



# FLACSO 2022

administración del expresidente Felipe Calderón se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012); ya para el año 2015 con el acompañamiento y participación de la sociedad civil, se implementó una alternativa que buscara consolidar la articulación de instituciones de combate a la corrupción, traducido dicho esfuerzo en la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), ello durante el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto.

La sociedad civil pudo participar en la creación del SNA gracias al impulso previo de organismos internacionales, toda vez que:

*“...los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) llevaron a cabo en 1996, la primera convención anticorrupción del mundo. Dentro de ella quedó establecido como un mecanismo preventivo, la estimulación de la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. Más tarde, a nivel global y, de una manera más extensa y detallada, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) celebrada en México en 2003, en su artículo trece, reafirmó su apoyo al fomento de la participación activa de la sociedad de los estados miembros en la prevención y la lucha contra la corrupción” (Faro, 2018).*

En México la lucha por fomentar la participación de la sociedad en la lucha contra la corrupción se dio mediante el Comité de Participación Ciudadana (compuesto el mismo por cinco ciudadanos que se destacan por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción), dicho comité impulsó la creación del SNA debido a escándalos de corrupción que implicaron al expresidente Enrique Peña Nieto.

En Decreto del 22 de abril del 2002, el expresidente de la república mexicana, Vicente Fox, promulgó el Programa Nacional de Combate a la



# FLACSO 2022

Corrupción, mismo que pretendió en su momento, atacar las raíces de la ineficacia y la falta de calidad de la gestión pública en lo tocante a la corrupción. Los objetivos del programa fueron cinco, a saber, *“prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad; controlar y detectar prácticas de corrupción; la sanción de prácticas de corrupción; la transparencia en la gestión pública y; administrar con pertinencia y calidad el patrimonio federal”* (SEGOB, 2002).

En el Decreto del 2002, *“se señala a la corrupción como uno de los muchos problemas que el país ha padecido a lo largo de su historia, esto con base en irregularidades en la manera de conducirse de los servidores públicos”* (SEGOB, 2002). En un diagnóstico del programa, Serrano Sánchez señala que *“el número de quejas y denuncias de actos de corrupción descendió a sus niveles más bajos en el gobierno de Vicente Fox desde su creación, mientras durante la administración de Ernesto Zedillo alcanzó sus niveles más altos (1994–2000). Lo anterior puede interpretarse como una reducción real de la corrupción”* (Sánchez, 2009). Sin embargo, aunque las denuncias de actos de corrupción se vieron reducidas en la administración del presidente Fox, refiere el mismo autor que dichas denuncias no terminaron en sanciones penales, es decir, la impunidad judicial mantuvo sin afectaciones el sistema político.

Durante la administración del expresidente Felipe Calderón, se creó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción. En el 2008 mediante Decreto se expidió dicho programa de combate a la corrupción (2008-2012), el mismo le atribuye a la Secretaría de la Función Pública las facultades para *“presentar el programa con observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, generar una cultura social de rendición de cuentas y combate a la corrupción”* (SFP, 2008).



# FLACSO 2022

Los seis objetivos del programa fueron el consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas; fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal; contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública; institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad; establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal y; combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.

Pese a los esfuerzos de las administraciones de los expresidentes Fox y Calderón, *“en el 2008, el país contaba con una calificación de 3.6 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional encontrándose en el lugar 72 de 180 países estudiados. En una encuesta realizada en 2010, México se encontraba con una percepción de corrupción de 3.1 y en el lugar 98 de 178 naciones, por lo que contrariamente a disminuir el fenómeno de la corrupción, el mismo ha ido aumentando”* (Creel, 2012).

Debido a la permanencia de un alto grado de corrupción en el país, en el 2015 bajo el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), a saber, *“los principales objetivos del SNA son: fortalecer la coordinación institucional entre sus integrantes; atacar a la corrupción desde sus causas y crear áreas de oportunidad; garantizar el acceso a la información y la transparencia de las acciones del Gobierno; promover la fiscalización oportuna del gasto público y; lograr el fortalecimiento institucional”* (Martínez, 2018).





# FLACSO 2022

Dentro de la exposición de motivos del SNA los legisladores expusieron lo siguiente:

*“La corrupción es un fenómeno corrosivo para las naciones y México no es ajeno a sus efectos...las causas que la originan son entre otras, una estructura económica oligopólica y su influencia en la toma de decisiones de políticas públicas; un marco institucional débil en coordinación, supervisión, sanciones, transparencia, presupuesto, y, además, la lentitud en la impartición de justicia. Esto hace de la corrupción un fenómeno omnipresente -manifiesto mediante tráfico de influencias, contrabando, soborno, peculado, uso privado de bienes públicos, sanciones al contribuyente, altos costos de trámites, castigo al consumidor- que hace de la impunidad parte de nuestra vida pública. Necesitamos un nuevo diseño institucional que desarrolle la rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno y que implemente un sistema que active mecanismos de prevención, control externo e investigación, y sanción, que generen una rendición de cuentas horizontal, en el cual el poder se disperse y no exista un monopolio legal de ninguna institución”. (DOF, 2015).*

Así, el Sistema Nacional Anticorrupción articula el trabajo de diversos órganos e instituciones en el combate a la corrupción tales como la Secretaría de la Función Pública, la cual tiene a su encargo sanciones de carácter administrativo; la Auditoría Superior de la Federación, misma que a través de su función fiscalizadora realiza auditorias entre los tres ámbitos o niveles de gobierno; la Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción, la cual investiga los delitos cometidos tanto por particulares como por servidores públicos en lo tocante a la corrupción; o bien, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mismo que garantiza el acceso a la información para cualquier persona a datos e información en posesión de cualquier ente u organismo de los tres poderes de la Unión.





# FLACSO 2022

El objetivo central del SNA con base en el Decreto de su creación es *“que todos los servidores públicos lleven a cabo sus funciones dentro de un marco de legalidad, que los ciudadanos estén protegidos de toda arbitrariedad y pueda con ello llevarse a cabo el fin último de un estado de derecho: la justicia”* (DOF, 2015).

El SNA tiene por objeto el implementar políticas públicas que coordinen a los tres niveles de gobierno en lo referente a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, al igual que la fiscalización de los recursos públicos, sin embargo, aunque existen diversas instituciones coordinadas por el SNA para combatir la corrupción, aún existe una alta percepción por parte de los ciudadanos de que dichas acciones quedan solo en el papel y no así en la práctica.

El fundamento de rango constitucional del SNA se encuentra enmarcado por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual a la letra refiere:

*“El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”*. (CPEUM, 2020)

Finalmente, en enero de 2020 durante la administración actual, del presidente Andrés Manuel López Obrador, que se crea por parte del SNA una Política Nacional Anticorrupción (PNA), dentro de la cual se define el rumbo estratégico para combatir el problema de la corrupción en México, así, *“la Política Nacional Anticorrupción resulta de la sistematización y el análisis de la información mediante un mecanismo de consulta pública nacional, el cual recolectó diversas perspectivas de la ciudadanía, de la sociedad civil, de académicos, empresarios, además de otros actores con*



# FLACSO 2022

intereses dentro del problema que es el combate a la corrupción” (PNA, 2020).

La PNA prevé cuatro ejes para combatir la corrupción, a saber, el primero de ellos es el combate contra la corrupción y la impunidad; el segundo busca abatir la arbitrariedad y el abuso del poder; el tercer eje pretende una mejora de la gestión pública; el cuarto y último eje tiene como objeto el involucramiento tanto de la sociedad como del sector privado.

Las tres administraciones anteriores utilizaron diversas estrategias para combatir la corrupción, en las tres se creó un programa para atacar el problema de la corrupción, así, Fox implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, mismo que tuvo un impacto positivo en la reducción de la corrupción como se expuso con anterioridad; Calderón a su vez creó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, dotando a la Secretaría de la Función Pública de atribuciones para sancionar actos de corrupción; con Peña Nieto el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que continúa actualmente bajo la administración de López Obrador.

## Conclusiones

En el caso específico de la entidad de fiscalización del Estado Mexicano, la Auditoría Superior de la Federación, de 2015 a 2020 la misma ha presentado un total de 13,578 promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, ascendiendo dichas promociones a un total de 789,676 millones de pesos, lo anterior con el fin de determinar los daños y perjuicios que afectan la Hacienda Pública y con ello fincar a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. De las promociones anteriormente referidas únicamente



# FLACSO 2022

2,818 resultaron en presunta responsabilidad administrativa, es decir, el 21% (165,832 millones de pesos).

De igual forma, durante el mismo periodo (2015-2020), la ASF presentó 1,075 fincamientos de responsabilidades resarcitoria (aquella en la que incurren los servidores públicos que produzcan un daño o perjuicio, estimables en dinero a la hacienda pública federal), representando dicha cifra tan solo el 8% del total de promociones presentadas. Finalmente, de las más de trece mil promociones solamente se presentó un exiguo número de 191 (1.4%) denuncias por hechos de corrupción (delitos), esto con base en información extraída de los informes y bases de datos de la propia ASF.

La corrupción es un problema público que debe ser resuelto mediante la política pública del Estado. Atenuar la ejecución de actos corruptos cometidos por servidores públicos es de vital importancia para la credibilidad del aparato institucional del gobierno. El combate a la corrupción y la impunidad debe ser visto como una de las prioridades de la agenda del Estado, el cual, con base en su política anticorrupción, es el encargado por ley de administrar los recursos públicos de una manera eficaz, eficiente y transparente, evitando de esta manera el desvío de dinero del erario en actos de corrupción cometidos por los miembros de su administración pública.

## Referencias bibliográficas

- Albertsen, J. (2004). La oficina anticorrupción. Dialnet, 229-238.
- Alves, G. T. (2018). Trabajo fin de master, la ley anticorrupción y los parámetros de evaluación de los programas de integridad en Brasil. Salamanca: Universidad de Salamanca.



# FLACSO 2022

- Arellano, D., Hernández, F., & Lepore, W. (2015). *Corrupción Sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción: el caso de la oficina anticorrupción de Argentina*. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 75-106.
- Banco Mundial, Í. d. (12 de Febrero de 2020). World Bank. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Carvalho, M. (2014). *La nueva ley anticorrupción brasileña*. *Tribuna de actualidad*, 37- 45.
- CEPAL. (2010). *Índicadores del sector público: gasto público en América Latina*. Chile: CEPAL.
- Creel, O. M. (2012). *La responsabilidad civil del sector público en el combate a la corrupción*. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*.
- DOF. (2015). *Proyecto de Decreto, por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México: DOF.
- Doig, A., & Riley, S. (2001). *La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo*. *GAPP*, 117-128.
- Faro, G. (2018). *Lucha contra la corrupción: investigación e innovación en América Latina*. Ecuador: Grupo Faro.
- Fierro, O. (2020). *El financiamiento ilícito a las campañas quedará sin castigo*. *Proceso*. Graaf, G., Wagenaar, P., & Hoenderboom, M. (2010). *Constructing Corruption*. En T. G. Cause. Verlag Barbara Budrich.
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública*. Ciudad de México: DOF.



# FLACSO 2022

- Internacional, T. (29 de Enero de 2020). Transparency International. Obtenido de <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>
- Martínez, M. A. (2018). Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción. Ciudad de México.
- Nieto, S. (2019). Sin filias ni fobias, memorias de un fiscal incomodo. Ciudad de México: Grijalbo.
- Peña-Mancillas, V. (2011). Combatir la corrupción en el Perú: a diez años de Fujimori. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 211-240.
- PNA. (2020). Política Nacional Anticorrupción. Ciudad de México: DOF.
- Sánchez, J. S. (2009). La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión. Andamios.
- SEGOB. (2002). Programa Nacional de Combate a la Corrupción. Ciudad de México: DOF.
- SFP. (2008). Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012. DOF.
- Vázquez, R. C. (2010). Movilidad social en México: constantes de la desigualdad. Vivanco, M. S. (2013). Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices?
- Una hoja de ruta para Latinoamérica. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 59-98.



**FLACSO**  
**2022**

# **CIUDADES METROPOLITANAS DE AMÉRICA LATINA Y SUS INSTRUMENTOS PARA EL LOGRO DE LOS ODS.**

**Carlos Alberto Navarrete Ulloa**

Universidad de Guadalajara – Red Gobernanza Metropolitana - El  
Colegio de Jalisco

**Eje temático 10:** Estado, Gobierno Y Políticas Públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



# FLACSO 2022

## Resumen

La ponencia constituye un avance de investigación en ciudades metropolitanas de Latinoamérica, y cuenta con el antecedente de su reflexión en seminarios y diálogos en el marco de la Red Temática Gobernanza Metropolitana. La incógnita central que guía la reflexión atiende al reto de repensar las metas de la Agenda 2030 frente a nuevas realidades, lo cual impacta a las instancias establecidas para el seguimiento a los ODS, y abre la necesidad y oportunidad de incorporar las nuevas capacidades desarrolladas en materia de conjuntos de datos abiertos para acelerar las investigaciones, el procesamiento de big data y la mejora en los criterios y valoración de la producción científica.

**Palabras clave:** estudios metropolitanos, datos abiertos, ciencia abierta, ODS



## Introducción<sup>1</sup>

La ponencia se centra en el reto de repensar las metas de la Agenda 2030 frente a problemas recientes de alta complejidad que inciden en las capacidades institucionales para el seguimiento a los ODS. Se reconoce la necesidad y oportunidad de incorporar saberes y tecnologías en materia de datos abiertos de investigación, para incrementar su visibilidad y con esto fomentar la acumulación de conocimiento con potencial de incidir en la calidad de vida metropolitana, a la vez que se promueve la mejora de los criterios y valoración de la producción científica.

En este trabajo nos concentramos en el análisis de los requerimientos de datos abiertos a escala metropolitana con el interés de conocer el estado de logro en estas demarcaciones hacia el cumplimiento del ODS 11 de la Agenda 2030, el cual plantea la aspiración hacia ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles con un énfasis los riesgos por el cambio climático, desastres naturales y la expansión demográfica, mientras que por el lado de las necesidades es notorio el acento en las redes de transporte público funcionales (Naciones Unidas).

Daremos cuenta de observaciones resultado de diversas dinámicas realizadas en espacios de reflexión como talleres, webinarios, cuerpos académicos, seminarios, foros y coloquios organizados por la Red Gobernanza Metropolitana en colaboración con el proyecto Ecosistema Nacional de Información sobre Vivienda y Hábitat Sustentable (ENI-VivHaS).

Las prioridades señaladas por las metas del ODS 11 se ordenan en seis materias: a) barrios, b) transporte, c) urbanización, d) patrimonio cultural, e) resiliencia, f) medio ambiente; y g) espacios públicos. Cada tema se adjetiva o valora: a) marginales, b) sostenible, d) inclusiva, e) frente a desastres naturales, f) reducción de impactos negativos, g) inclusivos y





# FLACSO 2022

verdes. Destacadamente se incluyen tres materias que pudiéramos considerar transversales: a) planificación regional y metropolitana, b) vivienda y c) regulación para la sostenibilidad de edificaciones. Por otra parte, la Agenda de Hábitat III, desarrolla un relato pormenorizado para dotar de contenido en un grado de alta desagregación a los ODS, no obstante, no existe una alineación clara o explícita entre ambos instrumentos, con lo cual el cumplimiento de estos instrumentos reclama **análisis de alta elaboración, con lo que los desafíos se multiplican en especial por qué.**

## **La cuestión de la medición y su implicancia en los consensos globales.**

Quizás suene a verdad de Perogrullo, pero sí conviene recordar que un prerequisite de las mediciones apropiadas para la gobernanza de las ciudades es la construcción y acceso a datos estandarizados y comparables a nivel urbano. Y el fundamento para la medición es colocar al centro la lógica de las Ciencias Sociales, como es la formación de conceptos y relevancia de las medidas para el problema de investigación (Gisselquist, 2015; Sartori, 1998). La medición de la efectividad del gobierno de la sociedad o de comunidades busca explicar la calidad de las estructuras de gobierno y la gestión de asuntos públicos, observables por sus resultados en la provisión de bienes y servicios públicos (Gisselquist, 2015, p. 25) o por la percepción de expertos, beneficiarios y/o ciudadanos en general. No obstante, se debate si la gobernanza debe medirse en términos de a) insumos, procesos o resultados y; b) mediante datos o percepciones. Es además común a la creación de índices y mediciones sobre ciudades, el reporte insuficiente o incluso ausente de la base epistémica o teórica que respalda. Un problema adicional es la calidad de los datos como veremos en los próximos párrafos.



# FLACSO 2022

En el ámbito municipal son desafiantes los retos para medir la incidencia de los programas de gobierno en la reducción de brechas de las metas planteadas en el ODS 11; los gobiernos que lo intentan buscan alinear sus informes de resultados a las metas del desarrollo sostenible, ex ante en el marco de la planificación del desarrollo. No obstante, lo más regular es que declaren la insuficiencia de recursos informativos para lograr evaluaciones con validez significativa.

Cuando nos preguntamos para qué medir la respuesta más próxima es para evaluar (o la rendición de cuentas) y mejorar los resultados, pero es cierto que las mediciones son además instrumentos para incidir políticamente por lo que es muy importante identificar quién mide y valorar éticamente la construcción de indicadores. Se mide entonces para diagnosticar, dar seguimiento, evaluar o para establecer base de diálogo y deliberación en torno a asuntos de interés público. En el caso de áreas y regiones metropolitanas las mediciones permitirían además activar motores de innovación (Brugué et al., 2014) para la gobernanza transterritorial.

Los indicadores son medidas para resumir datos complejos que facilitan el diagnóstico y formulación de políticas, por tanto, con la construcción de indicadores se influye en la definición de quién pone y a quién se la da, dicho de otra manera, se incide en la definición de ganadores y perdedores. Esto explica la rápida expansión en la generación de indicadores para medir una gran variedad de tópicos que de una manera u otra se enmarcan en categorías vinculadas al de gobernanza. También es necesario sensibilizar sobre la relevancia de la construcción de estándares por las propias comunidades que serán evaluadas versus el escrutinio externo conforme a valores ajenos a las aspiraciones de estas.

Es importante explicitar que aquí nos adherimos al concepto de medición como el vínculo o correspondencia entre objetos o sus atributos con un lenguaje formal, con esta consideración se reconoce el valor de escalas de



# FLACSO 2022

medida cuantitativas y cualitativas, el primero con un lenguaje formal lógico y el segundo con uno aritmético, (Cortés et al., 2008), en la comprensión de que la interpretación y construcción de narrativas mediante saturación y triangulación se corresponde con la confiabilidad y validez de las medidas cuantitativas.

Los criterios centrales para optar por el dispositivo de recopilación deberían ser los de confiabilidad y validez: que las respuestas a una misma pregunta (formulada o no de maneras alternativas) no varíen demasiado cuando se interroga a la misma persona, y que a la vez esa pregunta o preguntas se refieran al contenido del concepto que interesa observar. (Cortés et al., 2008, p. 46).

Al final del día, las medidas lógicas y aritméticas llevan inherentes teorías y valores, aun cuando en el segundo caso el número se construye con pretensión de objetividad por sí mismo, ambos demandan ser sistemáticos, coherentes, rigurosos y en función de esto influir en las decisiones. Como señala Merry (2018, pp. 481-482): “Los indicadores proporcionan una tecnología tanto para la reforma como para el control ... Son una herramienta de reforma valiosa en su capacidad para mostrar áreas de falla estatal”.

Un problema de las medidas numéricas es que transmiten conocimiento sintético de lo que es cuantificable restando significación a componentes que solo son objeto de cognición hermenéutica identificable en complejos procesos sociopolíticos algunos que incluso pueden no revelarse al sujeto de la acción. Los números tienen el encanto que los dota de apariencia de precisión, gracias a su efectiva capacidad de síntesis que traduce fenómenos complejos en números impersonales de fácil lectura por públicos amplios. No obstante, cualitativamente se pueden producir resultados análogos mediante la asignación de marcas (codificación) y la creación de matrices de datos que logran de igual manera gran capacidad de síntesis. Ambas tecnologías crean formas de conocimiento estandarizado que hace posible la comparación entre territorios o demarcaciones político- administrativas.



# FLACSO 2022

Pero es aquí donde los conjuntos de datos pasan a ser fundamentales ya que la medición en sus dos expresiones reclama la creación o acceso a datos de los objetos o territorios sobre los cuales se busca síntesis, estandarización y comparación. Esto reclama a su vez diálogos teóricos y acuerdos sobre valores, o la revisión de respuestas a la cuestión de qué medir dado que las respuestas se pueden elaborar desde:

- a) la especificidad de los territorios (la automedición de municipios, provincias o estados nacionales),
- b) los motivos de thing tanks nacionales o internacionales,
- c) el saber científico de universidades o centros públicos de investigación, y/o
- d) las agendas globales como los ODS y Hábitat III.

Las respuestas a qué medir están condicionadas según la entidad interesada, existen instrumentos financiados e impulsados por consorcios o corporaciones empresariales que se interesan en tener el pulso de las condiciones existentes para la inversión y certidumbre económica lo cual no siempre entra en correspondencia con bienestar más general o la creación de condiciones de justicia social, ni con el desarrollo de capacidades diferenciadas (vocaciones) con un horizonte de largo plazo. Otras instancias centran su interés en establecer bases para efectividad directiva de los gobiernos y las empresas, y suele de igual manera dejar en segundo orden intereses sociales de largo aliento. Por lo que los recursos para mediciones de otro tipo suelen ser escasos y las fuentes de financiamiento magras, por no decir los incentivos de las propias comunidades con capacidad de hacer mediciones.

De acuerdo con Torres-Meraz e Iracheta (2022) el bienestar de las ciudades ha sido medido con enfoque predominantemente económico, con enfoque social, y con enfoque ambiental. En el primero destacan trabajos como el Índice de Ciudades Globales el cual valora las condiciones de la



# FLACSO 2022

competitividad, y en el mismo tenor el Índice de Competitividad Urbana elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMPI). En las medidas predominantemente sociales está el Índice de Desarrollo Humano centrado en condiciones de salud, educación e ingreso, y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de la CEPAL, el cual observa los temas de vivienda, servicios básicos, educación básica y capacidad económica. En el tercer conjunto, el de las medidas con enfoque ambiental, se encuentran la Plataforma de Conocimiento sobre Ciudades Sustentables del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, y el Índice de Ciudades Prósperas (CPI) de ONU-Hábitat. Un problema común a las mediciones de asuntos urbanos o de ciudades, es que suelen contar principalmente con información a escala municipal.

La cuestión es cómo medir la prosperidad, el bienestar o la calidad de vida urbana, cuando las estadísticas oficiales no registran la unidad urbana de la ciudad. Por su puesto que el problema se puede zanjar cuando se dispone de datos a escala granular, sea de vivienda o de manzana como en los censos económicos y demográficos.<sup>2</sup>

En su colaboración con ONU-Hábitat, Centro Eure propuso una delimitación por aglomeración urbana, en sus palabras: “el método seguido consistió en delimitar las áreas urbanas por la presencia de población y vivienda, considerando su “continuo” urbano a través tanto del Marco Geoestadístico y usos del suelo de INEGI, como del análisis de clasificación de suelos mediante teledetección y con imágenes de satélite de última generación y actualidad” (Torres-Meraz y Iracheta, 2022, p. 14), no obstante reconocen los autores que “buena parte de los indicadores” se calcularon con información de escala municipal. Es interesante destacar que el índice desarrollado se alinea adecuadamente a la Nueva Agenda Urbana según los autores.



# FLACSO 2022

Con relación a la medición de la competitividad urbana, Cabrero et. al. (2009) identificaron tres tipos de métodos: orientados a la atracción de inversión privada, derivados de trabajos académicos interesados en patrones de éxito de las ciudades; una mezcla de ambos. A partir de la revisión a estos los autores discuten sobre las variables incluidas en los diferentes estudios. Nuevamente, es importante destacar que el estudio que realizan considera como unidad de estudio a la “ciudad” pero los datos utilizados se integran a escala municipal, con lo cual la medición real no es por ciudad sino por municipio o conjuntos de municipios cuando se trata de zonas metropolitanas. Es relevante sin embargo destacar que el estudio propone cinco dimensiones para la medición de la competitividad: económico, institucional, sociodemográfico y ambiental.

En 2014 se formó el Consejo Mundial de Datos sobre Ciudades (WCCD por sus siglas en inglés), el cual integra el Registro Global de Ciudades para el ISO 37120 con 100 indicadores sobre calidad de vida y servicios para las ciudades, y se compone como plataforma de datos abiertos. Llama la atención nuevamente que lo que se propone como estándar mundial de ciudades no supera el reto de medir ciudades y reporta datos para municipios, por ejemplo, en el caso de Guadalajara, se reporta en 2019 una población de 4,980,755 con una extensión del área urbana (city land area) de 3263 km<sup>2</sup>, dato que corresponde al área de los municipios conurbados, y se compara con la ciudad de Buenos Aires, para la cual sólo se considera a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con una población de 3,059,122 y 203 km<sup>2</sup>, (World Council on City Data (WCCD), 2019) lo cual notoriamente genera una distorsión radical para la comparabilidad.



## Datos abiertos de investigación

La investigación abierta lo es cuando la participación y el acceso al ciclo de vida de la investigación se realizan de forma abierta, de manera que tanto las publicaciones como los datos de investigación contribuyen a la verificación y reproducibilidad del conocimiento lo que a su vez contribuye y se articula con la ética y la integridad en la investigación. Como resultado se crean condiciones favorables para la acumulación y aceleramiento del conocimiento y su incidencia en la sociedad.<sup>3</sup>

El propósito en la Ciencia Abierta es que los resultados de investigaciones financiadas con fondos públicos atiendan a principios y buenas prácticas internacionales con los que se impulsa la transparencia, responsabilidad, enfoque en el usuario, la sostenibilidad y el uso de tecnologías (principios TRUST); que los datos de investigación sean localizables gracias al uso de metadatos, accesibles en repositorios abiertos, interoperables mediante lenguajes formales compartidos, y reutilizables (principios FAIR), de esta manera se alinea la investigación hacia el beneficio colectivo, con autoridad (reputación), responsabilidad y ética (principios CARE).

En el transcurso de la década pasada el tema de los datos abiertos evolucionó a paso acelerado, el programa Horizonte 2020 de la Unión Europea impulsó las políticas de ciencia abierta, de especial significado fue el proyecto OpenAIRE, en el cual se enmarca el repositorio Zenodo receptor de objetos digitales de acceso abierto como libros, artículos, videos, audios y conjuntos de datos entre otros. Adicionalmente, la reciente recomendación de la UNESCO sobre Ciencia Abierta impulsa el acceso abierto a publicaciones científicas, datos de investigación, metadatos entre otros recursos. Con relación a datos de investigación abiertos (DIA) se promueve su disponibilidad oportuna, en formatos accesibles, legibles y modificables (UNESCO, 2021).



# FLACSO 2022

Con relación a información del sector público (ISP), en septiembre de 2011, en la Asamblea General de la ONU, se aprobó la Declaración para un Gobierno Abierto, que a la fecha cuenta con el respaldo de 78 países (<https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>).

En 2015, en el marco de la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto, se adoptó la Carta Internacional de Datos Abiertos (<https://opendatacharter.net/principles-es/>) mediante la cual se establecen como criterios que estos deben ser: abiertos por defecto, oportunos y exhaustivos, accesibles y utilizables, comparables e interoperables; además se plantean como valores máximos que los datos abiertos sean para mejorar la participación ciudadana, y para el desarrollo incluyente e innovación.

No obstante la densa y rica producción de conocimiento entorno a los sistemas de Ciencia Abierta y Gobierno Abierto, no se observa un diálogo importante para establecer puentes de interconexión entre Ciencia Abierta y Gobierno Abierto, en México inclusive la instancia de seguimiento a la Agenda 2030 es presidida por el ministerio de la cartera de Economía, en tanto que la política de gobierno abierto recae en la dependencia de la Función Pública, y la política de Ciencia Abierta es encabezada por el órgano Nacional de Ciencia y Tecnología, pero no existe una mesa de colaboración entre las tres instancias además de que cuentan con recursos sobremanera insuficientes para impulsar su propia agenda.

## Calidad de vida metropolitana

El seguimiento a los temas metropolitanos reclama de conjuntos de datos (cualitativos y cuantitativos) los cuales pueden provenir de la administración pública (gobierno abierto) y de la investigación científica (datos de investigación abiertos) principalmente. La integración de





# FLACSO 2022

conjuntos de datos a escala metropolitana es problemática dado que los datos se suelen recolectar relacionados con demarcaciones político administrativos — y el orden metropolitano, por su naturaleza interjurisdiccional, es regular que esté exento de la información estadística y geográfica.

En la literatura sobre la cuestión metropolitana se identifican como funciones estratégicas de la gobernación<sup>4</sup> metropolitana la gestión ambiental (Rojas et al., 2005), la movilidad, seguridad ciudadana, la salud pública, la vivienda y gestión del suelo (Navarrete Ulloa y Águila Flores, 2022). Cada uno de los temas metropolitanos se vinculan a problemas sistémicos de la ciudad: la vivienda y gestión del suelo con la dispersión de baja densidad; la seguridad ciudadana con la segregación y pobreza lo cual deriva en reducida movilidad social (pobreza intergeneracional); la movilidad con inequidad de infraestructura y contaminación; la salud pública con epidemias.

La definición de problemas metropolitanos es dependiente de la construcción del concepto metropolitano. En otros espacios hemos discutido la cuestión (Navarrete Ulloa, 2022), aquí podemos resumir destacando que el concepto metrópoli se propone como el gran contenedor que agrega zonas, áreas y regiones metropolitanas, cada una de ellas significando diferentes demarcaciones territoriales, siendo el concepto central para los estudios metropolitanos el de área metropolitana dado que es el que refiere al conglomerado urbano transterritorial que configura la ciudad entre dos o más municipios. El problema para definir la delimitación de áreas metropolitanas puede ser resuelto con el acuerdo de lineamientos generales y el uso de imágenes satelitales, no obstante, esto no permite salvar en automático el problema que representa la falta de datos estadísticos y geográficos a escala metropolitana. A lo anterior se debe agregar el reto de crear instituciones metropolitanas dada la determinante influencia de la tradición municipalista y las barreras políticas que produce.



# FLACSO 2022

Reconocidos los obstáculos, se propone avanzar por la vía de la coproducción de conocimiento entre académicos y otros saberes (transdisciplina) como estrategia para superar los archipiélagos políticos, temáticos y disciplinares que enmarcan la cuestión metropolitana. Pero adicional a los obstáculos están problemas inherentes a la metropolización, nos referimos a la fragmentación y multiplicidad de actores e interdependencias que se producen, ante lo cual la gobernanza se presenta como promesa para dar respuesta sociopolítica a la cuestión metropolitana (Navarrete U. y Robles T., 2018).

Atendiendo al entramado descrito, se revela la importancia de dotar de especificidad al concepto de prosperidad, bienestar o calidad de vida metropolitana, no nos es posible profundizar en este trabajo sobre la cuestión, pero a grandes rasgos proponemos centrar la atención en a) instituciones de gobernanza metropolitana,<sup>5</sup> b) bienes y servicios públicos metropolitanos, c) ecosistemas de información metropolitana. Para la construcción de estos es necesario plantear que sus componentes deben cumplir con el criterio de ser asuntos transterritoriales, esto es, que su atención, resolución, beneficio o impacto deben ser de tal carácter que no es posible circunscribirlos a la acción individual de las partes (municipios) que integran el área metropolitana. Los ejemplos más evidentes en materia de políticas públicas serían: el ambiental-sustentable, espacios públicos como red, la movilidad-transporte, gestión del suelo, y la seguridad ciudadana.

## La medición del bienestar en ciudades latinoamericanas

Poner en correspondencia datos y agendas es un reto nodal de la medición, aunque no el fin último sí el medio para estar en mejores condiciones de



# FLACSO 2022

valorar efectivamente la calidad del constructo teórico y sus atributos ontológicos. Por tal razón en este trabajo presentaremos un avance del análisis a índices contruidos para la medición del desarrollo sostenible o prosperidad en ciudades latinoamericanas, en este avance damos cuenta de seis índices:

- a) Índice de Competitividad Urbana (ICU) 2021
- b) Índice de Ciudades Prósperas (CPI) 2018
- c) Índice de Competitividad de las Ciudades de México (2011)
- d) Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) 2010
- e) Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) 2021 (Chile)
- f) Índice de Ciudades Modernas (ICM) 2021 (Colombia)

El objetivo del análisis es identificar las dimensiones y variables de estudio, las convergencias entre ellas. Tomaremos como referente para la comparación al Índice de Ciudades Prósperas (o Índice de Prosperidad Urbana - IPU) de ONU-Hábitat, el cual es entendida como una metodología para el seguimiento a los “efectos de las políticas públicas en el bienestar ciudadano”. El índice nace en 2013 con la Iniciativa de Prosperidad Urbana de ONU-Hábitat y se establece como marco de monitoreo con “visión holística” a partir de 2014 que atiende valores ambientales, sociales, económicos y de sostenibilidad:

Esta IPU básico se usa cuando las ciudades quieren medir su nivel de desarrollo y el desempeño general con respecto a las calificaciones de prosperidad contra otras ciudades en el ámbito regional y global. Se basa en un conjunto de indicadores comúnmente disponibles que existen en todas las ciudades. (López Moreno y Orvañanos Murguía, 2019, p. 214)

Se diferencia del índice extendido en que este último añade indicadores que no disponen datos para todas las ciudades. El IPU considera indicadores medidos con el uso de imágenes satelitales, por ejemplo, el de conectividad vial y transporte público. El análisis de resultados de la aplicación del método en ciudades metropolitanas de México, exigen un análisis aparte, pero parecen reforzar el consenso de que la calidad de la vivienda,



# FLACSO 2022

conectividad de calles y acceso a espacio público son variables cruciales para la prosperidad.

Como se puede observar en la Tabla 1, los índices revisados son contruidos por organismos internacionales (el CPI y el IDHM), de gobierno (el ICM de Colombia) y académicos o centros públicos de investigación, es el caso del ICVU de Chile y el ICS de México. En todos los casos el fin último es ayudar a la formulación y evaluación de políticas públicas urbanas mediante la medición de condiciones para el desarrollo a través de observar capacidades estructurales, eficiencia de políticas públicas, buenas prácticas y provisión de bienes y servicios.

La Tabla 2 muestra las dimensiones con mayores equivalencias entre índices. Las dimensiones 1 y 2 se enfocan en aspectos sociodemográficos pero destaca el interés por capturar factores que representen inequidades que reflejen pobreza o rezagos en calidad de vida con aspectos como el ingreso, la salud y la educación.

La tercera dimensión se concreta en aspectos de dotación de bienes, infraestructura y provisión de servicios, como la gestión del agua y saneamiento, movilidad y conectividad y bases para la productividad.

La cuarta dimensión atiende aspectos de seguridad y justicia, como el sistema de derecho, legislación y asuntos institucionales para la gobernanza, y los propiamente de seguridad pública o ciudadana. La dimensión 5 se resume en términos de sostenibilidad ambiental e incluye aspectos de consumo responsable y asuntos medioambientales en general. La sexta dimensión centra la atención en la efectividad gubernamental mediante la medición de la eficiencia y la eficacia, entorno urbano.

Finalmente, la dimensión 7 la sintetizamos como economía y trabajo, esta contempla condiciones laborales, crecimiento económico, productividad y factores del mercado. Una primera aproximación que condense las dimensiones de los siete índices analizados sugiere la existencia común de



# FLACSO 2022

cinco dimensiones: 1) equidad y justicia social, 2) infraestructura y servicios, 3) seguridad y justicia, 4) efectividad gubernamental y 5) economía y trabajo.

La Tabla 3 resume las fuentes de datos con las cuales se construyen los indicadores de los índices analizados. Es posible integrar todas las fuentes en los siguientes tipos, por orden de importancia:

- a) Institutos de información estadística y geográfica, a los cuales se recurre para obtener datos censales, geográficos y de encuestas nacionales.
- b) Dependencias del estado nacional, en donde predominan para el caso mexicano oficinas de salud, educación, energía, medioambientales, hacendarias, de seguridad, agua, vivienda, transporte y turismo, gobernación y turismo. En el caso chileno destacan las de salud, seguridad de tránsito, emergencias, educación, transporte, vivienda, hacendarias, ambientales y seguridad ciudadana. En el caso de Colombia se observan como fuentes de datos importantes a dependencias de hidrología, ambientales, geografía, policía, educación, telecomunicaciones, transporte, registro civil y de áreas protegidas, sistema de ciudades, y de planificación.
- c) Se recurre escasamente a fuentes subnacionales como la legislación local o registros administrativos municipales.
- d) Otras fuentes, como indicadores generados por centros de investigación, bancos, organismos internacionales, centros de estudios temáticos y observatorios del sector social o privado.



## Reflexiones finales

El interés en la creación de instrumentos de medición del bienestar en ciudades latinoamericanas ha motivado el análisis a fondo de las variables de siete indicadores realizados para ciudades latinoamericanas, uno de ellos sobre Chile, otro para el caso colombiano, y cinco enfocados en México. Esta primera aproximación se orientó a identificar equivalencias entre los índices en dos aspectos: dimensiones y fuentes de datos. Se trata de un primer avance que debe ser complementado con la validación de las dimensiones identificadas en una primera aproximación:

- 1) equidad y justicia social,
- 2) infraestructura y servicios,
- 3) seguridad y justicia,
- 4) efectividad gubernamental y
- 5) economía y trabajo.

El estudio debe continuar con la validación de estas dimensiones a partir de una detallada revisión de los indicadores que constituyen a cada una de ellas mediante diversas técnicas cualitativas y cuantitativas. Con relación a las fuentes de información, las etapas siguientes del estudio deberán profundizar en la revisión de la disponibilidad, accesibilidad y reusabilidad de los datos que se producen en la creación de los diferentes índices, y la revisión de la calidad en la colocación de los datos atendiendo principios de ciencia abierta y/o gobierno abierto.

## Referencias bibliográficas

Brugué, Q., Blanco, I., y Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas [Administración y Políticas Públicas]. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(59), 5-34.



# FLACSO 2022

- Cabrero Mendoza, E., Orihuela Jurado, I., y Ziccardi, A. (2009). Competitividad urbana en México: una propuesta de medición [Competitividad]. *Eure*, 35(106), 79-99.
- Cortés, F., Escobar, A., y González de la Rocha, M. (Eds.). (2008). Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales. El Colegio de México.
- Gisselquist, R. M. (2015). Evaluating Governance Indexes: Key Criteria. In R. I. Rotberg (Ed.), *On governance. What it is, what it measures and its policy uses*. Centre for International Governance Innovation.
- López Moreno, E., y Orvañanos Murguía, R. (2019). Dirigiendo las metrópolis hacia la prosperidad compartida: la Iniciativa para la Prosperidad Urbana. En D. Gómez, R. Rajack, E. López-Moreno, y G. Lanfranchi (Eds.), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 208-222). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Merry, S. E. (2018). Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance. In D. V. Malito, G. Umbach, & N. Bhuta (Eds.), *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance* (pp. 477-501). Palgrave Macmillan.
- Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo sostenible: 17 objetivos para transformar nuestro mundo. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Navarrete U., C. A. (2022). Espacios de la Acción Pública Metropolitana. El Colegio de Jalisco. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7068467>
- Navarrete U., C. A., y Robles T., D. (Eds.). (2018). La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso [Libro colectivo]. El Colegio de Jalisco, Red Gobernanza Metropolitana.



# FLACSO 2022

- Navarrete Ulloa, C. A. (2016). Institucionalismo informal: Tras las huellas de un discurso institucionalista informal [Article]. *Perfiles latinoamericanos*, 24(47), 283-306. <https://doi.org/10.18504/pl2447-003-2016>
- Navarrete Ulloa, C. A. (2020). Estudio introductorio: Bases cognitivas y alcances de la investigación metropolitana. En C. A. Navarrete U., J. Á. Demerutis Arenas, y Á. Guevara Castillo (Eds.), *Nuevas formas de acción pública metropolitana. Narrativas y modelos* (pp. 11-44). Red Gobernanza Metropolitana, El Colegio de Jalisco. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6894894>
- Navarrete Ulloa, C. A. (Ed.). (2022). *Metrópolis en red: claves para pensar en nuestras ciudades*. Red Gobernanza Metropolitana (REDGOBMET).
- Navarrete Ulloa, C. A., y Águila Flores, J. L. (2022). El proceso de contención urbana desde los instrumentos de la política de vivienda. En C. A. Navarrete U. (Ed.), *Espacios de la Acción Pública Metropolitana* (pp. 57-82). El Colegio de Jalisco. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6988881>
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R., y Fernández Güell, J. M. (Eds.). (2005). *Gobernar las metrópolis [Gobernanza Metropolitana]*. Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Sartori, G. (1998). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. (1979)
- Torres-Meraz, N., y Iracheta, A. (2022). El “City Prosperity Index”: Experiencias en la planeación mexicana [Competitividad]. *Eure*, 48(144). <https://doi.org/10.7764/eure.48.144.13>





# FLACSO 2022

UNESCO. (2021). Recomendación de la UNESCO sobre la Ciencia Abierta.

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379949\\_spa.locale=en](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379949_spa.locale=en)

World Council on City Data (WCCD). (2019). WCCCD City Data for the United Nations Sustainable Development Goals.

WCCD. <https://www.kopavogur.is/static/files/Heimsmarkmid/wccd-sdg-book-2019-kopavogur.pdf>

---

<sup>1</sup> Se presenta un avance de investigación y análisis de índices sobre factores del bienestar en ciudades de América Latina. La investigación se realizó con la colaboración de Carlos Delhdari, encargado de integrar las bases de datos de índices y sus indicadores. Agradezco a Álvaro Guevara por sus comentarios y retroalimentación en aspectos conceptuales; de igual manera agradezco a Arturo Orellana de la Pontificia Universidad Católica de Chile por compartir su experiencia en la construcción del ICVU.

<sup>2</sup> En el caso mexicano, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) define unidades o áreas geográficas estadísticas básicas urbanas (AGEB urbana) integradas por conjuntos de manzanas con uso desuelo predominante habitacional, industrial, de servicios o comercial; como se puede inferir, la suma de AGEB rebasa los límites urbanos de la ciudad.

<sup>3</sup> Para mayores detalles se recomienda la consulta del sitio <https://www.ukri.org/about-us/policies-standards-and-data/>

<sup>4</sup> Gracias a la neutralidad del concepto lo usamos como sinonimia de gobernanza, con la intención de distinguir el concepto del gobierno que tiene fuertes connotaciones (y clara denotación) de dirección de la sociedad, en tanto que gobernanza tiene un predominante componente de autogobierno de la sociedad. Por tanto nos remitimos a la reflexión de Navarrete U., C. A. (2022). *Espacios de la Acción Pública Metropolitana*. El Colegio de Jalisco. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7068467>, quien planeta que aun cuando no existe en América Latina gobierno metropolitano, sí existe o es probable la gobernanza metropolitana.

<sup>5</sup> Para profundizar en las implicaciones de la institucionalidad metropolitana se recomienda consultar Navarrete Ulloa, C. A. (2016). Institucionalismo informal: Tras las huellas de un discurso institucionalista informal [Article]. *Perfiles latinoamericanos*, 24(47), 283-306. <https://doi.org/10.18504/pl2447-003-2016> Navarrete Ulloa, C. A. (2020). Estudio introductorio: Bases cognitivas y alcances de la investigación metropolitana. In C. A. Navarrete U., J. Á. Demerutis Arenas, & Á. Guevara Castillo (Eds.), *Nuevas formas de acción pública metropolitana. Narrativas y modelos* (pp. 11-44). Red Gobernanza Metropolitana, El Colegio de Jalisco. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6894894>



**FLACSO**  
**2022**

# **ASPECTOS URBANOS Y METROPOLITANOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN BRASIL Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS). IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>**

**Gerardo Silva**

Programa de Pós-graduação em planejamento e gestão do território  
(PPGT) Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil

**Eje temático 10:** Estado, Gobierno Y Políticas Públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Introducción

La pandemia de COVID-19 representó un marco en la historia reciente de la humanidad. Por su carácter global, debido principalmente a la rapidez de su difusión, y por sus implicaciones en la economía de todos los países simultáneamente, fue vivida como un problema común, a pesar de la centralidad de las estrategias nacionales para luchar contra sus efectos mortíferos. Hubo un momento (y no hace mucho tiempo) en que no sabíamos lo que iría a suceder, sin protocolos definidos ni vacunas a la vista, observando diariamente los números y algunas experiencias trágicas alrededor del mundo, inclusive en los países centrales. Hoy, en una posición bastante más confortable, aunque lejos de haber sido resuelta, y con expectativas de otras pandemias en el futuro, es posible tomar un poco de distancia de las demandas urgentes y hacer un primer balance sobre lo vivido. En otras palabras, estamos en mejores condiciones de evaluar lo que ha ido sucediendo a lo largo de ese período, de modo a comprender mejor el propio fenómeno de la pandemia.

En este trabajo, nos proponemos evaluar algunos aspectos de la dimensión territorial de la pandemia de Covid-19 en el caso del Brasil, en particular de su trayectoria urbana y metropolitana. Como sabemos, la pandemia se irradió a través de las grandes metrópolis que, como afirma Saskia Sassen (1998), representan la fuerza más importante de conexión internacional en el contexto de la globalización. No fue por acaso que, además del cierre de fronteras, los aeropuertos y vuelos internacionales fueron seriamente afectados por la pandemia, en particular en lo que se refiere al tránsito de pasajeros (los vuelos nacionales también fueron afectados, pero en menor medida, dependiendo de las medidas adoptadas por cada país). Sin embargo, a pesar de esas medidas extremas, el virus consiguió llegar a prácticamente todos los rincones del planeta, a comenzar por las redes de



# FLACSO 2022

ciudades más interconectadas. Fue de esta forma que el virus también llegó y se diseminó en todo el territorio brasileño.

El 20 de febrero de 2020, con efecto, es confirmado el primer caso de Covid-19 en el país (pero es posible suponer, como sucedido en otros países, que ya estuviera circulando desde antes). Dice la noticia: “El paciente es un brasileño de 61 años que vive en la ciudad de São Paulo y que estuvo en Lombardía, al norte de Italia, entre el 9 y el 21 de febrero. Tras regresar de su viaje el viernes pasado, presentó signos y síntomas compatibles con la enfermedad (fiebre, tos seca, dolor de garganta y resfriado)”<sup>2</sup>. De esta forma, São Paulo, una de las mayores metrópolis del continente, con más de 20 millones de habitantes, y principal puerta de entrada y salida de los vuelos internacionales provenientes de todas partes del mundo (mas principalmente de Europa, Estados Unidos y países vecinos), se transformó en el epicentro de una ola expansiva que dejó un saldo de 34,6 millones de infectados y más de 685 mil muertos en todo el país, uno de los más elevados del mundo (perdiendo en números absolutos apenas para Estados Unidos y superando a la India<sup>3</sup>). Como es de público conocimiento, en el caso de Brasil el gobierno nacional nunca estuvo a la altura de los desafíos de la pandemia, sino todo lo contrario – lo que sin duda contribuyó para que la pandemia alcanzase tales proporciones<sup>4</sup>.

Es importante destacar aquí el papel jugado por los estados y municipios en las estrategias de contención de la pandemia. Si bien esa actuación fue bastante diversa y no siempre coordinada, la misma representó una salida institucional para el impasse creado por el gobierno nacional. De hecho, este último bajó una Medida Provisoria (MP 926 de 20 de marzo de 2020) a través de la cual pretendía reservar para si toda y cualquier decisión sobre las medidas a ser tomadas para el enfrentamiento de la pandemia en territorio nacional, en una clara tentativa de controlar los gobiernos estaduais y municipales que demandaban medidas más enérgicas y consistentes. En una decisión sin precedentes por su celeridad, sin



# FLACSO 2022

embargo, el Supremo Tribunal Federal (STF) de Brasil, por unanimidad, reafirmó la competencia de estados y municipios para tomar medidas contra el Covid-19. En su justificativa del voto, afirmaba el ministro Edson Fachin:

“El peor error en la formulación de las políticas públicas es la omisión, sobre todo para las acciones esenciales exigidas por el artículo 23 de la Constitución Federal. Es grave que, bajo el manto de la competencia exclusiva o privativa, se premien las inacciones del gobierno federal, impidiendo las políticas públicas esenciales. El Estado que garantiza los derechos fundamentales nos es apenas la Unión sino también los estados y los municipios”<sup>5</sup>

Otro complicador no menos relevante fue el tema de las informaciones, que el gobierno intentó manipular, cuando no ocultar. En función de esto, es decir, de la falta de confiabilidad de las informaciones oficiales, los principales medios de prensa del país (O Estado de S. Paulo, G1, O Globo, Extra, Folha de São Paulo y el portal UOL), decidieron, en junio de 2020, constituir un consorcio para la tratamiento y divulgación de informaciones relativas al avance de la pandemia en territorio brasileño, lo que impidió su manipulación por parte del gobierno nacional. Esos registros fueron organizados en base a la situación de la pandemia a nivel nacional y en cada estado de la federación, de modo que los gobiernos estatales pudieran saber diariamente sobre la situación del avance de la pandemia en sus respectivos dominios, tanto en número de muertes cuanto de infecciones o casos confirmados. Las informaciones continúan siendo registradas hasta los días de hoy, incluyendo datos sobre la vacunación.

En este contexto de disputa institucional y desconcierto generalizado, en un país de tamaño continental y extremadamente heterogéneo en relación a la distribución de la población y capacidades institucionales como Brasil, la pandemia fue avanzando y cobrando sus víctimas. Como veremos, este avance sigue algunos padrones territoriales, que, como dijimos, se inician en São Paulo, la principal ciudad del país en términos de población, desarrollo y riqueza. El objetivo principal de este trabajo es, además de destacar aspectos relevantes de la pandemia en términos urbanos y



# FLACSO 2022

metropolitanos en ese país, vincular estos aspectos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y, a partir de esa relación, obtener algunas conclusiones que puedan ser útiles para las políticas públicas, sea de prevención para futuras catástrofes similares, o sea de reconocimiento y/o de aprendizaje de las marcas sociales e institucionales que la misma fue dejando a lo largo de su trayectoria.

## **La pandemia de Covid-19 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

Tal vez sea conveniente, antes de entrar en las cuestiones territoriales propiamente dichas, explicitar cómo y en qué medida los ODS están implicados en el desarrollo de la pandemia. Como sabemos, los 17 ODS establecidos en la Conferencia de la Naciones Unidas de 2012, sirven como parámetros de acción para combatir la pobreza, proteger el planeta y obtener paz y prosperidad de manera sostenible a nivel global, cobrando de los Estados nacionales su adhesión y responsabilidad en ese esfuerzo. Como podemos ver en la figura abajo, los mismos abarcan cuestiones tales como pobreza, educación, saneamiento, energía, empleo, cambio climático, etc., y representan un consenso mínimo sobre la agenda de políticas de desarrollo, bienestar y cuidado del medio ambiente en el siglo XXI. Cada uno de los ODS viene acompañado de indicadores y metas a ser alcanzadas en un horizonte temporal de corto a medio plazo (2030), teniendo en cuenta la magnitud de los desafíos colocados.



# FLACSO 2022

## **OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**



Como muestran Rocha et al. (2021), la pandemia de Covid-19 compromete todos los 17 ODS. En términos del fin de la pobreza (ODS 1), por ejemplo, la pandemia afectó millones de personas que perdieron sus empleos, muchas las cuales pasaron automáticamente a situación de vulnerabilidad o de calle (se calcula que en São Paulo el número de personas viviendo en las calles dobló durante la pandemia); en lo que se refiere a la seguridad alimentaria y el fin del hambre (ODS 2), también hubo un evidente retroceso, tanto cuantitativo como cualitativo, por la falta de alimentos sobre todo en los países más pobres; también los objetivos de igualdad de género (ODS 5) fueron duplamente afectados, ya que la brecha en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres parece haberse ampliado nuevamente, sino que también aumentaron los casos de violencia doméstica, tanto contra las mujeres como contra los menores de edad en el ámbito familiar. Los autores destacan, en fin, de manera más sistemática, como la pandemia impacta de manera negativa el conjunto de los ODS.

Siendo la misma un fenómeno predominantemente urbano, estos efectos también lo son. Por lo tanto, indagar sobre los impactos urbanos de la pandemia es también indagar sobre sus efectos en los ODS. En ese sentido, vale la pena dedicar unas líneas al ODS número 11 (Ciudades y





# FLACSO 2022

comunidades sostenibles). El mismo tiene como meta el logro de ciudades más inclusivas, seguras y sostenibles. Esto significa prestar atención tanto a los problemas urbanos tradicionales, como saneamiento, habitación y transporte, cuanto a los ambientales y los relacionados a la calidad de vida. Un tema importante en esta agenda tiene que ver con el cambio climático, y con el aumento de secas e inundaciones que provocan (o son provocados) por fenómenos climáticos extremos (las inundaciones en áreas urbanas son particularmente graves en lo que se refiere a pérdidas materiales y humanas). Así, ciudades inclusivas, seguras y sostenibles son (o deberían ser) también ciudades y metrópolis resilientes.

Por extensión, esta capacidad de resiliencia debería ser buscada también en el plano sanitario, sobre todo después de la experiencia vivida durante la pandemia. Diversos aspectos pueden ser analizados en ese sentido. Por un lado, tenemos las cuestiones vinculadas al control y las respuestas institucionales a situaciones pandémicas, que pueden repetirse en el futuro. Desde ese punto de vista, las ciudades se mostraron poco o nada preparadas para enfrentar la pandemia, y muchas de las medidas que se tomaron fueron aleatorias y/o sin protocolos definidos. En uno de los pocos estudios realizados en Brasil sobre las dimensiones específicamente urbanas de la pandemia, Marino et al. (2020), destacan, tomando como base de la investigación la correlación entre origen y destino de los viajes de los trabajadores urbanos y áreas de mayor concentración de hospitalizaciones por Covid-19 y cuadros de Síndrome Respiratoria Aguda (SRA) en la ciudad de São Paulo, que los principales focos de contaminación en el periodo avanzado de la pandemia se encontraban en las áreas de mayor concentración de la circulación y no necesariamente en las regiones de hacinamiento y/o alta densidad poblacional (como las favelas), que alimentaba el discurso predominante.

Por otro lado, la pandemia dejó en evidencia virtudes y defectos del sistema público de salud (ODS 3). Podemos computar entre las primeras, la





# FLACSO 2022

dedicación y el esfuerzo de los profesionales de la salud pública, en particular en los hospitales, que fueron llevados al límite de su capacidad física y mental, y también la progresión y cobertura de la vacunación (una vez disponibles las diferentes versiones de la vacuna). A pesar de las dificultades, en efecto, la vacunación fue implementada de manera bastante eficiente para un país del tamaño poblacional y territorial como el de Brasil<sup>6</sup>. Ya entre los defectos, podemos reconocer por lo menos dos: la falta de infraestructura, equipamientos y medicamentos, producto tanto del proceso de vaciamiento del sistema público de salud, propiciado por el gobierno federal con anterioridad a la pandemia, cuanto de la campaña – sin fundamento científico algún – en favor de la cloroquina, y el acceso desigual al propio sistema, que es un rasgo estructural de la sociedad brasileña.

Es importante señalar que, en el caso de Brasil, las desigualdades no son apenas sociales sino también raciales. Estudios realizados por el Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (NOIS), con sede en la Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro (PUC/RJ), a partir de un levantamiento de 30 mil casos de muertes por Covid-19 en todo el país, con datos consolidados del Ministerio de Salud hasta mayo de 2020, muestran que 55% correspondían a la población negra, y 38% a la población blanca<sup>7</sup>. A su vez, Nisida y Cavalcante (2020), tomando como referencia el caso de la ciudad de São Paulo, calculaban que la tasa de muertes por Covid-19 de la población negra era (en julio de 2020) de 172/100 mil habitantes, en cuanto que en la población blanca la misma era de 115/100 mil. Los autores llegaban a la siguiente conclusión:

Este dato global para el municipio de São Paulo muestra que existe una situación clara de inequidad racial en relación a los efectos de la pandemia, una vez que mueren más personas negras de lo que sería esperado. Vale la pena reforzar que estamos hablando de los ‘efectos de la pandemia’, los cuales no se refieren a la infección en sí o al comportamiento del virus en diferentes individuos o diferentes organismos. El indicador apunta diferencias sociales, esto es, diferencias



# FLACSO 2022

de como cada grupo analizado (blancos y negros) consigue responder a la epidemia, lo que, envuelve otros factores tales como el acceso a la salud, posibilidad de aislamiento y otras variables que indican mayor o menor vulnerabilidad socioeconómica” (p. 157).

A continuación, pasamos a considerar aspectos urbanos y metropolitanos de la pandemia de Covid-19 en Brasil. A partir de aquí, la ponencia se divide en tres partes. En la primera, retomamos un conocido trabajo de Costa et al. (2020), que trata específicamente de la dimensión territorial de la pandemia y de los factores de vulnerabilidad socioespacial presentes en su desarrollo. A pesar de haber salido a la luz en la fase inicial de los acontecimientos, el mismo continúa siendo una referencia importante tanto por su peso institucional (fue realizado en el ámbito del Ipea, un órgano de investigaciones sobre políticas públicas vinculado al gobierno que ha conseguido mantener un cierto grado de autonomía e independencia) cuanto por su cobertura a nivel nacional y específicamente metropolitano. En la segunda parte, actualizamos algunas de las discusiones colocadas en el trabajo anterior a partir de informaciones más recientes (setiembre-octubre de 2022). Finalmente, en la tercera parte, que corresponde a la conclusión, señalamos algunas directrices para las políticas públicas, en particular aquellas relativas a la dimensión urbana y metropolitana de la pandemia que inciden sobre los ODS.

## **Consideraciones sobre el inicio de la pandemia de Covid-19 en las metrópolis brasileñas**

Asumiendo el carácter inicial de las reflexiones sobre la diseminación del virus en territorio brasileño, y considerando que las trayectorias todavía podrían evolucionar hacia otros niveles de evaluación, con otras exigencias metodológicas para el análisis, Costa et al. (2020) establecen como punto



# FLACSO 2022

de partida la existencia de una posible estrecha relación entre la diseminación del virus y las condiciones socioeconómicas de la población, los índices de calidad de vida y las posibilidades de acceso a condiciones sanitarias adecuadas. Aunque diferentes en términos de escala y capacidad de transmisión, los autores utilizan como parámetro para justificar su hipótesis otras experiencias de combate contra la diseminación de enfermedades infecto contagiosas acontecidas en el país con anterioridad a la pandemia de Covid-19 (i.e., Dengue, Influenza, Fiebre amarilla, Zika y Chikungunya, etc.). Existía, por lo tanto, una experiencia acumulada que, sin bien no estaba preparada para absorber el impacto inmediato de la pandemia, como la mayoría (sino la totalidad) de los países del planeta, tampoco tenía que organizarse a partir de cero – siendo la “incapacidad” del gobierno federal de movilizar esas experiencias lo que acabó afectando la capacidad de respuesta<sup>9</sup>.

La condición urbana de la pandemia es otro de los factores destacados por los autores para entender su diseminación territorial, basado en indicadores preliminares sobre la localización del número de infectados confirmados. En tal sentido,

Observando la red de ciudades brasileñas, emerge una primera dimensión territorial de la crisis sanitaria: su concentración en algunas de las principales áreas metropolitanas del país, especialmente en sus municipios-polo. En síntesis, existe una concentración de casos en ciudades de nivel jerárquico más alto en términos de la red de ciudades del país. Tal concentración sugiere la posibilidad de construir estrategias que consideren las especificidades de la dinámica de propagación de la pandemia, en una perspectiva territorial en la cual los municipios aislados y/o menos conectados a los centros más dinámicos de la red urbana pueden tener mejores y diferentes condiciones de lidiar con la pandemia y sus efectos (p. 10)

Y agregan,

Pero, más allá de la constatación de que la dinámica de propagación de la pandemia se vincula a aspectos ligados a la red urbana brasileña, es evidente que el espacio metropolitano es su locus [principal]. De esta forma, no sorprende que la principal metrópoli brasileña, cuyo aeropuerto es la principal puerta de entrada del país, se constituya en el



# FLACSO 2022

epicentro de la pandemia en el Brasil. Y, en ese sentido, emerge la importancia de la escala metropolitana y del análisis de las diferencias intraurbanas e intramunicipales (p.10)

Como se sabe, el padrón de urbanización brasileño (y latinoamericano en general) es extremadamente fragmentado y, sobre todo, segregado. Extensas periferias urbanas y metropolitanas concentran la mayor cantidad de población y el mayor número de carencias, tanto en términos de infraestructura cuanto de servicios (cf. Furtado, 2011; Cobos, 2008; Hiernaux & Lindón, 2004). Aun cuando los focos de contaminación estuviesen inicialmente circunscriptos a ámbitos urbanos de clase media y media alta en las grandes capitales, como São Paulo y Rio de Janeiro, era bastante factible prever que el virus se diseminaría rápidamente por el resto de las ciudades, y que las poblaciones más vulnerables quedarían más expuestas. Lo que realmente era desconocido era el alcance y la rapidez de la contaminación, así como su letalidad.

Volviendo al trabajo del Ipea, los autores constataban, con los datos disponibles en ese momento (06/04/2020), que 63,9% de los casos confirmados estaban localizados en las 10 mayores ciudades del país (31,0 % en São Paulo y 9,2% en Rio de Janeiro). A partir de esa base, y previendo que el primer y más fuerte impacto de la diseminación sucedería en ese contexto, el foco pasó a ser la evaluación de las condiciones de vulnerabilidad social y ambiental (i.e. saneamiento ambiental e infraestructura urbana) de las metrópolis brasileñas, utilizando principalmente indicadores provenientes del Atlas da Vulnerabilidade Social<sup>10</sup> y del Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.<sup>11</sup> Si bien se reconoce que, en términos generales, las áreas metropolitanas presentan mejores indicadores que el resto de las ciudades de menor tamaño, existen diferencias importantes entre ellas. Se observaba, por ejemplo, que las áreas metropolitanas de las regiones Sur, Sudeste y Centro-Oeste presentaban mejores resultados que las localizadas en las regiones Norte y Nordeste. Al mismo tiempo, dentro de la región Sudeste, São Paulo exhibía



# FLACSO 2022

mejores indicadores que Vitória, Belo Horizonte y Rio de Janeiro (Costa et al.: p. 16).

Sin embargo, a las diferencias sociales y territoriales entre las metrópolis, que podrían indicar una primera evaluación de las posibles zonas de impacto y diseminación de la pandemia, habría que agregarle las diferencias al interior de las mismas, que son, como sabemos, extremadamente pronunciadas. De esta forma, algunas metrópolis que presentan mejores indicadores a nivel general, pueden ser menos beneficiadas cuando consideradas sus desigualdades internas. El trabajo pasa entonces a indagar sobre las desigualdades socioespaciales en el conjunto de las metrópolis analizadas, a través de mapas de vulnerabilidad para cada una de ellas. Afirman los autores,

Se observa, n todos los mapas realizados, el desarrollo de un patrón espacial marcado por una desigualdad socioespacial expresiva, que, a pesar de ser variable en el conjunto de áreas metropolitanas seleccionadas, queda oculto cuando los resultados son presentados de manera agregada (p. 19).

Y más,

El análisis territorial, más allá de las medidas agregadas, permite identificar tanto las porciones del territorio que presentan mejores índices e indicadores, cuanto aquellas donde se encuentran los peores resultados, permitiendo la identificación de áreas que merecen más atención en lo que se refiere a las estrategias de enfrentamiento de la crisis sanitaria (p. 19)

En tal sentido, la investigación adopta como metodología de evaluación el grado de vulnerabilidad socioespacial de las Unidades de Desarrollo Humano (UDHs)<sup>12</sup> al interior de las áreas metropolitanas seleccionadas, y el riesgo de contaminación por Covid-19 asociado a las mismas (Tabla 1). Lo que se puede observar a partir de estos datos es que, en términos generales, la mitad (50%) de las UDHs localizadas en áreas metropolitanas presentaban algún grado de vulnerabilidad al impacto de la pandemia, de las cuales 20% lo eran de alta o muy alta vulnerabilidad. Las regiones metropolitanas de Goiânia y Victoria, así como Brasilia (DF) y Porto



# FLACSO 2022

Alegre y Curitiba, presentaban una mayor proporción de UDHS con bajo grado de vulnerabilidad; mientras que las regiones de Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, São Luiz de Maranhão, Manaus, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, son las que mostraban mayor proporción de UDHS con alto grado de vulnerabilidad. Por fin, Belém, Belo Horizonte, Manaus, Rio de Janeiro, Salvador y São Paulo<sup>13</sup>, son las que concentraban la mayor proporción de UDHS con muy alta vulnerabilidad. En resumen, las mayores áreas metropolitanas del país (en términos demográficos) se encontraban entre las que concentraban mayor grado de vulnerabilidad socioespacial – independientemente de la región a la que pertenecen.

Tabla 1 – Grado de vulnerabilidad socioespacial y riesgo de contaminación por Covid-19 en UDHS de áreas metropolitanas seleccionadas

Región Metropolitana	Grado de vulnerabilidad								TOTAL
	bajo		medio		alto		muy alto		
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número
Brasília	238	66,5	106	29,6	14	3,9	0	0,0	358
Belém do Pará	125	49,8	68	27,1	51	20,3	7	2,8	251
Belo Horizonte	288	46,2	195	31,3	115	18,5	25	4,0	623
Curitiba	207	62,3	101	30,4	24	7,2	0	0,0	332
Fortaleza	169	44,4	139	36,5	68	17,8	5	1,3	381
Goiânia	197	77,0	59	23,0	-	0,0	0	0,0	256
Vitória	207	69,7	86	29,0	4	1,3	0	0,0	297
Manaus	136	50,4	70	25,9	51	18,9	13	4,8	270
Porto Alegre	508	70,4	164	22,7	49	6,8	1	0,1	722
Rio de Janeiro	792	35,5	919	41,2	446	20,0	72	3,2	2.229
Salvador	185	46,1	126	31,4	78	19,5	12	3,0	401
São Paulo	1.172	41,6	873	31,0	544	19,3	226	8,0	2.815
Total de UDHS	4.294	47,4	2.942	32,5	1.464	16,2	361	4,0	9.061

Fuente: Costa et al. (2020, p. 48).

En el apartado siguiente, ensayamos una especie de primer balance de la pandemia a partir de sus consecuencias sanitarias, esto es, del número



# FLACSO 2022

consolidado de infectados y muertes por Covid-19. El foco estará puesto en las regiones metropolitanas para poder continuar con la discusión desarrollada hasta aquí, y también poder evaluar si de hecho la trayectoria se corresponde con esa primera tentativa de anticipar los efectos de la diseminación de la pandemia cuando todavía no se encontraba circunscripta a las áreas de clase media y media alta. No se trata, por supuesto, de poner bajo la lupa el trabajo del Ipea, que fue pionero en su intención de dar una respuesta al problema de la diseminación del Covid-19 y sus probables efectos sobre la población más vulnerable. Por el contrario, se trata de valorizarlo a partir del hecho de que nos permite establecer un punto de partida para nuestra reflexión y también trabajar con una base temporal.

## **Balance de los impactos de la pandemia de Covid-19 en las metrópolis brasileñas**

Aunque la pandemia de Covid-19 no ha sido dada por terminada, la impresión es que nos encontramos cerca del final. De a poco las ciudades recuperan sus actividades habituales, a pesar de los cambios ocurridos durante más de dos años de aislamiento, muchos de los cuales pueden ser considerados permanentes, y que deberán ser evaluados como consecuencias profundas del acontecimiento. Como dijimos, a diferencia del momento inicial, en el que no sabíamos lo que vendría por la frente, tenemos ahora una perspectiva que nos permite pasar a limpio la experiencia traumática que nos ha tocado vivir. Como también dijimos, en el caso de Brasil la misma fue particularmente perturbadora por causa de la postura negacionista de su presidente, que dio como resultado, vale la pena repetirlo, 34,6 millones de casos confirmados y más 685 mil muertos.



# FLACSO 2022

Antes de analizar los resultados de la tabla 2, resulta necesario hacer algunas ponderaciones sobre la validez de algunas informaciones allí expuestas, en particular las relativas al número de casos confirmados de Covid-19. Como sabemos, existen varias razones para desconfiar que el mismo está subrepresentado. Por un lado, porque en muchos casos, la enfermedad es asintomática o presenta síntomas leves, similares a un resfriado. Por el otro, porque la capacidad de testar es diferente dependiendo de los lugares, siendo probablemente mayor en los ámbitos urbanos. Por fin, en las columnas de los casos confirmados y muertes o decesos en 2022 es necesario considerar el efecto de la vacuna, que también puede haber provocado distorsiones en los guarismos. Aun así, se trata de datos oficiales (muy próximos de los que maneja el consorcio de medios de comunicación o colectivo de prensa) que, cuando observados con cautela, ofrecen algunos elementos de análisis bastante interesantes.





TABLA 2 – Covid-19 en Brasil y Regiones Metropolitanas seleccionadas, total de casos confirmados y total de muertes.

Brasil y Regiones Metropolitanas Seleccionadas	Total de casos confirmados 06/04/2020	%	Total de casos confirmados 26/09/2022	%	Total de muertes confirmadas 26/09/2022	%
Brasil	11.670	100,0	34.638.288	100,0	685.835	100,0
São Paulo	3.612	31,0	2.469.793	7,1	92.470	13,5
Rio de Janeiro	1.068	9,2	1.765.238	5,1	58.813	8,6
Fortaleza	744	6,4	92.402	0,2	3.503	0,5
Manaus	473	4,1	393.458	1,1	11.342	1,6
Brasília	468	4,0	838.770	2,4	11.829	1,7
Belo Horizonte	264	2,3	790.985	2,3	16.419	2,4
Porto Alegre	257	2,2	887.586	2,5	18.221	2,6
Salvador	244	2,1	439.925	1,3	11.255	1,6
Curitiba	172	1,5	644.394	1,8	15.144	2,2
Recife	153	1,3	454.418	1,3	12.749	1,8
Total	7.455	63,8	8.776.969	25,3	251.745	36,7

Fuente: Elaboración propia con base a Costa et al. (2020) y datos del Ministério de Saúde do Brasil(2022) [https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html)>

Para comenzar, podemos inferir una “interiorización” de la pandemia, primero probablemente para otros ámbitos urbanos y después para ámbitos rurales, cuando consideramos la participación porcentual de las regiones metropolitanas seleccionadas en el total de casos confirmados en el país, que retrocede de 63,8% para 25,3%. En el caso de São Paulo, esa reducción proporcional es particularmente significativa, al pasar de 31% de los casos confirmados en abril de 2020 para 7,1% en septiembre de 2022, y encuentra explicación lógica en el hecho de haberse tratado del epicentro de la pandemia. Rio de Janeiro, Fortaleza y, en menor medida, Brasilia, también se encuentran en trayectoria de retroceso. Por otro lado, es interesante observar que mutatis mutandi el resto de las metrópolis se mantiene en la misma proporción. En el total nacional, el conjunto de las metrópolis seleccionadas representa el 36,7% de las muertes por Covid-19, lo que representa una proporción bastante significativa.



# FLACSO 2022

Cuando pasamos a considerar el número de muertes o decesos, que entendemos más confiable que el de casos confirmados, pero que no tenemos como comparar con la situación inicial, vemos que, con excepción de São Paulo y Rio de Janeiro, existe una alta equivalencia entre la proporción de casos confirmados y la de muertes por Covid-19. Con relación a las primeras, que son las dos mayores metrópolis del país, lo que se observa es que, proporcionalmente, el porcentual de decesos es mayor que el de casos confirmados en un rango bastante importante. En el caso de São Paulo, el porcentual prácticamente duplica (de 7,1% de casos confirmados para 13,5% de decesos), lo que indicaría una fragilidad importante en la prevención y el atendimento sanitario – lo que se correspondería también con la observación anterior sobre la vulnerabilidad socioespacial de esta metrópoli.

A seguir, pasaremos a considerar la relación entre la vulnerabilidad socioespacial de las metrópolis brasileñas, tal como indicadas en el trabajo de Costa et al. (2020), y la tasa de letalidad del Covid-19 (Tabla 3). En realidad, utilizaremos un doble cálculo para evaluar dicha relación. El primero, corresponde a la tasa de letalidad propiamente dicha, que mide los decesos sobre el número de casos confirmados. Y el segundo, medirá los decesos sobre la población total de cada una de las metrópolis, es decir, la tasa de mortalidad. De esta forma, obtendremos dos parámetros de comparación, siendo el segundo más confiable que el primero, por el conjunto de razones expuestas anteriormente. Una diferencia con respecto a la tabla anterior, es que aquí se encuentran listadas todas las principales regiones metropolitanas del Brasil<sup>14</sup>.



TABLA 3 – Covid-19 en Brasil y Regiones Metropolitanas seleccionadas, total de casos confirmados y total de muertes.

Brasil y Regiones Metropolitanas Seleccionadas	Población estimada IBGE 2021	Vulnerabilidad socioespacial (en porcentaje de UDHs con alto y muy alto grado de vulnerabilidad)	Tasa de letalidad (con base en los casos confirmados x 100)	Tasa de mortalidad (con base en la población x 1000)
Brasil	210.147.125	--	1,9	3,2
São Paulo	22.048.504	27,3	3,7	4,2
Rio de Janeiro	13.069.650	23,2	3,3	4,5
Fortaleza	4.106.245	19,1	3,8	0,8
Manaus	2.676.936	23,7	2,9	4,2
Brasília	4.693.793	3,9	1,4	2,5
Belo Horizonte	5.353.580	22,5	2,0	3,0
Porto Alegre	4.340.733	6,9	2,0	4,2
Salvador	3.929.209	22,5	2,5	2,8
Curitiba	3.654.960	7,2	2,3	4,1
Recife	4.079.575	--	2,8	3,1
Goiânia	2.613.491	0,0	1,7	4,6
Vitória	2.033.067	1,3	1,4	3,8
Belém	2.510.274	23,2	3,3	2,8

Fuente: Elaboración propia con base a Costa et al. (2020) y datos del Ministério de Saúde do Brasil (2022) < [https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html) >

Las conclusiones que podemos obtener a partir de esta tabla son las siguientes: en términos de letalidad (con base en los casos confirmados), sólo en tres metrópolis la misma quedó por debajo de la media del país: Brasilia, Goiânia y Vitoria. Por otro lado, las más afectadas fueron São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza y Belém. Como podemos observar, las tres primeras se caracterizan por bajos índices de vulnerabilidad socioespacial, lo cual indica la utilidad del indicador en esta instancia. Ya entre las segundas, con excepción de Fortaleza, que no deja de tener un indicador elevado, aunque comparativamente menor que otras, el resto está entre las más comprometidas en lo que a la vulnerabilidad socioespacial se refiere.



# FLACSO 2022

Por lo tanto, la utilidad del indicador se valida una vez más. Constituye una excepción aquí Belo Horizonte, con indicadores de vulnerabilidad socioespacial elevados, mas cuya tasa de letalidad con base en los casos confirmados permanece muy cerca de la media nacional.

En relación a la tasa de mortalidad (con base al total de población de cada metrópoli), en cinco de ellas el indicador se encuentra por debajo de la media: Brasilia (nuevamente), Belo Horizonte, Fortaleza, Recife y Belém. Cuando vinculados el índice de vulnerabilidad socioespacial, aquí surgen algunas diferencias, puesto que, con excepción de Brasilia, las otras presentan índices elevados. Tal vez sea posible encontrar una explicación en la baja proporción de casos confirmados y de decesos, al menos para Fortaleza y Recife – o sea, mismo teniendo altos índices de vulnerabilidad socioespacial, serían ámbitos territoriales menos impactados por la pandemia. Por otro lado, São Paulo (nuevamente), Rio de Janeiro (nuevamente), Manaus, Porto Alegre, Curitiba y Goiânia, son las metrópolis con mayor letalidad. De ese conjunto, las últimas tres se caracterizan por bajos índices de vulnerabilidad socioespacial. Aquí tal vez podamos encontrar explicación en el efecto contrario, es decir, aun cuando este indicador sea satisfactorio, el impacto de la pandemia podría haber sido mayor – al menos para los casos de Porto Alegre y Curitiba, la tabla 2 muestra que esta hipótesis es plausible.

Resta comparar los resultados de cada una de las tasas. Como dijimos, la primera calcula la razón entre el número de decesos y de casos confirmados, y, la segunda, el número de decesos sobre la población total de cada metrópoli. En otras palabras, estamos evaluando el impacto de la pandemia en dimensiones diferentes. En algunos casos, la misma parece haber tenido un alto impacto en la letalidad de la enfermedad, y un impacto menor de esa letalidad sobre la población total. Fortaleza parece ser el caso más emblemático de esta situación, aunque también podemos incluir Belém. En sentido contrario, Goiânia posee bajo impacto en la letalidad



# FLACSO 2022

considerada a partir de los casos confirmados, y alto cuando considerado el conjunto de la población. Por fin, las metrópolis de São Paulo, Rio de Janeiro y Brasilia son las que presentan resultados más consistentes (y no sólo en este último análisis realizado, sino también en los anteriores), las dos primeras en sentido negativo y la segunda en sentido positivo.

Este balance de los impactos de la pandemia de Covid-19 en las metrópolis brasileñas es aún bastante parcial. No han sido considerados los efectos de la vacunación, por ejemplo, ni la incidencia demográfica de la población de más de 60 años, que, como sabemos, fue la más afectada en términos de la letalidad del Covid-19. Tampoco sabemos cuál ha sido el comportamiento de las ciudades medias, que también podría arrojar luz sobre las de mayor porte. A pesar de esto, algunas características de las trayectorias metropolitanas de la pandemia pudieron ser reveladas, y otras serán objeto de estudios posteriores. Lo más importante es reconocer su importancia, tanto como correa de transmisión del virus, cuanto de barrera de protección, una vez que hemos aprendido sobre el papel estratégico que algunas de ellas cumplen en la diseminación de epidemias globales. Por otro lado, será preciso observar las dinámicas internas del desarrollo metropolitano, y como eso influencia las medidas de protección de la población más vulnerable.

## Conclusiones

Para finalizar, nos gustaría volver ahora sobre los ODS y las políticas públicas, en particular las vinculadas al desarrollo de la pandemia en áreas metropolitanas. Como dijimos anteriormente, indagar sobre los impactos urbanos y/o metropolitanos de la pandemia es también indagar sobre sus impactos en los ODS. Como también observamos, la misma atraviesa y afecta prácticamente todos los 17 objetivos, siendo que algunos son más



# FLACSO 2022

relevantes que otros cuando se los considera desde el punto de vista de las ciudades. En ese sentido, nos parecía que el ODS número 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) era el que más podía aproximarse a nuestra reflexión. Entre otras metas, el mismo se propone “reducir significativamente el número de muertes y el número de personas afectadas por catástrofes [...] y proteger los pobres y las personas en situación de vulnerabilidad”. Traducido en términos de la pandemia de Covid-19, esto significa disminuir el grado de vulnerabilidad socioespacial y preparar protocolos de respuestas rápidas principalmente en áreas metropolitanas.

Otro aspecto que merece ser destacado, también relacionado al ODS 11, es el de la creación de sólidos sistemas de información, de modo que los efectos de la pandemia puedan ser monitoreados en tiempo real. Atrasos, inconsistencias, ocultaciones, manipulaciones, sólo aumentan la vulnerabilidad sistémica de las ciudades, principalmente de las grandes ciudades o metrópolis. La respuesta dada por el conglomerado de medios de comunicación al intento de manipulación y ocultación por parte del gobierno federal, fue extremadamente importante para Estados y municipios, en conjunto con los ciudadanos, poder tomar decisiones sobre medidas de prevención y protección contra la diseminación del virus – independientemente si llegaron a hacerlo o no. Por otro lado, el alto grado de informatización de las sociedades contemporáneas, fue la que permitió que al menos una parte de la población pudiese aislarse en sus hogares, y continuar trabajando desde allí. Entendemos que comunidades y ciudades sostenibles y resilientes requieren de una infraestructura adecuada a las demandas de información y comunicación, sobre todo cuando se viven experiencias extremas, como en el caso de la pandemia de Covid-19.

Por último, hemos hablado de las metrópolis, que, si bien se confunden con ciudad polo, no son lo mismo. Cada una de las metrópolis analizadas se compone un conjunto de municipios que, si bien comparten una dinámica territorial común, no necesariamente actúan de manera coordinada. En



# FLACSO 2022

rigor de verdad, ninguno de los ODS refiere a la dimensión metropolitana de las problemáticas sociales y ambientales. De esta forma, queda sin considerar la problemática de la gobernanza metropolitana, que es uno de los grandes desafíos para las políticas públicas en estos territorios. Durante la pandemia, en efecto, ningún protocolo de coordinación institucional horizontal entre los municipios fue activado, y cada uno de ellos tuvo que enfrentar la situación de acuerdo a sus criterios y recursos – aunque siguiendo las orientaciones de los gobiernos estatales. En ese sentido, entendemos que, para ser efectiva y capaz de estimular respuestas resilientes y de largo plazo, el enfrentamiento de la pandemia en los ámbitos metropolitanos exige que esta cuestión de la gobernanza sea considerada como un factor de primer orden. Quién sabe la experiencia pandémica no alienta la búsqueda de soluciones para este problema.

## Referencias

- Birman, Joel. O trauma na pandemia do coronavírus. Suas dimensões políticas, sociais, econômicas, ecológicas, culturais, éticas e científicas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.
- Cobos, Emilio P. “Presente y futuro de las metrópolis de América Latina”. In: Territorios, núm. 18-19, Bogotá 2008, pp. 147-181.
- Costa, Marco A.; Lui Lizandro; Santos, Rodrigo M. dos; Curi, Rodrigo L. C.; Albuquerque, Clayton G. de; Tavares, Sara R.; Krause, Cleandro. Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da Covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas Unidades de Desenvolvimento Humano de áreas metropolitanas brasileiras. Brasília: Ipea, abril de 2020 (Nota Técnica # 15).



# FLACSO 2022

Feed, Meredith; Neuman, Tricia; Kates, Jennifer; Cubanski, Juliette. Deaths Among Older Adults Due to COVID-19 Jumped During the Summer of 2022 Before Falling Somewhat in September. In: <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/deaths-among-older-adults-due-to-covid-19-jumped-during-the-summer-of-2022-before-falling-somewhat-in-september/>. Acceso remoto: 15/10/2022.

Fleury, Sonia; Fava, Virginia M. D. “Vacina contra Covid-19: arena da disputa federativa brasileira”. In: Saúde Debate, Rio de Janeiro, vol. 46, núm. esp. 1, Mar 2022, pp 248- 264. DOI: 10.1590/0103-11042022E117

Furtado, Bernardo A. Metrópoles e suas periferias: breve análise empírica comodiagnóstico. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para discussão 1624).

Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia. “La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos”.

In: Pap. Poblac, vol.10, núm. 42, Toluca oct./dic. 2004, pp. 101-123.

Leonel, Filipe. “Brasil celebra um ano da vacina contra a Covid-19”. In: Informativo da Fiocruz, 18/01/2022. In: <https://portal.fiocruz.br/noticia/brasil-celebra-um-ano-da-vacina-contra-covid-19>. Acceso remoto: 05/10/2022.

Marino, Aluizio; Klintowitz, Danielle; Brito, Gisele. Rolnik, Raquel; Santoro, Paula;

Mendonça, Pedro. “Circulação para o trabalho explica concentração de casos de Covid-19”. In: <http://www.labcidade.fau.usp.br/circulacao-para-trabalho-inclusive-servicos-essenciais-explica-concentracao-de-casos-de-covid-19/#:~:text=O%20resultado%20mostra%20uma%20forte,n%C3%A3o%20foram%20testados%20ou%20n%C3%A3o>. Acceso remoto: 23/09/2022.





# FLACSO 2022

Martins, Cristina M. dos Reis; Germano, Liane Bayard Garcia das Neves; Rangel,

Rodrigo R. “Metodologia das Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre”. In: Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, vol. 43, núm. 4, 2016, pp. 91-108.

Nisida, Vitor C.; Cavalcanti, Lara A. “Racismo e impactos da Covid-19 na população da cidade de São Paulo”. In: RBDU – Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Belo Horizonte, vol. 6, num. 10, jan./jun. 2020, pp. 151-172.

Rocha, César H. Barra; Gorne, Íris Barista; Romualdo, Sanderson dos Santos. “Como a pandemia de Covid-19 está afetando os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável”. In: Anais do I Congresso Latinoamericano de Desenvolvimento Sustentável, 26 a 28 de maio de 2021 (Evento on line), pp. 640-660.

Sassen, Saskia. *As cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Nobel, 1998 (traducción de Carlos Eugenio Marcondes de Moura).

---

<sup>1</sup> Deseamos dedicar este trabajo, a todas las víctimas de la pandemia y, principalmente, a los trabajadores que nos permitieron permanecer en nuestras casas y a los médicos y enfermeros que nos cuidaron en los hospitales.

<sup>2</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/saude/noticia/2020-02/brasil-confirma-primer-caso-de-coronavirus>. Acceso remoto: 13/09/2022.

<sup>3</sup> De acuerdo con la plataforma Our World in Data, Brasil es el segundo país con mayor número de muertes por Covid-19 (octubre de 2022), atrás de los Estados Unidos, que es el primero. <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/united-states>. Acceso remoto: 15/10/2022.

<sup>4</sup> No se puede afirmar que algún país haya estado preparado para enfrentar y/o controlar la pandemia de Covid-19, pero tampoco se lo podía subestimar, o negar, como fue la postura del gobierno de Jair Bolsonaro (cf. Birman, 2020).

<sup>5</sup> <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-reafirma-competencia-de-estados-e-municipios-para-tomar-medidas-contra-covid-19-15042020>. Acceso remoto: 13/09/2022.

<sup>6</sup> “En un año, Brasil registra 78,8% de la población vacunada con la primera dosis y 68% con dos dosis o dosis única. Aun cuando no sea una cobertura suficiente en términos de salud pública (..) la campaña puede ser considerada un éxito” (Leonel, 2022).



<sup>7</sup> <https://www.ctc.puc-rio.br/diferencas-sociais-confirmam-que-pretos-e-pardos-morrem-mais-de-covid-19-do-que-brancos-segundo-nt11-do-nois/>. Acceso remoto: 18/09/2022. Por causa de la falta de notificación en muchos casos de la población más vulnerable, se calcula que la diferencia puede ser aún mayor.

<sup>8</sup> <https://www.ipea.gov.br/portal/>.

<sup>9</sup> Durante la pandemia de Covid-19 se sucedieron cuatro ministros de salud, lo que es bastante revelador del grado de tensión y crisis que se vivió en ese momento. Sobre las disputas federativas en torno de la vacuna y su incidencia en la campaña de vacunación (sobre todo en los atrasos para dar inicio), ver Fleury & Fava, 2022.

<sup>10</sup> <https://dados.gov.br/dataset?tags=vulnerabilidade+social>. La Plataforma ofrece un panorama de la vulnerabilidad y de la exclusión social de los municipios, estados y regiones metropolitanas.

<sup>11</sup> <https://dados.gov.br/dataset/atlasbrasil>. El Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil engloba el Atlas do Desenvolvimento Humano en los municipios y el Atlas do Desenvolvimento Humano en las regiones metropolitanas. El mismo es una plataforma de consulta del Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de todos los municipios brasileños, unidades de la federación, regiones metropolitanas, regiones integradas de desarrollo (RIDE) y sus respectivas Unidades de Desenvolvimento Humanos (UDH). Además del IDHM, pueden ser encontrados más de 200 indicadores de demografía, educación, ingreso, trabajo y habitación, a partir de informaciones censales.

<sup>12</sup> La Unidad de Desarrollo Humano (UDH), es una unidad espacial intramunicipal considerada como “reconocidamente homogénea” que agrega informaciones de indicadores y variables extraídos de las fuentes censitarias, mas que no se confunde ni con los distritos censales, ni con las Áreas de Expansión Demográfica (AED). El mismo fue creado por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), con el propósito de desenvolver el *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil* citado anteriormente. La primera versión del Atlas, y, por lo tanto, de la propuesta de trabajar a partir de UDHs, es de 2013, a partir de los datos censales de 2010. Una presentación del concepto y de su aplicación al caso de la región metropolitana de Porto Alegre, puede ser encontrada en Martins et al. (2015).

<sup>13</sup> En el caso específico de São Paulo, la mayor y más importante región metropolitana del país, la proporción de UDHs con muy alta vulnerabilidad equivale al doble de la media del conjunto de las metrópolis (8,0%).

<sup>14</sup> Todas las principales (y no todas) porque son las que históricamente han sido reconocidas como tales. Hoy existen una proliferación de Regiones Metropolitanas en Brasil producto de una interpretación en nuestra opinión errónea de la ley que permite su creación, en la que son los Estados – y no el gobierno federal – los responsables de su aplicación. Esto no significa que no existan otras regiones metropolitanas que claramente puedan reclamar ese derecho (que, inclusive, alterarían en alguna medida los cálculos realizados en este trabajo), pero la gran mayoría no estaría en condiciones de justificar esa designación, a pesar de haberse tornado oficial.

<sup>15</sup> People 65 and older account for 16% of the total US population but 75% of all COVID deaths to date (Freed et al., Oct. 2022). En Brasil, esos porcentajes son, respectivamente, de 11% y 65% <https://transparencia.registrocivil.org.br/painel-registral/especial-covid>. Acceso remoto: 15/10/2022.



**FLACSO**  
**2022**

# **DESAFÍOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE ANTE LA POSTPANDEMIA. CONSIDERACIONES Y PERSPECTIVAS DE GOBERNANZA PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS ODS.**

**Dr. Rodrigo Carmona**  
UNGS/CONICET

**Eje temático 10:** Estado, Gobierno Y Políticas Públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

El impacto de la pandemia en el contexto argentino ha puesto en el tapete la importancia de desarrollar nuevos mecanismos de coordinación y colaboración a nivel político e institucional. En efecto, el accionar gubernamental ante la emergencia sanitaria buscó contener las consecuencias de la crisis con el despliegue de distintos instrumentos de política y acciones institucionales de diferente alcance. El gobierno nacional asumió así la rectoría y la gestión supraestructural de la pandemia coordinada con las provincias. De la misma forma, los municipios tuvieron un rol relevante en la contención y gobernabilidad territorial ante las consecuencias económicas, sociales y sanitarias que dejó el virus a su paso. Los municipios del Conurbano Bonaerense, que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), enfrentaron algunas complejidades extra. Por un lado, las características sociourbanas de esta área al ser el territorio más densamente poblado del país la hicieron el epicentro de la enfermedad. Por otro lado, la expansión del virus más allá de los límites jurisdiccionales que dividen a los municipios entre sí y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires obligó a un proceso de colaboración y coordinación sin precedentes, aunque con tensiones políticas y dificultades para institucionalizar este tipo de procesos. Desde una perspectiva de gobernanza para el seguimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), el trabajo se propone evaluar los aprendizajes y desafíos para la postpandemia que se plantean en materia política-institucional para los municipios del Conurbano Bonaerense. Se analizan así las capacidades municipales para la gestión de la crisis ante la irrupción del COVID-19 y las distintas relaciones intergubernamentales desarrolladas, tanto en términos sanitarios como de preservación de la actividad económica. En un marco de gran complejidad y necesidades sociales que la pandemia acentuó, se requerirá potenciar intervenciones territoriales más coordinadas y articuladas entre los diferentes niveles gubernamentales.

**Palabras clave:** desafíos político-institucionales, municipios, postpandemia



## Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo central analizar cómo los municipios del Conurbano Bonaerense, que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) enfrentaron los impactos del COVID-19 en sus respectivos territorios y que desafíos en términos políticos e institucionales se abren en la etapa postpandemia. En efecto, el accionar gubernamental ante la emergencia sanitaria buscó contener las consecuencias de la crisis con el despliegue de distintos instrumentos de política y acciones institucionales de diferente alcance. El gobierno nacional, por su lado, asumió así la rectoría y la gestión supraestructural de la pandemia coordinada con las provincias. De la misma forma, los municipios del tuvieron un rol relevante en la contención y gobernabilidad territorial ante las consecuencias económicas, sociales y sanitarias que dejó el virus a su paso. Los municipios del Conurbano Bonaerense del AMBA afrontaron algunas complejidades extra. Por un lado, sus características sociourbanas al formar parte del territorio más densamente poblado del país la hicieron el epicentro de la enfermedad. Por otro lado, la expansión del virus más allá de los límites jurisdiccionales que dividen a los municipios entre sí y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires obligó a un proceso de colaboración y coordinación sin precedentes, aunque con tensiones políticas y dificultades para institucionalizar este tipo de procesos.

En estos términos, desde una perspectiva de gobernanza metropolitana y análisis respecto al seguimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) el trabajo se propone evaluar los distintos aprendizajes y retos que se plantean en materia política-institucional para los municipios del Conurbano Bonaerense. Se analizan así las capacidades municipales para la gestión de la crisis ante la irrupción del COVID-19 y las distintas relaciones intergubernamentales desarrolladas, tanto en el plano sanitario como de preservación de la actividad económica. En un marco de gran



# FLACSO 2022

complejidad y necesidades sociales que la pandemia acentuó, se requerirá potenciar intervenciones territoriales más coordinadas y articuladas entre los diferentes niveles gubernamentales.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se examinan los debates respecto a la problemática metropolitana, las relaciones intergubernamentales, la gobernanza y los aspectos político-institucionales implicados. Posteriormente, se hace un análisis territorial y político-institucional del AMBA frente a la pandemia y las distintas relaciones intergubernamentales desarrolladas. Finalmente, se hacen algunas consideraciones finales sobre las problemáticas abordadas y los principales desafíos abiertos en términos políticos e institucionales.

## **Debates sobre la dimensión metropolitana, las relaciones intergubernamentales, la gobernanza y los aspectos político-institucionales implicados**

Las ciudades constituyen un espacio determinante del capitalismo contemporáneo y conforman un lugar de reestructuración de las relaciones sociales, económicas y políticas. Precisamente, los procesos combinados de globalización económica, concentración de la población en grandes urbes, desigualdad social y segregación urbana, menor preponderancia y capacidad regulatoria de los Estado-Nación junto a profundos cambios a nivel científico-tecnológico y sociocultural, redefinen las funciones y el peso específico de estos ámbitos y las modalidades tradicionales de intervención urbana. De la misma forma, son lugares de especial complejidad y suponen una construcción colectiva variada, contradictoria y en constante transformación (Castells, 2002; Pérez, 1995; Sassen, 2003, Harvey, 2007).



# FLACSO 2022

Estas cuestiones plantean distintos problemas y desafíos para las áreas metropolitanas. En primer término, se evidencian dificultades de tipo político-institucional ante la diversidad de niveles gubernamentales implicados. La participación de distintos gobiernos municipales, junto a uno o más gobiernos regionales/provinciales según el caso y el gobierno federal muestra una realidad metropolitana compleja, difícil de ser articulada institucionalmente. Las debilidades propias que presentan los municipios (con escasos recursos y dependencia financiera, falta de personal calificado y equipos, marcos institucionales restringidos) y los procesos predominantes de acumulación política que establecen relaciones directas entre las instancias municipales y los gobiernos provinciales (y entre éstos últimos y el nivel central) impiden el tratamiento de la cuestión metropolitana desde una perspectiva sistémica y de colaboración intergubernamental (Pírez, 2008a; Carmona 2012).

En este escenario, resulta de vital importancia considerar las relaciones intergubernamentales (RIGs) desplegadas en este tipo de ámbitos. A partir de la literatura consideramos a las RIGs como un concepto amplio que remite a los vínculos entre las distintas unidades de gobierno existentes, esto es un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales que integran el aparato estatal (Wright, 1997; Méndez, 1997; Jordana, 2002). Este enfoque resalta el conocimiento sobre los grados de autonomía, las formas de interrelación de los niveles de gobierno y los resultados que están detrás de estas articulaciones. Así, las RIGs conforman mecanismos políticos y administrativos que colaboran en regular, organizar y, en última medida, viabilizar la gestión pública entre los diferentes ámbitos y niveles intervinientes (Escolar et al., 2011).

Por otra parte, el tema de la gobernanza metropolitana comienza a ser aplicado a la realidad de las grandes ciudades cuando la misma comienza a ser revalorizada en el contexto de la globalización. Gestionar una ciudad o realidad metropolitana supone considerar diversos ámbitos territoriales





# FLACSO 2022

implicados. Las ciudades en la sociedad global, como destaca Prats i Català (2005), se definen por la posición que ocupan en las estructuras reticulares de ciudades y territorios en las que se insertan. La dimensión metropolitana de la globalización, en efecto, como afirma Gomà (2018), exige un cambio de paradigma en el entendimiento y en el modo de actuar sobre los territorios metropolitanos. Por un lado, las representaciones de las metrópolis industriales monocéntricas fueron progresivamente sustituidas, en el transcurso de las últimas décadas del siglo XX, por perspectivas que problematizan la conformación de metrópolis policéntricas vinculadas a regímenes de acumulación flexible y/o posindustriales. Por el otro, la metrópoli del siglo XXI se afirmaría, según el autor, en paradigmas creativos de producción en red, en los cuales la planeación estratégica, la regeneración urbana y la transición ecológica tendrían un papel relevante.

Para otros autores, tales como Sellers y Hoffmann-Martinot (2008), el problema de la gobernanza metropolitana sería principalmente de orden institucional. Una vez aceptada la hipótesis de la transformación paradigmática de las dinámicas productivas de las metrópolis y sus desafíos, es necesario preguntarse sobre cuáles modelos de coordinación y/o regulación de las relaciones metropolitanas serían adecuados para tornar más eficiente la acción colectiva, sea de los actores institucionales y/o de la sociedad civil. Algunos de esos modelos son presentados esquemáticamente: i) supramunicipales; ii) representativos; iii) corporativos; iv) asociativos. Pero también advierten que en muchos casos no garantizan una acción efectiva sobre el territorio, y que también existen aquellas (metrópolis) que no poseen instituciones propias y que, a pesar de eso, desarrollan formas de cooperación y articulación institucional a escala metropolitana. Se trata, en fin, de una problemática que la literatura aborda extensamente y en el contexto latinoamericano, dónde se exploran las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno para pensar la gobernanza metropolitana (como, por ejemplo, el concepto de gobernanza





# FLACSO 2022

multinivel) (Silva, 2021; Carmona, 2014 y 2015; Ramírez de la Cruz, 2012; Heinrichs et al, 2009; Pírez, 2008b).

Es, sin embargo, en el marco del cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) -en su objetivo 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”- (junto también a la nueva agenda urbana de Hábitat III), que estas cuestiones relativas a la gobernanza metropolitana alcanzan mayor visibilidad en la agenda pública. Al comprometer políticamente a los países a adoptar preceptos de inclusión social, protección ambiental y calidad de vida en la planeación de las ciudades, para evitar, sobre todo, los efectos de segmentación social y ambiental (o la dualización en ciertos casos) provocados por la globalización, la nueva agenda urbana se vuelve, de alguna manera, respetando las diferencias, más representativa y universal del conjunto de desafíos metropolitanos que hoy movilizan los esfuerzos colectivos de reflexión y acción (Navarrete Ulloa, 2020).

En tal sentido, las ciudades y metrópolis latinoamericanas, atravesadas por cuestiones sociales y ambientales de antigua data, como la pobreza y la exclusión, han encontrado en esas formulaciones nuevos respaldos para las políticas públicas que inciden sobre sus territorios – lo que no quiere decir, de manera alguna, que la cuestión metropolitana en América Latina haya encontrado un camino para su solución. Es justamente la dificultad que supone la actuación sobre tal escala de problemas (y soluciones) que mantiene actual el debate sobre la gobernanza metropolitana (Silva, 2021).



# FLACSO 2022

## **AMBA, relaciones intergubernamentales e impactos a nivel sanitario y económico en municipios del Conurbano Bonaerense ante la pandemia por COVID-19**

El AMBA, conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los distintos partidos o municipios de la Provincia de Buenos Aires que la circundan, constituye el espacio geográfico de flujos sociales, económicos y de circulación más importante de la Argentina. Esta “ciudad real”, que se extiende desde las principales cabeceras de ferrocarril hacia las diversas jurisdicciones, carece de un órgano de gobierno preexistente que articule las distintas iniciativas. La irrupción de la pandemia de COVID-19 en este territorio metropolitano, al ser en sus inicios el principal epicentro de la enfermedad<sup>1</sup>, planteó de “hecho” la necesidad de avanzar en clave de articulación entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires –con sus municipios involucrados– y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El espacio territorial definido como AMBA en el marco de la pandemia de COVID-19 y el “Aislamiento social, Preventivo y Obligatorio” (ASPO) establecido por las autoridades públicas desde el mes de marzo de 2020, comprendió a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires junto a los 40 partidos o municipios que la rodean de la Provincia de Buenos Aires, que la asimilan en términos espaciales a la región del mismo nombre (gráfico 1). Este territorio tiene una superficie de 13.285 km<sup>2</sup> y 14,8 millones de habitantes que representan 37% de la población total de la Argentina, según el último censo nacional.



# FLACSO 2022

**Gráfico 1: El AMBA en el marco de la pandemia de COVID-19**



**Fuente:** Observatorio Metropolitano, CPAU.

En materia sanitaria, el AMBA no presenta un órgano metropolitano con competencia en la prestación de servicios de salud. La responsabilidad en la materia está asignada por la Constitución Nacional a cada Provincia en virtud del carácter federal del gobierno, y la provincia de Buenos Aires organiza la prestación a través de las regiones sanitarias que representan al Ministerio de Salud en el territorio provincial. Sin embargo, existe una tensión importante en la convergencia de diferentes jurisdicciones



# FLACSO 2022

prestando servicios de salud en simultáneo en un territorio cuya población depende fuertemente del sistema público.

En el Conurbano Bonaerense, el 44,5% de la población no cuenta con cobertura privada de salud pública y depende de la prestación de servicios estatales, mientras que en CABA es de sólo el 10%. Particularmente, a partir de la pandemia la población en el Conurbano con coberturas privadas u obras sociales caería en 7 puntos porcentuales (de 37% a 44%), producto de la pérdida de empleos y la reducción del poder adquisitivo salarial. Del mismo modo, esta área metropolitana es la zona de mayor riesgo sociosanitario por sus condiciones de acceso al agua, densidad poblacional y grado de hacinamiento. El AMBA concentra además el 35% de los barrios populares del país (1005 barrios), en los cuales habitan 321.219 familias en condiciones ambientales, de vivienda y conectividad sumamente precarias (RENABAP, 2018; Carmona y Couto, 2020).

La disponibilidad de recursos para la atención de la salud evidencia también brechas históricas significativas. El gasto per cápita en CABA es tres veces y medio superior al gasto en el Conurbano Bonaerense, y más significativa es esta cifra cuando se considera que el gran flujo de pacientes residentes en este último que se atienden en la primera (Chiara, 2018).

A partir de la emergencia sanitaria, los gobiernos de la Nación, Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios que integran el área metropolitana debieron coordinar acciones con vistas a la prestación de los servicios de salud y la provisión de los insumos críticos. El nivel Nacional, en la figura del Presidente, buscó officiar desde un primer momento de promotor de una estrategia integrada de intervención (que abarcara la salud como el transporte y las actividades esenciales) con la participación del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma y el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Respecto a los insumos críticos, respiradores y materiales de protección para personal



# FLACSO 2022

de la salud, se centralizó en el Estado nacional la compra de modo de evitar el desabastecimiento en el sector público y el sobreprecio por parte de actores concentrados. Por otra parte, se buscó aumentar la provisión de camas críticas necesarias y de camas de internación para casos moderados en distintos municipios del Conurbano.

Ello planteó a nivel de las relaciones intergubernamentales diversos problemas de articulación entre Nación, Provincia y la mayor parte de los municipios del AMBA (con una posición de mayor cuidado del tema sanitario y restricciones a las actividades y circulación) respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fundamentalmente luego de la primera etapa más crítica. Por otra parte, se sumaron inconvenientes derivados de las asimetrías territoriales entre municipios en términos de capacidades de gestión y de disponibilidad de recursos técnicos, humanos y financieros. El gasto en salud per cápita municipal muestra brechas significativas entre los municipios del AMBA, según posean hospitales propios o no. Muchos municipios de grado medio bajo de desarrollo económico, han instalado hospitales de alta complejidad para percibir mayores ingresos fiscales por coparticipación, pero enfrentan serias dificultades atender/resolver los problemas derivados del funcionamiento de la infraestructura hospitalaria de alta complejidad (Martínez, 2020; Lucero, 2020).

Por otro lado, el arribo de la pandemia afectaría duramente a la economía incidiendo fuertemente en el Conurbano Bonaerense, con un cuadro recesivo de base y altos niveles de pobreza y desocupación. En efecto, el AMBA por ser el foco de los mayores contagios tuvo mayores restricciones que el resto del país que avanzó luego de una primera etapa hacia una reapertura progresiva de las actividades. De este modo, los rubros que pudieron operar con estrictos protocolos tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como en los municipios de la Provincia de Buenos Aires del área metropolitana fueron los denominados “esenciales” que a nivel productivo involucraban centralmente industrias de alimentación, su



# FLACSO 2022

cadena productiva e insumos; de higiene personal y limpieza; de equipamiento médico, medicamentos, vacunas y otros insumos sanitarios. Posteriormente, se avanzó hacia la posibilidad de reabrir empresas en diversas ramas dónde los establecimientos pudieran proporcionar de manera detallada la organización de los horarios, las medidas de distanciamiento, los mecanismos de seguridad y el transporte privado de cada empresa.

Al momento de inicio de la emergencia sanitaria la industria en el Conurbano Bonaerense registraba niveles bajos de actividad en un contexto de estancamiento y reducción de alrededor de 35 mil empleos industriales para el período 2014-2019. Esa caída se profundizaría durante el primer trimestre de 2020, como resultado de las medidas de aislamiento y otras restricciones que afectaron tanto la producción como la propia demanda industrial. En la segunda mitad del 2020 se apreciaría una recuperación que se fue acentuando en el tiempo, inclusive, con niveles mayores que el año anterior a la pandemia. Esa mejora del empleo industrial no sólo sería absoluta, sino que es mayor a la evidenciada en otras actividades registradas (construcción, comercio, servicio, en gran medida debido a una baja en el resto de los otros sectores, el aprovechamiento de capacidad instalada y menor impacto comparativo de las restricciones (Carmona, et al, 2021a).

Se evidenciaría así un primer momento de fuerte impacto de la pandemia y adecuación en el tiempo al COVID-19, aunque con diversidad de situaciones. En distintas empresas, junto al apoyo municipal, se pudieron implementar y desplegar protocolos de protección. En otras, las modificaciones y adaptaciones han sido relativamente marginales. En muchos casos, la transformación implicó una diversidad de cambios en los esquemas de producción, administración y comercialización. Se registraron también algunas firmas que pudieron desarrollar procesos de reconversión, incorporación de tecnologías e inversiones (mayormente



# FLACSO 2022

vinculados a rubros esenciales, como alimentos, salud y servicios). Así, luego de una etapa inicial de grandes restricciones a la actividad se pasaría a una apertura más amplia que abarcaría prácticamente al conjunto de sectores, con niveles de utilización de capacidad instalada mayores a los que había antes de la pandemia (Carmona, 2021 b y c).

En todo el proceso, la acción estatal sería relevante destinando múltiples recursos y generando una amplia batería de instrumentos e iniciativas de apoyo con fuerte protagonismo del nivel nacional pero también de la Provincia de Buenos Aires. Entre ellas, se destacan en el sector formal: la prohibición de despidos, el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) -que con el pago de hasta la mitad del sueldo abarcó entre un 70 y 80 % de las empresas en los municipios y fue clave para mantener los niveles de empleo, en especial durante los momentos de mayor restricción y caída de las ventas-, la reducción de contribuciones patronales, créditos subsidiados y el mecanismo de validación de suspensiones con pago del 75% del salario. Posteriormente, se buscaría implementar una ampliación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) a fin de atender la situación de empresas o sectores que atravesaban situaciones críticas. Del mismo modo, la intervención de los municipios resultaría central para viabilizar programas de los otros niveles de gobierno e implementar protocolos, medidas diversas de contención y apoyo a sectores afectados, acciones de articulación institucional, capacitación digital, comercialización y asistencia productiva más general.

Desde mediados de 2020, el Gobierno Nacional, de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires decidieron pasar a una etapa de mayor despliegue de actividades. Esta propuesta, consensuada ante la dificultad de mantener más duramente las restricciones, se planteó como una instancia de prueba si bien se haría difícil poder restringir las actividades como en los inicios. Pasado el tiempo, la prioridad sería continuar las





# FLACSO 2022

actividades en funcionamiento aún con el comienzo de la segunda ola. Se permitió así la apertura de industrias, comercios y actividades profesionales con protocolos de prevención y la posibilidad de retroceder si fuera necesario. Desde el gobierno nacional y la Provincia de Buenos Aires -con articulación directa con los municipios-, se fueron estimulando diversos apoyos e instrumentos, principalmente medidas tributarias, de financiamiento y de asistencia para sostener el empleo, con el REPRO como programa clave. Por parte de CABA, se desplegaron muy pocas iniciativas propias de apoyo a la producción y se aprovecharon los instrumentos generados desde el nivel nacional. Las relaciones intergubernamentales más fuertes en este plano se dieron así entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y los municipios con el objeto de sostener el desarrollo de las actividades productivas ante la emergencia sanitaria, con mayor o menor grado de restricciones según la etapa

## Consideraciones finales

El impacto de la pandemia en el contexto argentino ha puesto en el tapete la importancia de desarrollar nuevos mecanismos de colaboración e intercambio a nivel político e institucional. En el marco del AMBA, la gestión de la emergencia de sanitaria supuso el mayor proceso de coordinación y articulación intergubernamental desplegado hasta el momento. Una vez pasada la etapa más crítica de la pandemia, las instancias de articulación institucional desarrolladas se fueron disolviendo planteándose la relevancia de lograr institucionalizar para adelante este tipo de procesos para un mejor funcionamiento en el plano metropolitano.

En efecto, el gobierno nacional asumió la conducción integral del proceso desplegando distintas acciones de contención sanitaria y de ayuda social y económica de manera coordinada con la Provincia de Buenos Aires –con





# FLACSO 2022

diversos programas propios - y CABA. Del mismo modo, los municipios del AMBA tuvieron un rol protagónico en la contención de la crisis y la instrumentación de políticas a nivel territorial con el objeto de paliar las consecuencias más urgentes provocadas por el COVID-19. Luego de una primera etapa, las diferencias entre los criterios más restrictivos de Nación y Provincia de Buenos Aires (y gran parte de los municipios) respecto a CABA fueron generando dificultades para afianzar mayores niveles de coordinación.

Por otra parte, no es novedad que los gobiernos locales ante las distintas transformaciones en curso vienen teniendo un rol destacado a nivel social e institucional. Los cambios del capitalismo en un marco de globalización extendida con eje en las ciudades y sus efectos en materia productiva, sobre los mercados de trabajo de los países y el propio funcionamiento de los Estados-nacionales en sus diferentes niveles de intervención, hacen que los municipios ganen lugar como referencia de la vida social, considerando diversas demandas, cuestiones y asumiendo un papel político-institucional de mayor alcance. Ello, no obstante, muestra por lo general un desequilibrio entre los problemas a ser resueltos y las capacidades y competencias locales que son mayormente restringidas. En un escenario como el del AMBA, las limitaciones de tipo normativo y presupuestario impiden mayormente el despliegue de una batería de políticas propias y las nuevas funciones son asumidas de “hecho”, generando fuertes niveles de sobrecarga sobre las estructuras municipales.

Desde una perspectiva de gobernanza para el seguimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), los problemas comunes que afectan a estos municipios -como ser diversos déficits estructurales y problemas sociales, vinculados a las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social y ambiental, al acceso de servicios básicos de salud, educación y vivienda, la segregación urbana y precarización del mercado de trabajo, junto a restricciones financieras y el impacto más reciente de la crisis sanitaria en



# FLACSO 2022

el territorio- obliga a pensar en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales del AMBA como actores estratégicos y promover una mayor coordinación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno implicados.

Precisamente, la pandemia puso al desnudo y acentuó los problemas sociourbanos mencionados dando cuenta de la importancia en términos de gobernanza de evaluar nuevas atribuciones y capacidades de gestión local como de generar nuevas relaciones y lógicas de articulación a nivel intergubernamental y social. Ello indudablemente en el marco del AMBA requerirá de la voluntad política de los principales referentes institucionales de cada una de las jurisdicciones involucradas: desde la Provincia de Buenos Aires y los distintos municipios del Conurbano respecto a pensar la posibilidad de nuevas competencias y márgenes de autonomía local, con Nación y CABA para la coordinación intergubernamental y mejor funcionamiento de este complejo territorio metropolitano fragmentado a nivel político-administrativo pero socialmente integrado en estos tiempos de postpandemia.

## Referencias bibliográficas

Carmona, R. (coord.); Borello, J.; Battistini, O.; Maceira, V.; Lattanzi, R.; Esmerado, A.; Cyunel, V.; Rodríguez, L.; Flores, P.; Rotondo, S.; Amorín, D. (2021a) Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del conurbano bonaerense - etapa 3. Análisis integrado de impactos y transformaciones: producción y trabajo. IP 415 - Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.

Carmona, R. (Coordinador) (2021b): Los municipios del conurbano bonaerense ante la segunda ola. Análisis y lineamientos de acción frente al COVID-19, Los Polvorines, Ediciones UNGS.



# FLACSO 2022

- Carmona, R. (Coordinador) (2021c): El conurbano bonaerense en pandemia. Alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional, Los Polvorines, Ediciones UNGS
- Carmona, R. y Couto, B. (2020). La gobernanza metropolitana frente a la crisis por la pandemia COVID-19. El caso del Área Metropolitana de Buenos Aires en Argentina. *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*, 2, e200204- NEM1.T1
- Carmona, R. (2015): El desafío de gobernar ciudades en Argentina. Alcances y perspectivas en materia de organización política y administrativa, en *Revista de Direito da Cidade*, Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), vol.07, n° 01. ISSN 2317- 7721.
- Carmona, R. (2014): Gobiernos locales, dinámica política y políticas urbanas territoriales. Algunas consideraciones teórico-metodológicas para su análisis. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, N° 11, Facultad de Filosofía y Letras, UNCUYO/CONICET. En: <http://bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=6821>
- Carmona, R. (2012). El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas. UNGS, CICCUS.
- Castells, M. (2002). Globalización y antiglobalización. En J. Stiglitz, y M. Barlow, *Pánico en la globalización* (pp. 86-87). Fica.
- Chiara, M. (2018) Conurbano y CABA: mundos desiguales para la atención de la salud. *Conurbano en Debate*. Disponible en: [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=9000](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=9000)
- Escolar, M., González, L., Caminotti, M., Quillici, F., & Del Cogliano, N. (2011). *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino*. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP. Córdoba.



# FLACSO 2022

- Gomà, R. (2018). Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis”. Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, Buenos Aires, vol. 2, núm. 2, 2018, diciembre-marzo, pp. 31-48.
- Harvey, D. (2007). Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Akal.
- Heinrichs, D., Nuissl, H., & Rodríguez Seeger, C. (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. Revista EURE (Santiago), 35(104), 29-46.
- Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Barcelona: Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra – Banco Interamericano de Desarrollo Washington. Proyecto conjunto INDES – Unión Europea.
- Lucero, R. (2020). Los problemas detrás de los problemas. Deficiencias y debilidades en la gestión integral en el ámbito hospitalario. Desafíos para la educación técnico- profesional post COVID-19. Desigualdades en el marco de la pandemia II. Reflexiones y desafíos, julio. Instituto de Estudios Sociales en contextos de desigualdades.
- Martínez, C. (2020): Enfermedades del financiamiento de la salud pública del Conurbano Bonaerense, SERIE COVID-19, Observatorio del Conurbano, junio.
- Méndez, J. (1997). Estudio Introductorio. En D. Wright, Para entender las relaciones intergubernamentales (pp. 10-46). Fondo de Cultura Económica.
- Navarrete Ulloa, C. (2020). Gobernanza Metropolitana: perspectivas desde la Nueva Agenda Urbana. Deliberativa. Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza, Zapopan, vol. 2, pp. 1-32 .



# FLACSO 2022

- Pírez, P. (2008a). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. En G. Badía y R. Carmona, *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Ediciones UNGS.
- Pírez, P. (2008b). Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas. *Ciudad, poder, gobernanza*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 91-115.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, (28), 8-14.
- Prats i Català, J. 2005 *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- RENABAP (2018). Relevamiento Nacional de Barrios Populares. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/renabap>
- Sassen, S. (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. *Revista EURE*, 29(88), 5-27.
- Sellers, J.; Hoffmann-Martinot, V.(2008). *Gobernanza metropolitana. Ciudades y gobiernos locales unidos (World Bank Report on Decentralization and Local Democracy)*. Washington D.C.: World Bank.
- Silva, G. (2012). Apontamentos sobre os desafios da governança metropolitana na América Latina. En Costa, Marco Aurélio; Lui, Lizandro; Rebello, Sara Tavares (org.). *Governança metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa*. Brasília: CEPAL/Ipea.



# FLACSO 2022

---

<sup>1</sup> Según datos del Ministerio de Salud de la Nación y relevados en el marco del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) (<http://ideconurbano.ungs.edu.ar/covid-19/>), durante los primeros meses de la emergencia sanitaria el AMBA concentraba el 90 % de los casos. Posteriormente, la enfermedad se irradiaría hacia el interior del país si bien este aglomerado urbano mantendría a lo largo del proceso importantes cifras, tanto a nivel de casos como de fallecidos.



**FLACSO**  
**2022**

# **CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: UMA ANÁLISE SOBRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL NO PERÍODO 2006-2017.**

**Luis Claudio Krajevski**

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

**Eje temático 10:** Estado, governo e políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumo

O Programa Territórios da Cidadania – PTC consistia numa política pública brasileira que visava, prioritariamente, a redução das desigualdades socioeconômicas regionais. A origem do PTC indicava sua forte proximidade com a problemática rural brasileira que apresenta, entre outras características, expressiva concentração fundiária. Neste contexto, a reforma agrária é uma das principais alternativas para reduzir esta concentração, contribuindo com a diminuição das desigualdades territoriais. A região Sul do Brasil contou com a presença de dez territórios da cidadania, sendo quatro no Paraná, dois em Santa Catarina e quatro no Rio Grande do Sul. Considerando a relevância da reforma agrária é necessário analisar se durante a vigência do PTC houve redução da concentração fundiária nestes territórios. Desta maneira, o objetivo central deste trabalho é analisar a concentração fundiária nos Territórios da Cidadania da Região Sul do Brasil, no período 2006-2017. Para isso, inicialmente faz-se uma reflexão sobre a política pública e o desenvolvimento territorial para, em seguida, se caracterizar brevemente os territórios, analisando os resultados sobre a concentração fundiária. A metodologia utilizada foi descritiva, sendo empregada a pesquisa bibliográfica e documental. Os principais dados referentes a concentração fundiária são oriundos dos últimos censos agropecuários brasileiros (2006 e 2017), produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O histórico do PTC indica a dificuldade de avançar quanto a redução das desigualdades regionais brasileiras. Os resultados indicam que houve uma elevação na concentração de terras no período analisado nos territórios em questão. Os números assinalam que a política de reforma agrária foi enfraquecida nos últimos anos, além de sinalizar que o PTC não contribuiu significativamente para a desconcentração fundiária brasileira.

**Palavras-chave:** Territórios da cidadania; reforma agrária; desigualdades socioeconômicas; região Sul brasileira.





## Introducción

O Programa Territórios da Cidadania – PTC consistia numa política pública do governo federal criada em 2008, ampliada em 2009, mas descontinuada menos de uma década depois. Sua origem está diretamente relacionada as ações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a qual criou os Territórios Rurais, política pública federal elaborada em 2003. Ambas as políticas indicavam a relevância do espaço rural brasileiro, o qual foi elemento chave para a criação dos Territórios Rurais. O PTC, se bem-sucedido, poderia contribuir para a redução das graves distorções socioeconômicas presentes no território brasileiro.

A respeito disso, um importante instrumento que poderia reduzir as desigualdades territoriais brasileiras seria uma efetiva política de reforma agrária. A problemática da questão agrária brasileira não é recente, mas a realidade no campo brasileiro é agravada justamente pelas ações governamentais insuficientes e infrutíferas. No entanto, como a reforma agrária está presente na atual Constituição Federal<sup>1</sup>, não se pode ignorar este mecanismo. Afinal, a reforma agrária é determinante para a redução da concentração fundiária.

O objetivo central do PTC visava “[...] promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural [...]” (Brasil, 2008). Inicialmente foram criados 60 Territórios da Cidadania – TC’s em 2008, número este ampliado para 120 em 2009. Destes 120 territórios, dez foram criados na Região Sul, sendo quatro no Estado do Paraná, dois em Santa Catarina e quatro no Rio Grande do Sul. Esta região brasileira costuma apresentar indicadores socioeconômicos acima das médias nacionais. Entretanto, a constituição destes TC’s na região sinaliza que, mesmo dispondo de resultados melhores, existem sensíveis discrepâncias internas.



# FLACSO 2022

Dessa maneira, considerando que os TC's são frutos de uma política territorial rural, e que a política de reforma agrária pode ser elementar para a redução das desigualdades socioeconômicas brasileiras, cabe analisar qual foi o impacto da reforma agrária nos TC's da região Sul durante a vigência do PTC. Ou seja, enquanto vigorou o PTC, quais foram os resultados acerca da concentração fundiária nos municípios integrantes dos TC's da Região Sul?

Dessa maneira, o objetivo central deste trabalho é analisar a variação referente a concentração fundiária nos Territórios da Cidadania da Região Sul do Brasil, no período 2006-2017. Os resultados que indicam as mudanças a respeito da concentração fundiária neste período foram coletados comparando os dois últimos censos agropecuários brasileiros, a saber: 2006 e 2017. Estes censos foram realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006; 2017), sendo a principal base de dados acerca da questão fundiária brasileira. De acordo com o Índice de Gini relativo à concentração fundiária – IGcf<sup>2</sup>, neste período houve leve aumento na concentração de terras no país, pois em 2006 o IGcf era de 0,865, passando para 0,867 em 2017.

Para a consecução do objetivo proposto, este estudo partiu de uma pesquisa bibliográfica-documental. Assim, as obras consultadas foram importantes para a compreensão do PTC e a caracterização das regiões analisadas. Além disso, os documentos examinados forneceram os dados necessários para a análise. A abordagem utilizada consistiu em um olhar dialético considerando as ações inicialmente propostas e os resultados efetivamente observados, especialmente quanto a concentração fundiária sobre os territórios selecionados.

Este estudo está distribuído em quatro seções além desta introdução. Na seção a seguir são apresentados alguns aspectos referentes ao PTC. Na terceira seção é realizada uma breve caracterização dos TC's da Região



# FLACSO 2022

Sul. Posteriormente são analisados os dados referentes a concentração fundiária dos municípios que integram esses territórios, levando em conta a variação do IGcf entre 2006 e 2017. Por fim, tem-se as considerações finais.

## **O PTC no contexto das políticas públicas e o desenvolvimento territorial**

A discussão acerca da questão regional brasileira não é recente e se caracteriza como bastante complexa. Afinal, o território brasileiro é o quinto maior em extensão territorial do planeta, sendo o maior da América Latina. Ademais, as diferenças climatológicas e os recursos econômicos produtivos contribuíram para uma ocupação desequilibrada do território. Esta ocupação ocorreu de acordo com a exploração das riquezas existentes e do potencial agrícola até o início do processo de industrialização, na década de 1930 (Prado Jr, 1969; Furtado, 2009).

Mesmo com o avanço da industrialização, viabilizada através do Processo de Substituição de Importações, ocorreu uma distribuição populacional e econômica muito desequilibrada no território brasileiro (Cano, 1985; Furtado, 2013). Furtado registra que “[...] à medida que a industrialização alcançava etapas mais avançadas, as desigualdades, dentro do Brasil, tenderam a acentuar-se” (Furtado, 2013, p. 339).

Com a emergência destas desigualdades socioeconômicas a questão regional passou a fazer parte da agenda dos governos brasileiros, especialmente no período 1950- 1980 (Guimarães Neto, 2010). Contudo, apesar da criação das Superintendências Regionais de Desenvolvimento neste período (resultado do trabalho de Furtado frente ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), não houve a criação de políticas nacionais orientadas ao desenvolvimento regional e territorial.



# FLACSO 2022

Por conseguinte, é possível admitir que a questão relativa as desigualdades regionais brasileiras, mesmo que indicada em diversos planejamentos do governo federal, nunca foi prioridade. Prova disso é limitação da atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a ausência de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT. Ambas poderiam ser de grande relevância, ainda mais tendo em conta a dimensão territorial e as distintas regiões brasileiras:

A respeito da PNDR, a mesma foi criada em 2003, sendo implementada somente em 2007. Embora a PNDR tenha apresentado alguns resultados, a ausência de recursos e a falta de uma articulação mais coordenada demonstrou a debilidade da primeira versão desta política. Tanto que a partir de 2012 começaram novas discussões a respeito de uma II PNDR. Este processo acabaria sendo interrompido entre 2014 e 2015. Mais tarde, em 2019, foi anunciada via decreto a nova PNDR, a qual apresenta um novo grau de centralização e ignora as discussões realizadas anteriormente (Brasil, 2019).

No que diz respeito a PNOT, em 2005 foram iniciados estudos visando sua criação. A incorporação da questão territorial representava um importante avanço, porém, a PNOT acabou não sendo implementada. Isso não significa que não existam ações e estratégias territoriais. O que de fato ocorre é a ausência de uma política nacional que entenda a questão territorial como prioridade (Silveira & Pereira, 2018). De qualquer forma, considerando as históricas desigualdades socioeconômicas territoriais, a adoção desta política seria de substancial relevância.

Feitosa e Aranha (2020) vão além, ao apontar que embora a PNOT e a PNDR viessem a integrar a agenda do governo federal nos anos 2000, as mesmas foram insuficientes. Estas políticas, de caráter intervencionista, foram enfraquecidas a partir do avanço do processo de globalização e a



# FLACSO 2022

disseminação das ideias neoliberais, o que contribuiu para uma menor capacidade do Estado em formular políticas públicas desde os anos 1990.

De qualquer forma, ações e estratégias voltadas a questão territorial foram adotadas nos anos 2000. Certamente uma das principais medidas foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, atrelada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, em 2003, primeiro ano do governo Lula. Ortega (2016) ressalta a importância da SDT no sentido de integrar ações entre governos nacional, subnacionais e sociedade buscando reduzir as desigualdades no meio rural. Como resultado desta medida, entre outras ações, foram criados os Territórios Rurais. Em 2008 estes territórios, no âmbito do PTC, deram origem aos TC's.

O PTC buscava promover o desenvolvimento de territórios menos desenvolvidos. Considerando as desigualdades socioeconômicas regionais brasileiras, a maioria dos TC's foram criados no Norte (21,7% do total dos TC's) e Nordeste (46,7%), regiões brasileiras que apresentam indicadores abaixo das médias nacionais e concebidas como menos desenvolvidas (Krajevski, Mantovanelli Jr & Theis, 2020). Para efeitos de comparação, a região Sul teve o menor número de TC's criados, dez (equivalente a 8,3% do total).

Como decorre dos antigos territórios rurais, as condições existentes no espaço rural eram elementares no contexto desta política. No artigo segundo do decreto de sua criação, há o registro de que “O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável [...]” (Brasil, 2008).

Além disso, dentre os critérios para que os territórios viessem a ser incluídos no PTC era necessário: ser integrante do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e apresentar maior



# FLACSO 2022

concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária (Brasil, 2008). Este último requisito indica como a questão fundiária era um elemento essencial para o PTC, com destaque para a relevância da reforma agrária.

Apesar de diversos critérios pré-estabelecidos, os 120 TC's apresentavam inúmeras diferenças entre si. Estas distinções eram das mais variadas, como área territorial, grau de urbanização, população, número de municípios, entre outros.

Outrossim, considerando diferentes territórios de um vasto país, além dos objetivos propostos, instrumentos, recursos e forma de gestão, o PTC consistia numa política pública de alta complexidade (Krajevski, Mantovanelli Jr & Theis, 2020).

De qualquer forma, a relevância do espaço rural, considerando regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, parecia ser um grande avanço no sentido da redução das desigualdades socioeconômicas regionais brasileiras. Ademais, o perfil dos territórios (predominantemente rurais), a relação com a agricultura familiar e com a reforma agrária indicavam que os pequenos produtores e os trabalhadores rurais, inclusive os sem-terra, poderiam ter, com o PTC, um cenário mais favorável. Mas antes de examinar se isto de fato ocorreu, cabe caracterizar sucintamente os TC's objetos deste estudo.

## Os Territórios da Cidadania na Região Sul

Preliminarmente, cabe um breve olhar sobre a Região Sul brasileira. Esta é formada por três unidades da Federação: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A tabela 1 apresenta alguns indicadores selecionados que auxiliam a compreensão das características desta região no contexto brasileiro. O Produto Interno Bruto (PIB) da região representou 17,22% da produção brasileira em 2019. Ademais, os três estados ocupam a quarta,



# FLACSO 2022

quinta e sexta posição na contribuição de cada unidade da Federação para o PIB brasileiro. Quanto ao PIB per capita, os três Estados também ocupam entre a quarta e a sexta posição.

Tabela 1: Indicadores selecionados: Estados da Região Sul e Brasil

	Paraná	Rio Grande do Sul	Santa Catarina	Brasil
PIB (2019)	466.377 (5°)	482.464 (4°)	323.264 (6°)	7.389.131
PIB per capita (2019)	40.789 (6°)	42.486 (5°)	45.118 (4°)	35.162
IDH (2010)	0,749 (5°)	0,746 (6°)	0,774 (3°)	0,727
População (2021)	11.597.484 (5°)	11.466.630 (6°)	7.338.473 (11°)	213.317.639
Área (km <sup>2</sup> )	199.298,981 (15°)	281.707,151 (9°)	95.730,690 (20°)	8.510.345,540

*Nota.* Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2022) e Atlas Brasil (2022).

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Santa Catarina alcança a terceira posição, o Paraná ocupa a quinta e o Rio Grande do Sul a sexta colocação no ranking estadual. Todas estas unidades federativas apresentam indicadores superiores ao IDH brasileiro. Com relação a população, Paraná e Rio Grande do Sul ocupam a 5ª e 6ª posição, respectivamente, sendo que Santa Catarina está na 11ª colocação no ranking por Estados. A população da região equivale 14,26% do total da população brasileira (IBGE, 2022).

No que se refere a extensão territorial, apenas o Rio Grande do Sul (9°) se encontra entre as dez maiores unidades da Federação, sendo que Paraná ocupa a 15ª posição e Santa Catarina a 20ª. Convém ressaltar que o Sul possui o equivalente a apenas 6,78% do território brasileiro. Esta região possui um total de 1.191 municípios, o que representa 21,39% dos municípios brasileiros (IBGE, 2022).



# FLACSO 2022

Considerando o PTC, a Região Sul acabou recebendo dez TC's, a saber: quatro no Paraná (Cantuquiriguaçu, Norte Pioneiro, Paraná Centro e Vale do Ribeira); dois em Santa Catarina (Meio Oeste Contestado e Planalto Norte) e quatro no Rio Grande do Sul (Médio Alto Uruguai, Noroeste Colonial, Região Central e Zona Sul do Estado).

Buscando caracterizar estes territórios foram selecionados alguns indicadores, os quais são retratados na tabela 2. Os TC's da região abrigam 244 municípios, representando 20,49% do total de municípios da Região Sul. Especificamente, os municípios paranaenses integrantes dos TC's representam 18,55% total do Paraná, os catarinenses representam 14,58% e 25,56% no caso do Rio Grande do Sul.

Tabela 2: Municípios, População, População Rural e Extensão Territorial dos TC's da Região Sul

Território/Estado	Municípios	Habitantes	% pop. rural	Área (km <sup>2</sup> )
Cantuquiriguaçu/PR	20	232.519	46,22	13.947,74
Médio Alto Uruguai /RS	34	189.917	48,22	5.701,83
Meio Oeste Contestado/SC	29	272.039	26,72	8.262,04
Noroeste Colonial/RS	34	373.343	26,70	11.972,44
Norte Pioneiro/PR	29	312.757	24,69	10.436,05
Paraná Centro/PR	18	341.548	31,84	15.022,20
Planalto Norte/SC	14	357.039	23,65	10.438,48
Região Central/RS	34	647.769	19,44	31.592,40
Vale do Ribeira/PR	7	100.821	42,75	6.093,54
Zona Sul do Estado/RS	25	864.343	17,56	38.321,75
Total dos TC's	244	3.692.149	-	191.672,12

Nota. Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2022) e Brasil (2009).





# FLACSO 2022

A população destes territórios representa 12,14% da população regional, embora a área dos TC's seja equivalente a 33,23% de todo o território da Região Sul. Convém destacar ainda que em seis TC's a população rural é superior a 25%. Este dado destoa do grau de urbanização do Paraná (85,33%), Santa Catarina (83,99%) e Rio Grande do Sul (85,10%) (IBGE, 2022).

Com relação a reforma agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2022) revela que existem 835 assentamentos rurais na Região Sul, de um total de 9.374 estabelecimentos no país. Ou seja, 8,91% dos assentamentos rurais estão nos três estados do Sul, assim distribuídos: Paraná – 329 (39,40% dos assentamentos da Região Sul), Santa Catarina – 161 ( 19,28%) e Rio Grande do Sul – 345 (41,32%).

Especificamente quanto aos assentamentos rurais no TC's da Região Sul, apenas o Vale do Ribeira não possui assentamentos rurais. Segundo dados do INCRA (2022), no total são 372 assentamentos, subdivididos em 126 no Paraná (33,87%), 73 em Santa Catarina (19,62%) e 173 no Rio Grande do Sul (46,51%). Considerando os TC's, separadamente, contata-se a existência de 51 assentamentos rurais na Cantuquiriguaçu, 30 no Norte Pioneiro e 45 no Paraná Centro com relação ao Estado do Paraná; em Santa Catarina são 23 assentamentos no Planalto Norte e 50 no Meio Oeste Contestado; enquanto o Rio Grande do Sul possui 3 assentamentos no Médio Alto Uruguai, 19 no Noroeste Colonial, 34 na Região Central e 117 na Zona Sul do Estado (INCRA, 2022).

Os resultados até aqui permitem, ainda que sucintamente, caracterizar as unidades federativas que integram a Região Sul, os TC's e os projetos de assentamentos rurais existentes nestes territórios. A próxima seção aprofunda o recorte a respeito da questão fundiária nos TC's no período objeto desta investigação.



## O PTC e concentração fundiária entre 2006 e 2017

Tendo em mente a importância da questão agrária para os TC's, no contexto do discussão referente ao PTC, um primeiro conjunto de dados relevantes seria ponderar sobre os assentamentos criados e respectivas extensões territoriais e famílias assentadas. A tabela 3 ostenta estes dados após a criação do PTC em 2008. Com isso a esperada associação entre esta política pública e a reforma agrária tende a ser evidente.

Tabela 3: Números e áreas de assentamentos criados a partir de 2008 e famílias assentadas nos TC's da Região Sul

Território/Estado	Criados após o PTC	Famílias assentadas após o PTC	Área (ha)
Cantuquiriguaçu/PR	2	110 <sup>a</sup>	1.877,52
Médio Alto Uruguai /RS	0	-	-
Meio Oeste Contestado/SC	1	4	117,1
Noroeste Colonial/RS	2	66	1.690,95
Norte Pioneiro/PR	4	233	3.173,35
Paraná Centro/PR	3	222 <sup>a</sup>	3.490,89
Planalto Norte/SC	1	38	669,93
Região Central/RS	1	4	83,18
Vale do Ribeira/PR	0	-	-
Zona Sul do Estado/RS	2	38	668,33
Total nos TC's	16	715	11.771,26

Nota. Elaborado pelo autor com base em dados do INCRA (2022) a Capacidade de famílias assentadas.

Ao considerar a criação de assentamentos a partir de 2008 (quando da criação do PTC), tem-se: 34 no Rio Grande do Sul, 22 no Paraná e 15 em



# FLACSO 2022

Santa Catarina. Entretanto, conforme demonstrado na tabela 3, quando se examina especificamente os assentamentos rurais nos TC's, os números são desanimadores. Após 2008 foram criados apenas quinze assentamentos rurais no Paraná (beneficiando 779 famílias, assentadas numa área de 13.290,075 hectares); seis assentamentos no Rio Grande do Sul (143 famílias assentadas, numa área de 2.977,08 ha) e apenas três assentamentos em Santa Catarina (51 famílias, área total de 923,92ha).

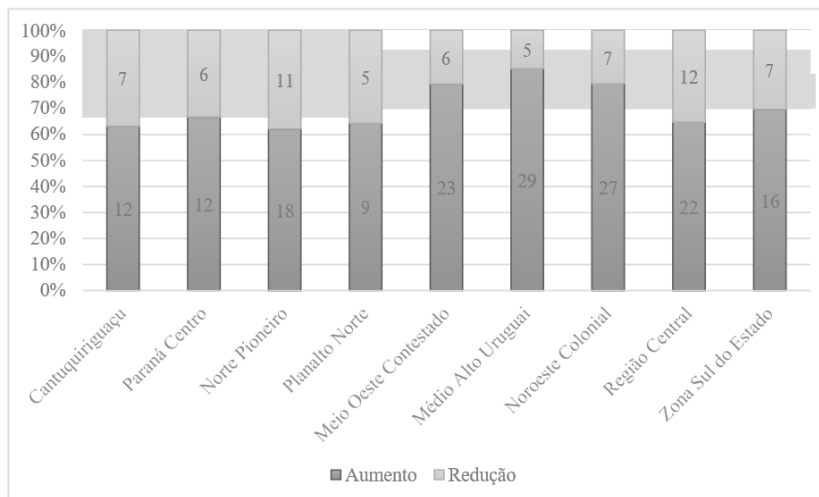
Logo, os resultados a respeito da reforma agrária foram muito tímidos, especialmente quando se examina os assentamentos rurais criados nos TC's da Região Sul. Objetivando aprofundar o olhar a respeito das desigualdades e a concentração de terras, a figura 2 aponta a variação do IGcf, por conjuntos de municípios de cada TC da Região Sul, considerando a variação entre 2006 e 2017. É de referir que as três unidades federativas apresentaram elevação no IGCF neste período: Paraná de 0,777 para 0,793; Santa Catarina de 0,689 para 0,705 e Rio Grande do Sul de 0,778 para 0,792 (IBGE 2006; 2017).

Convém ressaltar que no TC Cantuquiriguaçu um município não apresentou variação do IGcf; já no TC Zona Sul do Estado um município não teve alteração e em outro não apresenta resultados a respeito deste indicador.



# FLACSO 2022

Figura 1: Variação do IGcf nos municípios integrantes dos TC's da Região Sul, entre 2006 e 2017



Nota. Elaboração própria a partir dos dados do IBGE (2006; 2017).

Os resultados apontam uma piora considerável no tocante a concentração fundiária nos municípios que integram os TC's da Região Sul. Em todos os TC's mais de 60% dos municípios observaram elevação no IGcf entre 2006 e 2017 assinalando, portanto, o aumento da concentração fundiária. Sobressai o TC Médio Alto Uruguai, onde mais de 85% dos municípios tiveram elevação do IGcf.

Há outro critério que pode auxiliar na compreensão a respeito da concentração fundiária neste período. De acordo com Câmara (1949, citado por Souza & Lima, 2003), o IGcf pode ser distribuído em seis faixas: 0,000 a 0,100 (concentração nula); 0,101 a 0,250 (nula a fraca); 0,251 a 0,500 (fraca a média); 0,501 a 0,700 (média a forte); 0,701 a 0,900 (forte a muito forte); e 0,901 a 1,000 (concentração muito forte a absoluta).

Neste sentido, convém identificar quais municípios apresentaram mudanças mais substanciais considerando a variação do IGcf entre 2006 e 2017. Desta forma, são mencionados os municípios que apresentaram



# FLACSO 2022

alterações conforme esta última classificação. Ou seja, variações mais contundentes, que representaram alteração na classe da concentração fundiária. No caso das desconcentrações fundiárias mais contundentes, e que resultou em alteração na classificação quanto a concentração fundiária, apenas onze dos 244 municípios que integram os TC's da Região Sul (4,51%) observaram este avanço.

No Paraná tivemos melhora nos municípios de Tunas do Paraná (que saiu da concentração de muito forte a absoluta para muito forte a forte) e de Palmital (de concentração forte a muito forte para média a forte). Em Santa Catarina as melhorias ocorreram em Herval do Oeste (de muito forte a absoluta para fraca a média); Ouro Verde (de forte a muito forte para média a forte) e em Jupiá (de média a forte para fraca a média). Já no Rio Grande do Sul as variações positivas ocorreram em Catuípe, São Pedro do Sul e Trindade do Sul (de forte a muito forte para média a forte) e em Dona Francisca, Faxinal do Soturno e Nova Palma (de concentração média a forte para fraca a média).

Entretanto, a maioria das alterações que determinaram mudança na classificação fundiária foram negativas. Buscando facilitar a identificação destas situações, a tabela 4 exhibe as principais modificações ocorridas, conforme a elevação do IGcf no período 2006-2017 e a mudança de classe.



Tabela 4: Municípios dos TC's da Região Sul com mudança de classe quanto a concentração fundiária

	De fraca a média para média a forte	De média a forte para forte a muito forte
TC's do Paraná		Abatiá, Campina do Simão, Carlópolis, Espigão Alto do Iguaçu, Itaperuçu, Jaboti, Manoel Ribas, Rosário do Ivaí, São José da Boa Vista e Wenceslau Braz.
TC's de Santa Catarina	Ibicaré, Joaçaba, Lajeado Grande e Treze Tílias.	Bela Vista do Toldo, Campo Alegre, Capinzal, Faxinal dos Guedes, Irineópolis, Passos Maia, São Bento do Sul e Vargem Bonita.
TC's do Rio Grande do Sul	Barra da Guarita, Cerro Grande, Constantina, Crissiumal, Esperança do Sul, Humaitá, Iraí, Jaboticaba, Miraguaí, Morro Redondo, Novo Tiradentes, Novo Xingu, Rodeio Bonito, Sagrada Família, São João do Polêsine, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Toropi, Três Passos e Vista Gaúcha.	Amaral Ferrador, Cacequi, Chuí, Erval Seco, Inhacorá, Novo Cabrais, Panambi, Pejuçara, Redentora e Três Palmeiras.

Nota. Elaboração própria com base nos dados do INCRA (2022).

A tabela 4 exhibe os 52 municípios que tiveram elevação do IGcf a ponto de passar a integrar uma classe com maior concentração fundiária (21,31% dos municípios dos TC's). Os dados reforçam a ideia do aumento da concentração fundiária no período examinado. Convém ressaltar que existem várias outras alterações nos IGcf, tanto indicando concentração quanto desconcentração fundiária, mas estas não implicaram em mudança de classe.

A desaceleração nos projetos de assentamentos rurais nos últimos anos, demonstrada no início desta seção, reforça a ideia de um cenário ainda mais inquietante. Afinal, a reforma agrária poderia ser um valoroso instrumento na tentativa de reduzir a alta concentração fundiária. Entretanto, não só a reforma agrária segue relegada a segundo plano, quanto a maioria dos municípios dos TC's da Região Sul apresentou aumento da concentração fundiária entre 2006 e 2017.



## Considerações finais

As desigualdades socioeconômicas regionais brasileiras estão muito além das atuais regionalizações. Desde sua formação econômica, ocorrida de acordo com a exploração de determinadas atividades econômicas e orientadas ao setor externo, até seu processo de industrialização ocorrido no século passado, o país apresenta expressivas profundas discrepâncias em seu território.

As políticas públicas que poderiam contribuir na mitigação destas desigualdades se mostram insuficientes (PNDR) ou, até mesmo, inexistentes (PNOT). A criação do PTC aparentava ser um importante instrumento, especialmente porque ponderava a respeito do espaço rural brasileiro, o qual costuma apresentar indicadores socioeconômicos menores que as médias nacionais e subnacionais.

Daí a importância desta política pública (PTC) que buscava reduzir as desigualdades socioeconômicas, além de implementar ações e estratégias voltadas ao desenvolvimento destas regiões. Considerando a ruralidade brasileira, a importância da questão agrária no país e o histórico da significativa concentração fundiária, era de se esperar que o PTC e a reforma agrária estivessem sincronizados. Todavia, os resultados observados desvelam partes dos limites desta política pública.

Em síntese, se observou a desaceleração de projetos de assentamentos rurais, não condizentes com a necessidade da reforma agrária no país. Ademais, houve aumento da concentração fundiária na maioria dos municípios que integram os TC's da Região Sul brasileira. Mais grave foi observar que 52 destes municípios agravaram a concentração fundiária a ponto de alterar a classe que pertencia anteriormente.

Este cenário corrobora o histórico brasileiro de alta concentração de terras e as insuficientes políticas e estratégias, adotadas ao longo do tempo,



# FLACSO 2022

visando reduzir esta concentração, não só nas regiões aqui estudadas, mas no território brasileiro como um todo. Era de se esperar que haveria uma mudança significativa quanto a estrutura fundiária brasileira no contexto do PTC. Infelizmente esta política foi insuficiente.

Convém ressaltar que, a despeito do IGcf, este indicador é limitado e passível de críticas. Ainda assim, esta variável continua sendo medida pelo IBGE e tem sido objeto de estudos e pesquisas. Não obstante, a elevação do IGcf ocorreu no Brasil, nos três estados que integram a Região Sul e na maioria dos municípios que compõem os TC's. Logo, convergem para a inferência que, dada a atual realidade e as recentes mensurações, houve aumento da concentração fundiária no território brasileiro entre os dois últimos censos agropecuários.

Neste sentido, seria interessante outros estudos e pesquisas que pudessem aprofundar a análise a respeito da concentração fundiária. Não só adotando outros indicadores, como também examinando mais minuciosamente os projetos de assentamentos rurais e seus limites diante da necessidade de desconcentrar terras no país. Seria proveitoso também detalhar outros aspectos, tais como o número e tamanho dos estabelecimentos agropecuários, condições do produtor, entre outros. Com isso, seria possível uma leitura mais minuciosa sobre a estrutura fundiária dos municípios destes territórios.

## Referencias bibliográficas

Atlas Brasil (2022). Atlas do desenvolvimento humano no Brasil:  
Consulta. <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)





# FLACSO 2022

Brasil (2008). Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm)

Brasil (2009). Decreto de 23 de março de 2009, Dá nova redação aos arts. 1º, 3º e 6º do decreto de 25 de fevereiro de 2008, que instituiu o Programa Territórios da Cidadania, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn11991.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn11991.htm#art1)

Brasil (2019). Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019, Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm)

Cano, W. (1985). Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930- 1970. São Paulo: Global; Campinas: Ed. da Universidade Estadual de Campinas.

Feitosa, L. C. & Aranha, P. R. (2020). A “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais e regionais brasileiras. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 22, E202018. Doi: 10.22296/2317-1529.rbeur.202018

Furtado, C. (2009). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. Furtado, C. (2013). *Essencial Celso Furtado*. D’Aguiar, R. F. (org.). 1ª ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras.

Guimarães Neto, L. (2010) Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: Favareto, A. et al. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA.



# FLACSO 2022

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2006). Censo agropecuário – 2006. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). Censo Agropecuário 2017 – resultados definitivos. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). Consulta. <https://cidades.ibge.gov.br/>
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2022). Painel de assentamentos. <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>
- Krajevski, L. C., Mantovaneli Júnior, O., & Theis, I. M. (2020). Políticas públicas y desarrollo regional: consideraciones exploratorias sobre el “Programa Territorios de la Ciudadanía” (Brasil). *Política y Sociedad*, 57(1), 261-283. <https://doi.org/10.5209/poso.57619>
- Ortega, A. C. (2016). As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do governo federal. In: Ortega, A. C. e Pires, M. J. de S. (orgs.). *As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia*. Brasília: IPEA.
- Prado Junior, C. (1969). *História econômica do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Brasiliense.
- Silveira, R. L. L. & Pereira, M. (2018). Políticas recentes de ordenamento territorial e planejamento regional em Portugal e no Brasil: características, semelhanças e particularidades. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, vol. 14, n. 5, set-dez/2018.
- Souza, P. M. de & Lima, J. E. de. (2003). A distribuição da terra no Brasil e nas unidades da Federação, 1970-95/96. *Revista Econômica do*



# FLACSO 2022

Nordeste, Fortaleza, v. 34, n. 1, jan./mar., p. 113-132.

<https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/809>.

---

<sup>1</sup> De acordo com o artigo 184 da Constituição Federal do Brasil de 1988: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária [...]” (Brasil, 1988).

<sup>2</sup> O IGcf indica o grau de concentração fundiária medidos entre 0,000 e 1,0000: quanto mais próximo de 0,000, menos a concentração fundiária; quanto mais próximo de 1,000, maior a concentração.



**FLACSO**  
**2022**

# **ARGENTINA Y BRASIL: SOSTENIMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO FORMAL, ORIENTACIÓN POLÍTICA-IDEOLÓGICA Y COVID-19. ¿VIEJOS PROBLEMAS, NUEVAS RESPUESTAS?**

**Mg. David Sanchez Villa**

CIEPP-CONICET

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



# FLACSO 2022

## Resumen

La pandemia del COVID-19 ha visibilizado la importancia del Estado a la hora de diseñar e implementar políticas de protección social, garantizar el ingreso y sostener los empleos de la población. El principal interrogante que se intenta responder en esta ponencia es: ¿Cómo es la relación entre las políticas de asistencia al trabajo formal y la orientación política de los gobiernos en la crisis del COVID-19? Me propongo caracterizar las políticas de sostenimiento del trabajo asalariado en Brasil y Argentina, intentando indagar cómo estos programas se insertaron (o no) en la arquitectura de protección social previa de los países. En segundo lugar, me interrogo por el alcance y las características de las políticas de protección social en el marco del COVID-19. Por último, me interesa conocer si estos programas, una vez que la pandemia pareciera estar llegando a su fin, se han incorporado en el sistema de protección social como políticas públicas permanentes. Se utilizará una metodología de estudio de casos y de seguimiento de los procesos (“process tracing”) en Argentina y Brasil. Las fuentes utilizadas fueron principalmente normativas y estadísticas nacionales, y literatura secundaria.

**Palabras claves:** Protección Social, COVID-19, Estado y Políticas Públicas, Argentina, Brasil



**FLACSO**  
**2022**

# **AVALIAÇÃO DE VALORES SOCIOMORAIS EM PROFESSORES DE UMA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.**

**Adriano MORO**  
Fundação Carlos Chagas – Brasil

**Flávia VIVALDI**  
Instituto Vera Cruz – Brasil

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



# FLACSO 2022

## Resumo

O presente estudo objetivou identificar as perspectivas sociais de juízo moral dos docentes do ensino fundamental da rede municipal de ensino de uma cidade do interior de Minas Gerais. Utilizou-se, em plataforma digital, a escala de avaliação de adesão aos valores sociomoraes de justiça, respeito, solidariedade e convivência democrática, elaborada e validada por uma instituição de pesquisas educacionais. Os resultados apontaram uma perspectiva social predominantemente normativa por parte dos docentes. Com base em tais resultados, o programa de formação oferecido à rede municipal deve contemplar estudos sobre educação em valores morais que possibilitem também aos profissionais avanços em suas perspectivas sociomoraes.

**Palavras-chave:** valores sociomoraes; níveis de adesão aos valores; teoria das respostas ao item (tri); educação moral.



## Referencias bibliográficas

- Araújo, Andrade, & Bortoloti. (2009). Teoria da Resposta ao Item. Revista da Escola de Enfermagem da USP, v. 43, n. especial, dez.
- Bauman, Z. (1998). O mal-estar da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Zahar, BRASIL.
- Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Parâmetros curriculares nacionais. Brasília: MEC, 1998.
- Kohlberg, L. (1981). Essayson moral development: The Philosophyof moral development: moral stages and the idea of justice. San Francisco: Harper & Row. v. 1.
- Kohlberg, L. (1992). Psicología del desarrollo moral. Bilbao: Biblioteca de Psicología, Desclée de Brouwer.
- Lipovetsky, G. (2010). O crepúsculo do dever: a ética indolor dos novos tempos democráticos. 4. ed. Lisboa: Dom Quixote.
- Marques, C. A. E., Tavares, M. R. & Menin, M. S. S. (2019). Valores sociomoraais. Americana, SP: Adonis.
- Piaget, J. (1977). O julgamento moral na criança. São Paulo: Mestre Jou, [1932].
- Piaget, J. (1994). El psicoanálisis y sus relaciones com lapsicología del niño. In: Delahanty, G. P. (comp.). Piaget y elpsicoanálisis. México: Universidade Autônoma Metropolitana, [1920]. pp. 181-290.
- Tavares, M. R. & Menin, M. S. S. (coord.). (2015). Avaliando valores em escolares e seus professores: proposta de construção de uma escala. São Paulo: FCC/DPE. (Textos FCC, 46).





# FLACSO 2022

Tavares, M. R., Menin, M. S. S., Bataglia, P. U. R., Vinha, T. P., Tognetta, L. R. P., Martins, R. A. & Moro, A. (2016). Construção e validação de uma escala de valores sociomoraes. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 46, n. 159, pp. 186-210, jan./mar.



**FLACSO**  
**2022**

## **OS PROBLEMAS DE CONVIVÊNCIA – DESAFIOS DA ESCOLA E DO PROFESSOR.**

**Dra Flávia VIVALDI**

Instituto Vera Cruz – Brasil

**Dr Adriano MORO**

Fundação Carlos Chagas – Brasil

**Eje temático 010:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumo

As relações sociais vivenciadas na escola, entre os diferentes segmentos, sobretudo, aqueles que estão diretamente relacionados ao trabalho formativo – docentes, gestores, discentes -, indicam de maneira significativa a qualidade da convivência. Nessa perspectiva, a qualidade de intervenção dos professores diante das situações de conflitos que ocorrem dentro e fora de sala, merece especial atenção para o trabalho intencional de melhoria da convivência na instituição. O presente trabalho pretende apresentar os diferentes tipos de conflitos presentes nas instituições escolares, considerados como problemas de convivência, bem como, refletir sobre os estilos docentes quanto às estratégias utilizadas diante das situações de conflito e o manejo com a diversidade referente aos diferentes ritmos de aprendizagem, às questões de gênero, de etnia dentre outros, presente no ambiente escolar.

**Palavras-chave:** conflitos; manifestações perturbadoras; violências; convivência



# FLACSO 2022

## Introducción

### Contra fatos não há argumentos...

A escalada da violência no mundo tem sido retratada diariamente de modo muito abrangente. Ou seja, desde cenas expressas de agressões físicas por motivos torpes até o seu extremo, que revelam as mortes e perdas irreparáveis provindas de uma guerra ainda em andamento, entre a Rússia e a Ucrânia.

No referente ao contexto educacional, verificamos que a escola, após o retorno às aulas presenciais suspensas por quase dois anos como medida de isolamento social necessário para o enfrentamento à pandemia causada pelo COVID-19, tem refletido as estatísticas mundiais no que se refere ao aumento de episódios de violência<sup>1</sup>.

Sabe-se que os profissionais de educação foram fortemente afetados<sup>2</sup> pelos impactos da pandemia em decorrência também das rotinas alteradas, exigências e pressões impressas pela necessidade de manutenção do contato e engajamento com estudantes, assim como, pela impossibilidade de acesso com todas e todos os alunos. E é nesse cenário de fragilidade emocional e aumento das violências que professoras e professores têm atuado.

Ocorre que de maneira geral, ainda é ínfimo no Brasil, um trabalho nas escolas voltado para a construção de uma cultura da não-violência, viabilizado por planejamento intencional para que a convivência se torne cada vez mais respeitosa e ética no cotidiano das instituições.

Nessa perspectiva, a qualidade de intervenção dos professores diante das situações de conflitos que ocorrem dentro e fora de sala, merece especial atenção para o trabalho intencional de melhoria da convivência na



# FLACSO 2022

instituição. O presente texto apresenta os tipos de conflitos presentes nas instituições escolares, considerados como problemas de convivência e convida para uma reflexão acerca dos diferentes estilos docentes quanto às formas de resolução de conflito e o manejo com a diversidade presente no ambiente escolar.

## **A convivência na escola e os paradigmas de conflitos**

A permanência dos alunos com os professores, em geral, é maior do que com a equipe gestora e durante esse tempo de interação, diversos são os episódios em que a dinâmica da aula é comprometida por conflitos vivenciados entre pares. São conflitos de natureza diferente, que retratam recorrentes atitudes de desordem, desinteresse pelos estudos, insulto, humilhação, difamação, violação de equipamentos públicos e privados, assim como, transgressão às regras do espaço utilizado. Enfim, pequenas, mas, frequentes violências cotidianas que se desenrolam continuamente em manifestações perturbadoras provocando no professor, muitas vezes, a sensação de impotência diante das mais variadas intercorrências. (Abramovay & Rua, 2002, Debarbieux, 2006, Vicentin, 2009, Gepem, 2014).

Defender o trabalho intencional para uma convivência equilibrada e justa é considerar a complexidade das relações humanas, constantemente desafiadas por conteúdos que as distanciam de seus direitos. Relações muitas vezes traduzidas por posturas de imposição e de controle que, em geral, buscam anular a existência de conflitos, percebidos como negativos e nocivos ao processo de co-existir, de conviver. O objetivo de instrumentalizar a escola para uma convivência ética parte de outro paradigma sobre a perspectiva do conflito nas relações sociais: o paradigma



# FLACSO 2022

de perceber o conflito como algo inerente às relações e como oportunidade profícua para aprendizagens sobre valores e regras (Vinha & Tognetta, 2009).

Sendo assim, boa parte dos esforços de uma escola que investe para a melhoria da convivência, por meios democráticos, deve ser dedicado à compreensão acerca dos diferentes tipos de conflitos, assim como, de maneiras construtivas de atuar diante deles. No entanto, o processo de formação do profissional de educação, mais especificamente do professor especialista - aqueles que atuam no Ensino Fundamental II e Médio, invariavelmente, deixa lacunas sobre sua atuação diante dos conflitos, naturalmente presentes nas relações. Isso é evidenciado, não somente por queixas frequentes encontradas no âmbito educacional, mas sobretudo, por pesquisas que demonstram a ineficácia de algumas abordagens adotadas pelas escolas, diante dos conflitos. (Díaz Aguado, 2005, 2015, Menin, 2002, Vinha & Tognetta, 2009).

## Estilos docentes diante dos conflitos e da diversidade

Sobre as estratégias utilizadas pelos professores diante das situações de conflito, bem como, o manejo com a diversidade presente no ambiente escolar, Díaz Aguado (2005, 2015) define três diferentes estilos docentes:

### **O professor reativo** (ou *laissez-faire*):

não considera as desigualdades de poder e de oportunidades entre os alunos tratando-os como se não existissem diferenças entre eles (acreditam e se utilizam do lema: todos são iguais). Sendo assim, as interações e conflitos estão sob o controle dos próprios estudantes. Esse estilo de docente



# FLACSO 2022

costuma enaltecer o aluno que apresenta corretamente uma tarefa e tem um bom comportamento, sem considerar que existem no grupo, os estudantes que nunca, ou quase nunca, conseguem obter êxito e que, portanto, não terão provavelmente nenhum reconhecimento do professor.

### **O professor proativo:**

apresenta boa capacidade de prevenção aos conflitos e mediação em situações de disrupção. Torna o ensino mais eficaz porque transmite expectativas positivas para os alunos, conseguindo uma interação de todos nas dinâmicas de sala de aula. Acredita e reconhece no papel do professor, a responsabilidade de considerar as diferenças entre seus alunos e, portanto, adequar seu trabalho aos diversos níveis, assegurando o progresso do grupo.

### **O professor super-reativo (ou discriminatório):**

aquele que não se considera responsável pelos acontecimentos entre os alunos. Acredita que seu papel se restringe ao trabalho com seu conteúdo, portanto, limita-se à apresentação da informação e avaliação do desempenho. Costuma potencializar as diferenças entre os alunos e afasta os que considera “problemáticos” só se dirigindo a eles para críticas às condutas, sem oferecer-lhes oportunidades de êxito ou de manifestação de alguma competência.

A predominância de expectativa negativa de êxito dos alunos, por parte de quem trabalha diretamente com a construção dessas possibilidades merece toda a nossa atenção. “Alguém profetiza um evento, e a expectativa do evento muda o comportamento de quem fez a profecia de tal modo que torna a profecia mais provável” (Rosenthal, 1966, p. 196). O conceito de profecia autorrealizadora não é novo em psicologia e o trabalho pioneiro a



# FLACSO 2022

esse respeito foi realizado por Rosenthal e Jacobson (1968). O objetivo dos pesquisadores era o de testar a hipótese de que, aqueles alunos dos quais os professores esperam um maior desenvolvimento intelectual, realmente mostram tal progresso. De maneira geral, os resultados indicaram que as crianças de quem as professoras esperavam melhores desempenhos e resultados intelectuais, evidenciaram tais progressos. A partir desse trabalho, vários outros estudos baseados no paradigma de Rosenthal e Jacobson (1968) foram realizados com o mesmo objetivo: investigar se há mudança no desenvolvimento intelectual do aluno (e/ou em seu desempenho escolar) em função da expectativa do professor. Ainda que inúmeras pesquisas na área (Claiborn, 1969, Dusek & O'connell, 1973, Beez, 1972, Broph & Good, 1970) tragam resultados contraditórios, até mesmo os maiores críticos do trabalho de Rosenthal (1966), tais como Thorndike (1968), Snow (1969), Barber e Silver (1968), não negam a possibilidade da expectativa do professor influenciar de maneira expressiva no desempenho do aluno, embora, insistam que o número de pesquisas é insuficiente para se chegar a conclusões melhor evidenciadas.

## **Os diferentes conflitos – as manifestações perturbadoras e as de caráter violento**

Retomando as características dos estilos docentes com relação aos conflitos e à diversidade sugeridos por Díaz Aguado (2005, 2015), e relacionando-as aos resultados da pesquisa de Rosenthal e Jacobson (1968), inferimos que as posturas reativas e super- reativas podem facilmente potencializar baixos desempenhos, condutas disruptivas e um clima relacional negativo.

Nessa perspectiva, os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (OECD, Pisa, 2015) acerca da utilização de soluções colaborativas diante dos problemas, revelam a necessidade de as escolas realizarem um trabalho mais efetivo para a promoção do clima de





# FLACSO 2022

pertencimento dos alunos. Segundo os resultados, os alunos que afirmaram ter sido expostos pelos professores, algumas vezes por ano, obtiveram 23 pontos a menos na resolução de problemas, quando comparados aos alunos que relataram que isso não ocorrera.

Abramovay (2016) apresenta uma análise sobre a percepção dos jovens de escolas estaduais em relação à escola, bem como, os sentidos dados à violência. A pesquisa foi realizada com a participação de 6709 estudantes, dos quais, 70%, relataram a ocorrência de algum tipo de violência em suas escolas. 42% declararam ter sofrido agressões físicas ou verbal, sendo que o tipo de violência mais citado foi o cyberbullying<sup>3</sup> (28% das agressões), seguido por roubo/furto (25%), ameaça (21%), agressão física (13%), violência sexual (1,6%) e outros (11,4%). Segundo os estudantes, mais da metade dos agressores eram seus pares (65%). Em seguida, na lista de agressores, aparecem também professores (15,2%), pessoas de fora da escola (10,6%), funcionários da escola (5,9%) e diretores (3,3%). Díaz-Aguado (2005) ressalta que os alunos agressores têm poucas estratégias, que não sejam violentas, na resolução de conflitos; em paralelo, têm baixas habilidades socioemocionais e muita dificuldade em se autorregular (Díaz-Aguado, 2005).

Sobre condutas violentas é importante diferenciá-las daquelas que atrapalham o bom andamento da aula. Reconhecer as características do que gera perturbação, diferenciando daquilo que reflete violência torna-se fundamental para intervenções que buscam o desenvolvimento e a formação de pessoas éticas. O ANEXO 1 apresenta, o quadro elaborado pelo GEPEN<sup>4</sup> em que são destacadas as diferenças entre o que deve ser reconhecido e tratado como uma violência, daquilo que a tangencia no ambiente escolar.

Blaya, Debarbieux e Vidal (2004) ressaltam que a maior incidência de conflitos no ambiente escolar refere-se a episódios desgastantes pela



# FLACSO 2022

recorrência e não pela gravidade. O que significa que há menos atitudes violentas do que incivilizadas. Charlot (2002) esclarece que as condutas que contrariam as regras de boa convivência, ou seja, se contrapõem àquilo que se espera de um comportamento socialmente desejável, são condutas perturbadoras, mas não violentas. São muitas as manifestações que perturbam o ambiente de sala de aula: provocações, insultos, apelidos, indelicadezas, interrupções desnecessárias, atrasos, enfim, demonstrações de falta de polidez.

No entanto, dentre os conflitos presentes no meio escolar, a presença do bullying e do cyberbullying tem sido uma enorme preocupação para educadores e famílias. Os dois fenômenos dizem respeito ao menosprezo e à diminuição do outro, de maneira recorrente e intencional, impactando negativamente não só as relações entre pares, como, sobretudo, a formação e o desenvolvimento dos sujeitos envolvidos. Portanto, são manifestações de caráter violento.

Para ser considerado bullying, o fenômeno deve abranger um conjunto de características. Diversos autores (Del Barrio et al, 2003, Fante, 2005, Olweus, 2007, Tognetta, 2005, Tognetta & Vinha, 2007) descrevem características que podem revelar um caso de bullying na escola: a **ocorrência entre pares**, (Bozza, 2016); a **intencionalidade**: há por parte dos autores (agressores) de bullying o desejo de ferir e diminuir o escolhido como alvo (vítima); um **desequilíbrio de poder** ‘psicológico’ entre alvo e autor; uma espécie de **concordância do alvo**, ainda que de forma **inconsciente**, com a imagem atribuída pelo autor (Tognetta, 2010); a **repetição** de ações de maltrato para com a mesma pessoa; a presença de espectadores, da **espectadores** (Del Barrio et al., 2003, Fante, 2005, Tognetta et al., 2010). As consequências na vida do alvo, autor e espectador, a curto e longo prazo, são comprovadamente negativas.



# FLACSO 2022

Takizawa, Maughan e Arseneault (2014) acompanharam por cinquenta anos, 17.638 cidadãos do Reino Unido nascidos durante uma semana específica no ano de 1958. É que já naquela época, os índices de bullying eram altos: 28% sofriam ocasionalmente, e 15%, frequentemente. As mesmas pessoas foram reavaliadas: aos 23 e 50 anos - avaliações acerca do sofrimento psicológico, e aos 45 anos – avaliação sobre doenças mentais. A pesquisa constatou que décadas depois dos episódios de bullying terem sido vivenciados, as consequências estavam presentes: as pessoas que sofreram bullying na infância apresentavam a probabilidade de 50% **mais sofrimento**, tanto aos 23 como aos 50 anos de idade. Aos 45 anos, quando foram avaliadas sobre sua saúde mental, os pesquisadores encontraram maior incidência de depressão e ideias destrutivas - tentativas ou comportamento suicidas. A proporção era de duas vezes maior a incidência de prejuízo à saúde mental daqueles que declararam ter sofrido bullying na infância. Diante desses resultados, só aumenta nossa responsabilidade em oferecer aos estudantes um ambiente escolar de segurança, respeito e acolhimento; onde a violência, sob qualquer que seja sua manifestação, não seja tolerada e sim, veementemente combatida.

O cyberbullying tem características próprias. O espaço virtual em que o ocorre já promove consequências ainda mais graves. A abrangência oferecida pelo uso da tecnologia, faz com que as agressões cometidas no espaço virtual alcancem uma plateia exponencialmente maior do que nos casos de bullying (no espaço físico) mas com características próprias.

O fenômeno é reconhecido como cyberbullying quando:

um sujeito, de forma reiterada, recebe agressões abusivas de outro(s) por meio de dispositivos tecnológicos em espaços virtuais, com a finalidade de prejudicar a pessoa ou o status social da vítima, aproveitando o anonimato, a redução de elementos socioemocionais e o efeito desinibidor provocado pela rede (Bozza, 2016, pp. 85-86).

A pesquisadora aponta as diferenças entre os dois fenômenos – bullying e cyberbullying – permitindo uma visão mais aprofundada sobre o cenário



# FLACSO 2022

que envolve as diferentes manifestações de violência. Aspectos como, exposição do autor, locais de ocorrência das intimidações, riscos para o alvo, duração do maltrato, quantidade de espectadores, dentre outros, são trazidos para evidenciar os efeitos nocivos de ambos os fenômenos. Cabe ressaltar que o ambiente virtual potencializa a exposição do alvo pela possibilidade ilimitada de audiência. Os efeitos danosos são, portanto, de natureza psicológica e não física (Bozza, 2016).

## **As estratégias excludentes diante manifestações diversas do conflito**

Em paralelo às relações entre pares, bem como, professor-aluno, temos ainda presente na atuação da escola diante dos episódios identificados como violentos e passíveis de sanções, o uso de estratégias excludentes. Em geral, a solução para aquele que desacata e rompe com o que é esperado como adequado pela instituição, é a exclusão da sala de aula, e/ou, suspensão da escola. As explicações em defesa da exclusão de alunos transgressores do ambiente escolar é a busca de garantia para que os demais estudantes possam aprender sem interrupções (Noguera, 2003).

Okonofua, Paunesku e Walton (2016), ressaltam que embora a remoção de alunos do ambiente escolar devido a problemas disciplinares seja uma negação dos direitos de aprendizagem, assim como, uma predição para complicações futuras na vida adulta, “o número de estudantes suspensos aumentou cerca de três vezes nas últimas décadas: de 1.7 milhões em 1974 para mais de 5 milhões em 2011” (Okonofua et al., 2016, p. 5221).

As formas punitivas e excludentes de lidar com episódios disruptivos podem impactar negativamente na formação do ser humano/estudante. Estudos apontam, por exemplo, a correlação entre a suspensão e notas mais baixas, (menor desempenho dos alunos).



# FLACSO 2022

Segundo Cook et al. (2010), à medida em que os jovens perdem mais dias de aula devido à suspensão, a promoção para a próxima série se torna menos provável e, conforme ficam atrasados em relação à série em que deveriam estar, eles se tornam menos propensos a se formar e abandonam a escola. Como mencionado anteriormente, o fato de não estar na escola aumenta as chances de envolvimento em crimes fora dela.

Sendo assim, o que tais pesquisas têm indicado é que raramente, a aplicação da suspensão como estratégia de resolução em episódios de conflitos de caráter violento, contribui para a ‘recuperação’ do aluno (a mudança em suas atitudes); ao contrário: além de aumentar os riscos de envolvimento em situações ilícitas e/ou violentas estando fora da escola, é recorrente que aqueles que são suspensos acabem se tornando reincidentes, com sucessivas suspensões ao longo de sua vida escolar. Perry e Morris (2014, p. 1070) afirmam que, individualmente, a suspensão pode potencializar “a raiva, a apatia e o desengajamento, consequências psicossociais que aumentam a probabilidade de reincidência”.

Cuellar e Markowitz (2015) declaram que a maioria dos crimes juvenis ocorre fora da escola e, portanto, ao suspender, a escola amplia a probabilidade de exposição dos alunos, a situações violentas. A pesquisa realizada com cerca de quatro mil estudantes, com histórico de comportamentos disruptivos, constatou que a suspensão em dias letivos, eleva em mais de duas vezes, a probabilidade de outros delitos serem cometidos novamente (Cuellar & Markowitz, 2015).

Lacoe e Steinberg (2019), pontuam que o sistema disciplinar de qualquer instituição deve assegurar um clima escolar seguro, assim como, evitar práticas excludentes que reduzem as oportunidades de aprendizagem.



## Considerações finais

Concomitante à realidade de sanções equivocadas, raramente a escola sabe diferenciar dentre os problemas de convivência diários, aqueles de caráter violento, das manifestações perturbadoras, presentes em toda instituição educacional. Não conhecendo a natureza do conflito, a forma de resolução acaba sendo, em geral, a mesma para as diferentes manifestações e, portanto, o risco de a escola agir de maneira equivocada aumenta de forma expressiva.

Diante do exposto, a convivência na escola demanda dos profissionais um exaustivo, intenso e sistemático compromisso com o conhecimento científico. A formação continuada dos profissionais de educação, a aproximação da academia com o chão da escola e os estudos e pesquisas que promovam estratégias e apontem caminhos, devem ser pressupostos de avanços para uma convivência ética na escola.

Nesse sentido, uma das possibilidades de planejar a convivência na escola é garantir o conhecimento por parte das e dos profissionais de educação, acerca da temática de conflitos em suas diferentes manifestações, bem como sobre estratégias de atuação diante os diversos problemas de convivência.

Nossa defesa é de que a convivência na escola deve ser intencionalmente planejada para que a vivência dos princípios morais, tais como o respeito, a justiça, a solidariedade, reflitam os valores universalmente desejáveis.



## Referencias bibliográficas

- Abramovay, M., Rua, M. G. (Coord.). (2002). *Violências nas escolas*. Brasília: UNESCO.
- Abramovay, M. et al. (2016). *Diagnóstico participativo das violências nas escolas: falamos os jovens*. Rio de Janeiro: FLACSO.
- Del Barrio, C., Almeida, A., Van der Meulen, K., Barrios, Á., & Gutiérrez, H. (2003). Representaciones acerca del maltrato entre iguales, atribuciones emocionales y percepción de estrategias de cambio a partir de un instrumento narrativo: SCAN- Bullying. *Infancia Y Aprendizaje*, 26(1), 63–78. <https://doi.org/10.1174/02103700360536437>
- Barber, T. X. & Silver, M. J. (1968). Fact, fiction, and the experimenter bias effect. *Psychological Bulletin*, v. 70 n. 6, part. 2, pp. 1-29.
- Beez, W. L. (1972). Influence of biased psychological report a in teacher behavior and pupil performance. In: Morrison, A. (ed.). *Social Psychology of Teaching*. New York: Wiley.
- Blaya, C., Debarbieux, E. & Vidal, D. (2004). Modos de organização da vida escolar nos estabelecimentos de ensino secundário inferior na Europa. *Quel impact des politiques éducatives: les apports de la recherche*. *Débat National sur l'avenir de l'école*, Paris, pp. 127-154.
- Bozza, T. C. L. (2016). *O uso da tecnologia nos tempos atuais: análise de programas de intervenção escolar na prevenção e redução da agressão virtual*. 261 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.



# FLACSO 2022

- Brophy, J. E. & Good, T. L. (1970). Teacher's communication of differential expectations for children's classroom performance: some behavioral data. *Journal of Educational Psychology*, v. 61, n. 4, pp. 365-374, b.
- Charlot, B. (2002). A violência na escola: como os sociólogos franceses abordam a questão. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, n. 8 pp. 432-443, jul./dez.
- Claiborn, W. (1969). Expectancy effects in the classroom: a failure to replicate. *Journal of Educational Psychology*, n. 60, pp. 377-382.
- Cook, P. F., Gottfredson, D. C., Na, C. (2010). School crime control and prevention. *Crime and Justice*, v. 39, n. 1, pp. 313-440.
- Cuellar, A. E. & Markowitz, S. (2015). School suspension and the school-to-prison pipeline. *International Review of Law and Economics*, v. 43, pp. 98-106.
- Debarbieux, E. (2006). *Violência na escola – um desafio mundial?* Lisboa: Instituto Piaget.
- Díaz-Aguado, M. J. (2005). La violencia entre iguales en la adolescencia y su prevención desde la escuela. *Psicothema*, v. 17, n. 4, pp. 549-558.
- Díaz-Aguado, M. J. (2015). Da violência escolar à cooperação em sala de aula. Americana, SP: Adonis.
- Dusek, J. B. & O'connell, E. J. (1973). Teacher expectancy effects on the achievement test performance of elementary school children. *Journal of Educational Psychology*, v. 65, n. 3, pp. 371-377.
- Fante, C. (2005). Fenômeno bullying: como prevenir a violência nas escolas e educar para a paz. Campinas: Verus.





# FLACSO 2022

- Lacoe, J. & Steinberg, M. P. (2019). Do suspensions affect students outcome? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 41, n. 1, pp. 34-62, mar.
- Menin, M. S. S. (2002). Valores na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 1, pp.91-100, jan./jun.
- Díaz-Aguado, María José. (2015). Da violência escolar à cooperação em sala de aula. Americana, SP: Adonis.
- Noguera, P. A. (2003). Schools, prisons, and social implications of punishment: rethinking disciplinary practices. *Theory into Practice*, v. 42, n. 4, pp. 341-350.
- Rosenthal, R. (1966). *Experimenter effects: behavioral research*. New York: Appleton, Century, Crofts.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2015). PISA 2015 results (volume v): collaborative problem solving, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Okonofua, J. A. et al. (2016). Brief intervention to encourage empathic discipline cuts suspension rates in half among adolescents. *Proceedings of the National Academy of Science*, v. 113, n. 19, pp. 5221-5226.
- Olweus, D. (2007). *Olweus Bullying Questionnaire: Scannable paper version*. Center City, MN: Hazelden.
- Perry, B. L. & Morris, E. W. (2014). Suspending progress: collateral consequences of exclusionary punishment in public schools. *American Sociological Review*, v. 79, n. 6, pp.1067-1087.
- Rosenthal, R. (1966). *Experimenter effects: behavioral research*. New York: Appleton, Century, Crofts.



# FLACSO 2022

- Rosenthal, R.; Jacobson, L. (1968). *Pygmalion in the Classroom*. New York: Holt, Rinehart e Winston.
- Snow, R. E. (1969). Unfinished pygmalion. *Contemporary Psychology*, v. 14, pp. 197- 199.
- Takizawa, R., Maughan, B. & Arseneault, L. (2014). Adult health outcomes of childhood bullying victimization: evidence from a five-decade longitudinal. *British Birth Cohort*.
- Thorndike, R. L. (1998). Review of pygmalion in the classroom. *American Educational Research*, v. 27, n. 2, pp. 285-306.
- Tognetta, L. R. P., Domiciano, C. A., Grana, K. M., Rossi, R. & Sampaio, V. C. S. (2010). Um panorama geral da violência na escola e o que se faz para combatê-la. Campinas, SP: Mercado de Letras.
- Tognetta, L. R. P. (2005). Violência na escola: os sinais de bullying e o olhar necessário aos sentimentos. In: Pontes, Aldo; De Lima, V. S.: *Construindo saberes em educação*. Porto Alegre: Editora Zouk.
- Tognetta, L. R. P. (2010). Bullying e intervenção no Brasil: um problema ainda sem solução. In: ACTAS DO 8º. CONGRESSO NACIONAL DE PSICOLOGIA DA SAÚDE: SAÚDE, SEXUALIDADE E GÊNERO. ISPA – Instituto Universitário. Lisboa, Portugal. Anais eletrônicos, pp.487-494.
- Tognetta, L. R. P. & Vinha, T. P. (2007). Quando a escola é democrática: um olhar sobre a prática das regras e assembleias na escola. Campinas: Mercado de Letras.
- Vicentin, V. F. (2009). E quando surge a adolescência...: uma reflexão sobre o papel do educador na resolução de conflitos entre adolescentes. Campinas, SP: Mercado de Letras.



# FLACSO 2022

Vinha, T. P. & Tognetta, L. P. R. (2009). Construindo a autonomia moral na escola: os conflitos interpessoais e a aprendizagem dos valores. *Rev. Diálogo Educ.*, Curitiba, v. 9, n. 28, pp. 525-540, set./dez.

---

<sup>1</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/04/casos-de-violencia-e-ameacas-aumentam-48-em-escolas-de-sao-paulo.shtml>

<sup>2</sup> Bado, P; Hoffmann, M.S.; Pan, P., Miguel, E. C.; Rohde, L.; Salum, G.

<sup>3</sup> Insultos, ameaças ou xingamentos pela internet.

<sup>4</sup> Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Moral – Unesp/Unicamp



**FLACSO**  
**2022**

## **A POLÍTICA PÚBLICA COMO MACROPROCESO.**

**Rafael Pazinato**

FLACSO BR

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Introducción

Com o advento do capitalismo e suas vicissitudes, tais como a divisão da sociedade entre classes diametralmente opostas, burgueses e proletários, como apontado no século XIX por Marx e Engels (1999, p. 8), e a inevitável desigualdade social, as nações, representadas por seus respectivos governos, conseqüentemente, tomaram ações que surtiram determinado efeito (ou determinados efeitos), seja aprofundando a desigualdade, seja reduzindo-a. Entretanto, somente no século XX (SOUZA, 2006, p. 23) a análise destas políticas ganhou forma com mais vulto, caracterizando o que chama-se atualmente por política pública.

Surgido nos Estados Unidos (SOUZA, 2006, p. 21-22), o estudo das políticas públicas se desdobra em conceitos diversos, a partir de diferentes olhares, dada a sua multidisciplinaridade e a dinâmica em que estão contextualizadas, tanto historicamente, quanto geograficamente.

...as políticas públicas têm aspectos bastante dinâmicos uma vez que em sua trajetória histórica cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, necessidades e riscos, exigindo que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade pela solução, no curto e longo prazo. Tais processos constituem, em cada país, políticas com maior ou menor abrangência e com características próprias, estando na maior parte do tempo em construção ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de política social é uma tarefa complexa. (CASTRO, 2012, p. 1014)

Desta forma, a literatura, ao apresentar esta diversidade de definições, denota a complexidade do tema por trás de sua aparente simplicidade. Em sua revisão da literatura, Souza (2006, p. 23-24) traz a contribuição dos fundadores do estudo das políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Essas contribuições, por exemplo, foram a conciliação do conhecimento científico com a produção empírica dos governos, a introdução do conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, os policy makers, apontando para a necessidade de normativas e regulamentos que maximizem a racionalidade na tomada de decisões e



# FLACSO 2022

minimizem comportamentos com a finalidade de interesses próprios, a incorporação de variáveis na análise das políticas públicas, como as relações de poder e a interface entre distintos atores no processo, e a visão de política pública como um sistema receptor de elementos dos grupos de interesse que influenciam em seus resultados e efeitos. A partir destas contribuições dos chamados fundadores, uma série de outras análises debruçaram-se sobre os mais diversos aspectos referentes às políticas públicas. Análises estas que perpassam por visões de que as políticas públicas são ações de governo que produzirão certos efeitos, ou como a soma de ações governamentais, ou o que o governo escolhe ou não fazer, e até questionamentos sobre quem ganha com elas, o porquê delas e que diferença elas fazem.

Pode-se, então, resumir política pública como o 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). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

Contudo, salta à análise o foco no protagonismo exclusivamente governamental nestas definições de políticas públicas. Há que se relacionar as relações sociais, as relações de poder, o acúmulo do debate e correlação de forças dos movimentos sociais, o momento histórico, como pontos de conflito de interesses e potencialidades de cooperação, para citar o mínimo, além, é claro, da já mencionada multidisciplinaridade do tema e os campos de conhecimento que abarca. Para Giovanni (2009, p. 2), é problemática a consideração de política pública como uma intervenção unilateral do Estado. Giovanni (2009, p. 11-12) leva em conta a contemporaneidade da política pública em exercer poder, sendo um resultado da complexa interação entre Estado e sociedade. Além disso, o autor observa as políticas públicas a partir de suas conceituações e de seus tipos históricos e identifica as políticas públicas a partir de quatro estruturas elementares orgânicas e



indissolúveis da política pública que colocam aspectos sob quatro ângulos distintos. As estruturas formal, substantiva, material e simbólica.

No caso presente, julguei identificar quatro estruturas elementares (o que não significa que se esgotem as possibilidades de identificação), a partir de quatro diferentes ângulos de observação, que discriminei com sendo: a. estrutura formal, composta pelos elementos: “teoria”, práticas e resultados; b. estrutura substantiva, composta pelos elementos: atores, interesses e regras; c. estrutura material, composta pelos elementos: financiamento, suportes, custos; e, d. estrutura simbólica, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens. (GIOVANNI, 2009, p. 12)

Levando-se em conta o acúmulo histórico, as distintas visões, as bases fundantes das políticas públicas e a multidisciplinaridade das políticas públicas, uma conceituação do tema revela-se um trabalho complexo e atento às multifacetadas intersecções que vão desde a produção e desenvolvimento de uma política pública específica até sua implementação. Por consenso, pode-se adotar primariamente que a política pública é uma ação governamental, o que não quer dizer exclusiva ou construída pelo Estado, mas que, obrigatoriamente, encontra-se sob a ação governamental, podendo ser terceirizada ou não. Em outras palavras, há a necessidade da participação estatal na ação. Caso contrário, trata-se de uma ação privada. Neste estudo, sem a intenção de ser definitivo e com a ciência das limitações que uma conceituação desta pode trazer, sobretudo em um tema tão candente e repleto de divergências em sua vasta e rica literatura, a política pública será desenvolvida enquanto um macroprocesso que recebe entradas a partir de produção acadêmica, governamental e/ou social, a partir da transversalidade de diversas áreas do conhecimento, dentro de um contexto histórico, de um sistema de correlação de forças e que constitui-se sob um desenho ideológico, executada sob a ação governamental, ainda que descentralizada, construído e aplicado por e para sujeitos diretos e indiretos do processo, com escopo e abrangência definidos, inscritos na norma e guiado para incidir nas correções das agudezas produzidas pelo sistema capitalista, gerando efeitos diretos e colaterais, de acordo com sua finalidade. Aqui conceitua-se a política



# FLACSO 2022

pública de maneira unitária, esmiuçada e isolada, cabendo ressaltar que a relação entre políticas públicas e um conjunto ou sistema de políticas públicas, permite coordenar as ações de maneira mais abrangente e maximizar o impacto social das políticas públicas.

Este processo possui entradas (ou inputs) para sua formulação que podem ser de produção acadêmica (universidades, centros de pesquisa), de produção governamental (governo e seus agentes técnicos e políticos) ou de produção social (movimentos sociais, organizações sociais). Na aplicação real estas fronteiras encontram-se sobrepostas e as entradas dialogam entre si e se mesclam, entretanto, a divisão teórica permite um olhar para a correlação de forças de cada uma em cada política pública em específico e conferir a racionalidade do processo. As entradas podem partir de um acúmulo teórico, de um incremento de ação de governamental, de pressão social e, invariavelmente, da mescla das três juntas. Nas entradas, manifestam-se interesses, problemas, disputas, delineamento dos objetivos, público-alvo, desenho ideológico e construção social do processo de política pública, bem como a definição de escopo, indicação da abrangência e, por último e não menos importante, o orçamento desta política.

As políticas públicas possuem sujeitos que, além dos já citados, podem ser de formulação, de aplicação ou finalísticos, que são o público afetado diretamente pela política pública. Os sujeitos são as pessoas, órgãos ou entidades que atuam no macroprocesso da política pública. Assim como nas entradas, os sujeitos podem, o que sistematicamente ocorre, misturar-se entre formuladores, de aplicação (aqui sempre encontra-se o Estado, mesmo quando da terceirização) e finalísticos (o qual regularmente não será o Estado). Além dos sujeitos diretamente envolvidos, há os sujeitos indiretos que atuam nos processos de apoio da política pública, porém são decisivos para os fatores de sucesso desta política.





# FLACSO 2022

Como ação governamental, há a imperiosa necessidade de relação formal. Na forma compreende-se a estrutura jurídica, a competência e o atendimento à burocracia vigente no país e na contemporaneidade. A ação dos sujeitos, a construção e desenvolvimento da política a partir das entradas, o desenho do modelo de aplicação e a definição do sujeito finalístico, passa necessariamente pela aprovação governamental e pelo posterior registro no devido marco legal, onde atuam mais sujeitos diretos e indiretos, como legisladores, por exemplo. Aqui se consolida o escopo, se distribui atribuições, se delimita legalmente o público finalístico e transmite à sociedade, de maneira formal, a descrição da política pública em questão e como se dará a sua aplicação e sua proposta orçamentária.

Visto que a realidade impõe-se às vontades e intenções, a aliança entre teoria e prática traça a imprescindibilidade de determinados olhares que possam dar sustentação à aplicação das políticas públicas. Fatores críticos de sucesso, neste caso, são os processos de apoio que, desenhados em consonância com a política em questão e executados pelos sujeitos de aplicação diretos e indiretos, constroem o terreno adequado para que o sujeito finalístico seja atendido, acolhido ou amparado pela política pública e os efeitos e resultados sejam os vislumbrados quando da elaboração deste processo. Pela multidisciplinaridade da temática, não se esgotam aqui os possíveis fatores críticos de sucesso. Contudo, são fundamentais e devem ser comuns a qualquer política pública:

a) treinamento, para alicerçar o conhecimento dos(as) agentes da burocracia do nível de rua (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018, p. 229), evitando a discricionariedade e buscando garantir racionalmente a finalidade do processo; b) disseminação institucional, para que construa dentro da burocracia sua própria governabilidade, interfaces com outras políticas e convencimento político que lhe garanta musculatura para sua subsistência; c) comunicação e marketing, para melhor informar, conferir transparência e cativar a sociedade, a população e, especialmente, os



# FLACSO 2022

sujeitos finalísticos para que conheçam a política pública, conheçam os canais de divulgação e contato e os meios de participação e as ações propostas; e d) controle, para criar um processo de apoio que permanentemente revise a aplicação da política pública e possa enxergar oportunidades de melhoria, correções e possíveis saltos de qualidade para a política e maximização dos seus efeitos. Não se trata aqui, quando fala-se em controle, em uma burocracia policialesca apenas transferindo o grau de discricionariedade do burocrata do nível de rua para uma espécie de capataz da burocracia, mas de uma composição para análise de todos os níveis de sujeitos participantes do processo como um todo, com suas contribuições práticas e teóricas.

Por fim, os produtos, resultados ou efeitos gerados pelas políticas públicas demandam ser, primeiramente, vislumbrados na formulação e, posteriormente, capazes de serem mensurados. Os efeitos podem ser classificados entre diretos, aqueles efeitos que guardam relação objetiva com a política pública e são o objeto vislumbrado na formulação, e os colaterais, efeitos gerados transversalmente a partir do impacto da política pública. De qualquer forma, para além da análise de mensuração sobre os efeitos, dentro do estudo das políticas públicas, a pergunta sobre o por que das políticas públicas e para quem elas são deve conduzir a formulação e aplicação das mesmas e indicação dos efeitos desejados. Este olhar, primordialmente, deve atender ao combate às aberrações do capitalismo. A função precípua das políticas públicas deve ser produzir efeitos de reparos à injustiça social e a promoção de dignidade, no mínimo. Se em um sistema que intrinsecamente produz desigualdade social de maneira progressiva, a ação governamental, ou os esforços governamentais, para colocar de maneira resumida, não for o de correções, ainda que sabidamente tímidas frente ao poder do capital, não cabe chamar qualquer ação de política pública, mas de política voltada ao capital ou política de acumulação capitalista. Evidentemente que no contexto capitalista, mesmo políticas



# FLACSO 2022

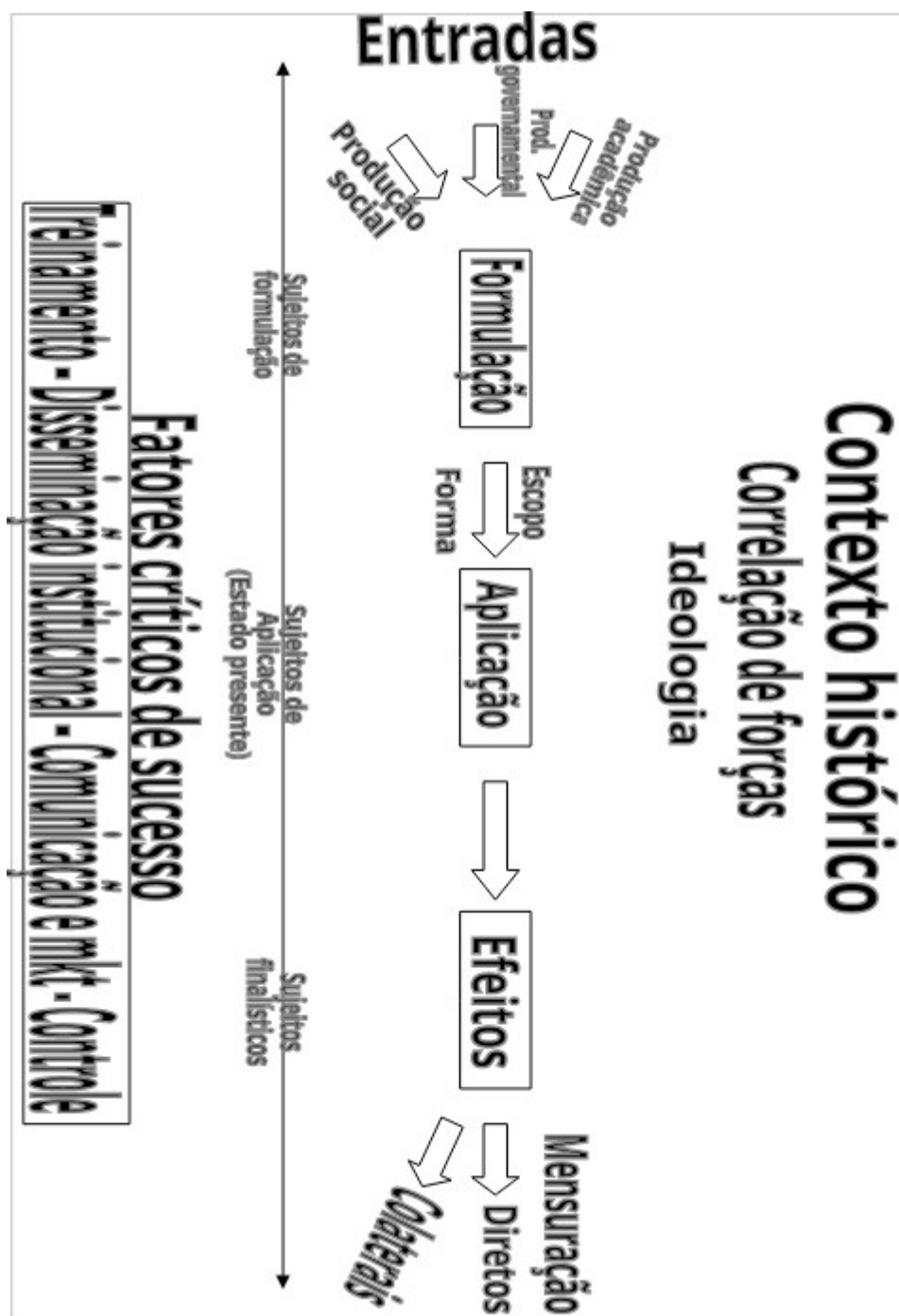
públicas produtoras de efeitos corretivos à desigualdade, acabam beneficiando a acumulação capitalista, como demonstram Lavinás e Gentil (2018). Entretanto, no macroprocesso da política pública, para sua definição, a formulação, a aplicação e o sujeito finalístico devem possuir plano corretivo às agruras do capitalismo.

Todos os dias, cerca de 26 mil crianças morrem por causas, totalmente enfrentáveis, ligadas à pobreza. Quase metade da população de um planeta com enormes capacidades de produção se encontra abaixo do nível de pobreza, e a quinta parte em indigência ou pobreza extrema. Se utilizassem tudo o que recebem para comprar alimentos, ainda assim não seria suficiente para adquirir o mínimo de calorias e proteínas necessárias. A cada ano morrem 18 milhões de pessoas por causas vinculadas à pobreza. A maior parte, crianças. São mortes evitáveis. (KLIKSBURG, 2014, p. 9)

Aliando-se a conceituação exposta, segue figura abaixo (Figura 1) construída no intuito de clarificar o entendimento e demonstrar o macroprocesso das políticas públicas.



Figura 1 – Macroprocesso das Políticas Públicas



Fonte: criação do autor.



# FLACSO 2022

No entanto, as políticas públicas, subsidiariamente, podem gerar situações de aumento das desigualdades ou situações de exclusão. Políticas públicas fortemente conduzidas pela financeirização da economia, como citado por Levinas e Gentil (2018) e que não estejam coligadas em programas de políticas públicas que atentem para o macroambiente, como, por exemplo, no caso de grande movimento dos recursos públicos para o capital privado, proporcionam acumulação e concentração de renda, possivelmente aumentando a desigualdade social. O descuido ou não atendimento dos processos de apoio, como o de controle, por exemplo, que acaba gerando situações de excesso de discricionariedade, excessivo poder de decisão e até desconhecimento dos objetivos da política pública, também podem gerar desigualdade e inclusive impedir acesso à política pública ao sujeito finalístico, como exposto, em estudo sobre a implementação de uma política escolar no Rio de Janeiro, por Oliveira e Carvalho (2017, p. 26) “Desse modo, a mobilização para atender à sua demanda –um direito previsto pela política – aparentava ser menor do que os esforços empreendidos para atender às necessidades (percebidas) de outros alunos, como no caso anterior.”

Diante do exposto, demonstra-se o vasto campo epistemológico a ser percorrido no estudo das políticas públicas. Seu caráter holístico lhe confere complexidade, ao mesmo tempo em que, ao tangenciar múltiplas ciências, mostra-se íntima aos partícipes de seja qual for área do conhecimento, pois é comum a todas e é viva na política e na sociedade; esta complexidade e proximidade a atribui a indispensabilidade de um olhar sistêmico e a emergência da análise sob os mais distintos ângulos, com maior participação e permanente dialética entre teoria e prática.



## Referencias bibliográficas

CASTRO, JORGE ABRAHÃO DE. Política social e desenvolvimento no Brasil. In: Economia e Sociedade. Vol. 21, nº 4. 2012.

CAVALCANTI, SÉRGIO; LOTTA, GABRIELA S.; PIRES, ROBERTO ROCHA C. Capítulo 9: Contribuições dos estudos sobre burocracia do nível de rua. In: Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília. IPEA. Enap. 2018. Repositório do conhecimento do IPEA. Retirado de <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8606/1/Contribui%c3%a7%c3%b5es%20dos%20estudos.pdf>, acesso em 28 de maio de 2021.

GIOVANNI, GERALDO DI. As estruturas elementares das políticas públicas. Universidade Estadual de Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). 2009.

KLIKSBERG, B. Como enfrentar a pobreza e a desigualdade: Uma perspectiva internacional. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo (SP). 2014.

LAVINAS, LENA; GENTIL, DENISE. Brasil anos 2000. A política social sob regência da financeirização. In: Novos Estudos Cebrap. São Paulo, v. 37, n. 2, maio/agosto, 2018, pp. 191-211. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002018000200191&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002018000200191&script=sci_arttext)>.

MARX, KARL; ENGELS, FRIEDRICH. O manifesto do partido comunista. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores: [www.jahr.org](http://www.jahr.org). 1999.

OLIVEIRA, MARINA MEIRA DE; CARVALHO, CYNTHIA PAES DE. A implementação de uma política educacional de combate ao fracasso



# FLACSO 2022

escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. In: Boletim de Análise Político-Institucional, nº13. 2017.

SOUZA, CELINA. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: Sociologias nº16. Porto Alegre. 2006.



**FLACSO**  
**2022**

# ¿QUÉ AFECTA LA RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL A INICIATIVAS DE CROWDSOURCING LEGISLATIVO?

**Ana Luisa De Moraes Azenha**

Humboldt-Universität zu Berlin

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)





## Resumen

Se ha esperado mucho de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como forma de expandir la participación pública y fortalecer las instituciones democráticas en el Occidente. Sin embargo, este entusiasmo no ha sido respaldado con la correspondiente investigación sobre sus impactos más allá de los resultados internos. A través del análisis de la responsividad gubernamental a tres casos de crowdsourcing legislativo, se busca hacer una contribución a la discusión sobre la capacidad de respuesta de los gobiernos a la participación pública digital, sus impulsores y barreras. Las experiencias estudiadas son: la primera consulta sobre el Marco Civil de Internet en Brasil, el proyecto piloto DemOS en la Legislatura de Buenos Aires y la iniciativa #TuConstitución en Chile. La triangulación de datos de cincuenta y seis entrevistas con diferentes personas involucradas en el desarrollo e implementación de las iniciativas y en el procesamiento de las contribuciones y de las propuestas finales confirma algunas evidencias previas, como la importancia del apoyo del gobierno, del involucramiento personal de congresistas y de la participación de la sociedad civil durante y después del término de la iniciativa para que alcance algún nivel de responsividad.

**Palabras claves.** Crowdsourcing legislativo, crowdlaw, participación digital



## Introducción

Diferentes estudios apuntan a una pérdida de confianza en las instituciones democráticas a lo largo de los últimos años (Edelman, 2022; Hartmann & Thiery, 2022). En América Latina, la confianza en el Congreso es, en 2021, la más baja de los últimos 25 años (Latinobarómetro, 2021). En este contexto, muchos defienden la tecnología como un medio para ampliar, profundizar y optimizar la participación pública y así mejorar la legitimidad, eficiencia y eficacia de los procesos de elaboración de las políticas públicas y de leyes (Benkler, 2006; Bertot et al., 2010; Noveck, 2015).

Con la difusión de las nuevas tecnologías, ha aumentado la inversión en iniciativas de participación digital en el legislativo. Este crecimiento ha ido acompañado de un auge en la publicación de estudios sobre las mismas. En Google Scholar, "crowdsourcing legislation" y "crowdlaw", términos usados para referirse a estas iniciativas, alcanzaron en 2021 la más alta cantidad de publicaciones desde que las expresiones aparecieron por primera vez en la herramienta de búsqueda<sup>1</sup>. El crowdsourcing legislativo y crowdlaw pueden ser definidos como la práctica de utilizar la tecnología para involucrar al público en la elaboración de leyes (Noveck, 2021, p. 303).

Sin embargo, todavía son limitados los estudios de la participación digital que van más allá de analizar los resultados internos para comprender su impacto en el legislativo o mismo en políticas públicas. Entender el nivel de responsividad gubernamental<sup>2</sup> a las propuestas surgidas de estas iniciativas y los factores que lo explican es fundamental para comprender en qué medida se cumplen las promesas de la participación digital y saber en qué formato estos proyectos deben implementarse para generar efectos



# FLACSO 2022

políticos. Además, la capacidad de respuesta del gobierno es importante para fomentar una ciudadanía activa (Sjoberg et al., 2015).

Este artículo, que es parte de una investigación doctoral, pretende contribuir a esta brecha analizando la responsividad a tres experiencias de participación digital en el legislativo. Comienza con una revisión de estudios sobre la capacidad de respuesta a la participación digital, principalmente en el legislativo, indicando los factores identificados como los más influyentes. En el siguiente apartado se explica la metodología aplicada para la obtención y análisis de los datos. En la cuarta parte, se exponen los resultados preliminares de la investigación. Finalmente, concluye contrastando estos resultados con los de estudios previos.

## **La responsividad a iniciativas de participación digital**

Una serie de estudios muestran que, en general, aportes derivados de la participación pública tienen un impacto limitado o poco claro en las políticas públicas, tanto en iniciativas offline como online (Konisky & Beierle, 2001; Michels & De Graaf, 2010; Wampler, 2011; Peixoto & Fox, 2016).

Lo mismo ocurre con el crowdsourcing legislativo. Muchas de las propuestas que surgen de estas iniciativas son ignoradas o rechazadas por gobernantes, que bloquean su procesamiento en el ciclo legislativo, o bien llevan adelante el proyecto de ley en cuestión sin incluir o aclarar cuáles fueron las contribuciones del público.

Es el caso de la herramienta chilena Senador Virtual, donde cualquier persona podía actuar como senadorx, aprobando, rechazando o absteniéndose de votar sobre proyectos de ley reales discutidos en las



# FLACSO 2022

comisiones del senado. Con los resultados de la votación se generaba un informe, entregado a lxs representantes para su consideración. Aunque haya funcionado por más de una década y producido una serie de affordances democráticos como captar una variedad de puntas de vista y promover la comunicación entre ciudadanxs y senadorxs (Feddersen & Santana, 2022), hay poca evidencia de que la participación fue tomada en cuenta en las decisiones finales de lxs senadorxs (de Faria, 2013).

Otro ejemplo es el proceso de redacción de una propuesta para una nueva Constitución para Islandia, en 2011, que implicó uno de los primeros y más emblemáticos casos de crowdsourcing legislativo. La propuesta final para la nueva constitución, sin embargo, fue archivada por el parlamento. Landemore (2015) cita algunas posibles razones para esto, como la falta de presión popular por la reforma después de haber pasado el peor momento de la recesión económica. También menciona la oposición de distintos partidos, políticxs, académicxs y poderosos intereses económicos que se sentían amenazados o frustradxs ante la perspectiva del cambio, o bien que se oponían a una reforma integral en lugar de hacer pequeñas reformas constitucionales a la actual.

La reforma de una ley sobre tráfico todoterreno en Finlandia también quedó estancada. Aunque el proceso participativo fue objeto de interés académico por ser un proyecto piloto para testear nuevos métodos de participación (Aitamurto & Landemore, 2015), cuando el ministro que inició el proceso dejó el cargo, este paró. Según Aitamurto (2018), eso se dio por la falta de interés del nuevo ministro que asumió el cargo.

En los proyectos que sí lograron algún nivel de responsividad, también se reconoce la importancia del involucramiento de lxs representantes para que tenga éxito. Hasta 2018, más del 80% de los 26 casos nacionales discutidos en vTaiwan, una plataforma de consulta y deliberación que busca pasar de la emisión a la promulgación legislativa, fueron recibidos con interés y



# FLACSO 2022

acción del gobierno. Noveck (2018) atribuye esto tanto al liderazgo de la Ministra Digital de Taiwán, Audrey Tang, que logró hacer una conexión entre la participación pública y el poder, cuanto al involucramiento de una variedad de stakeholders desde el principio. En un estudio sobre la discusión de la redacción del Estatuto de la Juventud en la plataforma brasileña e-democracy, de Faria (2010) vincula el éxito de la iniciativa, en la que al menos cuatro grandes temas considerados en el borrador final resultaron de las contribuciones de participantes, al compromiso de congresistas activos en el proceso participativo.

Otras investigaciones también identifican el papel central del gobierno en proyectos de participación intermediada por TICs. Peixoto & Fox (2016), analizan el grado en que los proveedores de servicios públicos responden a las contribuciones de 23 plataformas TIC en 17 países del sur global. Ellos encuentran que el factor clave para la respuesta a las iniciativas es el involucramiento directo del gobierno y el diseño institucional de la plataforma y no tanto el tipo ni la interfaz tecnológica, lo que es corroborado en otras investigaciones (Alonso et al., 2012; Kubicek & Aichholzer, 2016).

La incorporación de aportes igualmente pasa por la percepción del gobierno sobre ellas. Mientras de Faria (2010) destaca la percepción de la calidad de las contribuciones, Chen & Aitamurto (2019) hablan de lo cuán crucial es la percepción de viabilidad para la responsividad al crowdsourcing en políticas públicas. Las investigadoras analizan los datos de un proyecto de crowdsourcing para actualizar el plan de la ciudad de Palo Alto, California, y descubren que los gobiernos tienden a implementar aportes que perciben como más fáciles de ejecutar. Ellas también encontraron que la cantidad de datos de la participación y los métodos para sistematizarlos importan. La sobrecarga de datos cívicos y la jerarquía del filtro de implementación complicó la adopción de contribuciones.



# FLACSO 2022

Por fin, estudios sobre la participación digital resaltan el rol de la prominencia del tema (Kubicek et al., 2011; Kubicek & Aichholzer, 2016). Los temas con más atención en los medios suelen lograr más respuesta por parte de los gobernantes (Besley & Burgess, 2001; Yanovitzky, 2002).

Las evidencias coinciden, por lo tanto, que la responsividad a las plataformas de participación pública digital está determinada en gran medida por el contexto en el que se despliegan. Cuando utilizados en diferentes procesos de participación formalizados, con diferentes reglas y regulaciones, e integrados en diferentes contextos institucionales (campos de políticas con diferentes conjuntos de partes interesadas, distribuciones de poder, disposiciones legales, tradiciones culturales, etc.), las mismas herramientas pueden producir resultados diferentes (Kubicek & Aichholzer, 2016).

## Metodología

### Objetivos de investigación

El objetivo de este estudio es comprender el nivel de responsividad gubernamental a las iniciativas de *crowdlaw* y los factores que más influyen en él a través de tres casos de estudio. Por lo tanto, las preguntas de investigación son:

(1) ¿Hasta qué punto las experiencias de legislación de *crowdsourcing* pueden generar responsividad gubernamental? (2) ¿Cuáles son los principales factores que influyen en la responsividad?

Los hallazgos de este estudio son parte de los resultados preliminares de un proyecto de investigación doctoral que también busca comprender los efectos de estas plataformas en el proceso legislativo tradicional.



# FLACSO 2022

## **Responsividad: categorías analíticas**

Para el análisis, se reconoce la importancia de adoptar diferentes grados de responsividad gubernamental ya que el proceso de implementación de políticas y leyes no es necesariamente progresivo. Por lo tanto, se adoptan tres niveles de responsividad como categorías analíticas:

1. *ninguna*. La propuesta fue ignorada por los funcionarios del gobierno;
2. *parcial*. La propuesta fue discutida al menos por lxs miembrxs correspondientes de gobierno, pero no se implementó;
3. *plena*. La propuesta se incorporó formalmente, p. ej., la ley basada en la propuesta de la iniciativa fue promulgada.

## **Los casos de estudio**

Se seleccionaron tres casos de estudio para el análisis, todos en América Latina, una región prolífica en la creación de innovaciones digitales en el parlamento (de Faria, 2013). Estos son: la consulta realizada para discutir y elaborar el anteproyecto de ley del Marco Civil de Internet, el proyecto piloto de la herramienta DemocracyOS en la Legislatura de Buenos Aires y la plataforma #TuConstitución, creada para generar las ideas que deberían ser incluidas en una nueva Constitución chilena. Todos los casos son experiencias aisladas, finalizadas y únicas de crowdsourcing legislativo. Se encuentran entre las experiencias únicas más antiguas de la región, completadas más de dos años antes de que esta investigación comenzara, buscando aumentar las posibilidades de que hayan logrado algún impacto político. La siguiente tabla contiene la información más relevante de los casos.



Tabla 1: Información básica sobre los casos

	<b>MCI</b>	<b>DemOS</b>	<b>#TuConstitución</b>
<b>Descripción</b>	Consulta en línea Coordinada por el Ministerio de Justicia de Brasil para discutir y Redactar un anteproyecto de ley que definiera los derechos y deberes de usuarios de internet en Brasil.	Proyecto piloto de DemocracyOS, un software creado por el Partido de la Red a través del cual los participantes pueden informarse, debatir y votar a favor o en contra proyectos de ley, en la Legislatura de Buenos Aires.	Plataforma Multicanal creada por la Fundación Democracia y Desarrollo, del expresidente Ricardo Lagos, para que Chilenses se informaran, discutieran y hicieran sugerencias sobre los temas que deben incluirse en una nueva Constitución para Chile.
<b>Año(s)</b>	2009/2010	2014	2015/2016
<b>Alcance</b>	Nacional	Local	Nacional
<b>Administrador</b>	Gobierno	Sociedad civil	Sociedad civil

### Método de recolección de datos

Los datos analizados para efectos de este estudio fueron recolectados a través de una serie de entrevistas semiestructuradas con diferentes personas involucradas en las tres iniciativas.

La selección de las primeras personas entrevistadas se hizo a partir de documentos disponibles sobre los proyectos y artículos escritos sobre ellas. Para llegar a las demás entrevistadas, la investigadora utilizó la técnica “bola de nieve”, es decir, las identificó por indicación de otras





# FLACSO 2022

entrevistadxs. Las entrevistas cesaron tras alcanzar la saturación de perspectivas.

Cincuenta y seis entrevistas fueron analizadas para este artículo. La gran mayoría de ellas se realizó de manera presencial, pero algunas tuvieron que hacerse en línea debido a la pandemia de Covid-19 y dificultades de agenda. Todas fueron grabadas en audio para ser transcritas y todas las personas entrevistadas firmaron un consentimiento para la grabación y difusión del contenido de las entrevistas. En la tabla 2 se encuentran los nombres de los diferentes grupos u organizaciones entrevistadas.

**Tabla 2: Grupos u organizaciones entrevistadas**

<b>MCI</b>	<b>DemOS</b>	<b>#TuConstitución</b>
<i>La Secretaría de Asuntos Legislativos (Ministerio de Justicia):</i> Responsable de iniciar, gestionar y moderar la plataforma, procesar las contribuciones, redactar el anteproyecto de ley final y presentarlo al Congreso	<i>Partido de la red y Fundación Democracia en Red:</i> Responsable de desarrollar DemocracyOS y de administrar y moderar la iniciativa DemOS, así como presentar sus resultados finales a la Legislatura	Fundación Democracia y Desarrollo: Responsable de iniciar, administrar y moderar la plataforma, procesar las contribuciones, así como presentar sus resultados finales a los miembros clave de cada poder
<i>El Centro de Tecnología y Sociedad de la Fundación Getúlio Vargas:</i> Socio académico de la SAL, apoyando en la gestión y Moderación de la plataforma, y en el procesamiento de contribuciones	Miembrxs de la Legislatura de Buenos Aires que participaron del proyecto	Expertxs consultadxs sobre temas constitucionales



Grupos de presión durante la tramitación, lo que incluye miembros de grupos y colectivos activistas de Internet, del sindicato brasileño de empresas de telecomunicaciones, entre otros		<i>Miembrxs del equipo del proceso constituyente de la ex-presidenta Michelle Bachelet: Diseñaron y administraron el proceso constitucional de la ex presidenta para escribir una propuesta para una nueva Constitución para Chile. Este proceso se dio paralelamente al proyecto liderado por la Fundación Democracia y Desarrollo</i>
El relator del proyecto de ley en el Congreso y su personal		
Expertxs académicxs en el proceso de elaboración de la ley		

## Codificación y triangulación de la información

Todas las entrevistas fueron transcritas y codificadas en base a códigos estructurales, por lo tanto, relacionados con las preguntas de investigación, utilizando el software de análisis de datos MAXQDA. La codificación estructural se puede aplicar en la mayoría de las investigaciones cualitativas y es adecuada para estudios que involucran a múltiples participantes, datos estandarizados o semiestructurados, pruebas de hipótesis o estudios exploratorios. Se recomienda especialmente para transcripciones de entrevistas (Saldaña, 2021).

El proceso combinó codificación deductiva e inductiva, juntando códigos generados con base en factores identificados en la literatura y los creados de acuerdo con la nueva información revelada en las entrevistas. A partir de la codificación, los datos fueron triangulados. La triangulación permite la comparación de datos, lo que refuerza la calidad de los resultados según



# FLACSO 2022

los principios de convergencia de ideas y confirmación de resultados (Knafl & Breitmayer, 1989).

## Resultados preliminares

Con la información recolectada durante las entrevistas, se confirmó que la única iniciativa que obtuvo algún nivel de capacidad de respuesta fue la consulta del Marco Civil de Internet, que alcanzó plena responsividad con la aprobación de la ley, en 2014, resultante de la misma. Las demás iniciativas no obtuvieron ni siquiera responsividad parcial.

Los tres proyectos discutidos y votados en la experiencia de DemOS no fueron votados en la Legislatura. Dos barreras pueden explicar eso. En primer lugar, diferentes entrevistados comentaron que el resultado iba en contra de los intereses del político que había firmado el acuerdo por parte de la Legislatura, quien “(...) tenía la expectativa de meter un proyecto propio y que eso le sirviera a él para poder aprobarlo. Y no lo logró.” (Miembro del Partido de la Red, marzo de 2019, entrevista presencial). En segundo lugar, también se dijo que la participación, aunque alta para las expectativas de los administradores de la plataforma, no fue lo suficientemente alta como para que lxs miembrxs de la Legislatura se sintieran presionados para cumplir con el acuerdo de votar los tres proyectos de ley en el recinto.

En el caso de #TuConstitución, las posibles explicaciones de la falta de responsividad serían tres: la falta de fuerza política de la propuesta, el mecanismo de participación y una falla en el diseño participativo. Sobre el primer punto, distintos entrevistados mencionaron que el proyecto administrado por la fundación del expresidente Ricardo Lagos pudo haber sido visto como una especie de competencia con el proceso participativo constituyente de Bachelet, entonces presidenta, que se desarrolló



# FLACSO 2022

prácticamente en el mismo período. Influir en la propuesta de la expresidenta sería la forma más fácil de lograr incidencia política. Por otro lado, un miembro del equipo de Bachelet declaró que los resultados de #TuConstitución no fueron considerados en la propuesta constitucional final de Bachelet porque ese proceso no cumplió con el estándar metodológico requerido por ellos. Finalmente, también se dijo que, si bien la iniciativa era buena, no estaba diseñada desde el principio para obtener responsividad.

El proyecto del Marco Civil de Internet llegó con fuerza al Congreso por ser el resultado de un proyecto participativo, con un grupo de presión aún más organizado tras la consulta, y proveniente también del Ejecutivo. Esto hizo con que lograra primeramente responsividad parcial. De acuerdo con un ex miembro de la Secretaría de Asuntos Legislativos (febrero de 2020, entrevista presencial): *Si no hubiera tenido esta combinación de un mecanismo para democratizar el proceso legislativo con la fuerza de una entidad tradicional en el proceso de poder, el Poder Ejecutivo, no hubiera ganado la fuerza que tuvo.*

Tres factores principales fueron señalados para explicar la aprobación del proyecto. Muchas entrevistas destacan las habilidades de negociación del relator del proyecto, quien supo negociar los diferentes intereses en relación con el tema. En segundo lugar, hubo presión y trabajo continuo de una alianza de actores interesados en la aprobación del proyecto, formada durante la consulta. Según un miembro de un grupo de la sociedad civil (febrero de 2020, entrevista presencial): sin esta red allí también, el proyecto no habría pasado, sin duda. Finalmente, el elemento más citado fue el escándalo Snowden, que presionó a la entonces presidenta Dilma Rousseff para que respondiera a la noticia de que estaba siendo espiada por la agencia nacional de seguridad de los Estados Unidos (NSA). La respuesta encontrada fue aprobar el Marco Civil de Internet, que estaba estancado en el Congreso en ese momento. Un ex miembro de la Oficina



# FLACSO 2022

de la Presidencia (febrero de 2020, entrevista presencial), que acompañó el proceso, resaltó la importancia de este evento, llegando a comentar que si alguien dijera que el escándalo del NSA no fue decisivo, debería desconsiderar la entrevista.

## Conclusión

Los resultados preliminares confirman que el papel del gobierno es esencial para que se produzca responsividad. Solo el proyecto encabezado y apoyado por el gobierno logró ser aprobado, aunque fue un factor externo, el escándalo Snowden, el gran empujón para que la aprobación de la ley se convirtiera en una prioridad para el gobierno de Dilma Rousseff. En los otros dos casos, la oposición política a las iniciativas fueron barreras que les dificultó seguir adelante.

Además, los resultados también apoyan la idea de que la implicación de los congresistas que abrazan el proyecto crowdlaw es clave, como se ve en el caso brasileño.

Por fin, otro elemento confirmado acá es el papel central de la participación y constante movilización de la sociedad civil, involucrada desde el principio en la discusión y fundamental para la aprobación del Marco Civil da Internet.



## Referencias bibliográficas

- Aitamurto, T. (2018). Innovation and empowerment in Finland: How citizens and technology are reshaping government through crowdsourcing. *Opening Government*, 123.
- Aitamurto, T., & Landemore, H. E. (2015). Five design principles for crowdsourced policymaking: Assessing the case of crowdsourced off-road traffic law in Finland. *Journal of Social Media for Organizations*, 2(1), 1-19.
- Alonso, E., Beltramelli, F., & Steibel, F. (2012). 5. POLICY, RESEARCH AND ONLINE PUBLIC CONSULTATIONS IN BRAZIL AND URUGUAY. *IMPACT 2.0*, 87.
- Åström, J., & Grönlund, Å. (2012). Online consultations in local government: What works, when, and why. *Connecting democracy: Online consultation and the flow of political communication*, 75.
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven and London: Yale University Press. 528.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly*, 27(3), 264-271.
- Besley, T., & Burgess, R. (2001). Political agency, government responsiveness and the role of the media. *European Economic Review*, 45(4-6), 629-640.
- Chen, K., & Aitamurto, T. (2019). Barriers for crowd's impact in crowdsourced policymaking: Civic data overload and filter hierarchy. *International Public Management Journal*, 22(1), 99-126.



# FLACSO 2022

- de Faria, C. F. (2010, October). Can people help legislators to make better laws? the Brazilian parliament's e-democracia. In Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (pp. 301-306).
- de Faria, C. F. S. (2013). El Parlamento Abierto en la era de la Internet: ¿Puede el Pueblo Colaborar con el Legislativo en la Elaboración de las Leyes? (Vol. 22). Edições Câmara.
- Edelman Trust Barometer. (2022). 2022 Edelman Trust Barometer Global Report.
- Feddersen, M., & Santana, L. E. (2022). Unpacking the democratic affordances of CrowdLaw concept and practice: 'It feels like being part of the game'. *Politics*, 42(3), 340-357.
- Hartmann, H. & Thiery, P. (2022). Global Findings BTI 2022, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2022.
- Knafli, K. A., & Breitmayer, B. J. (1989). Triangulation in qualitative research: Issues of conceptual clarity and purpose. *Qualitative nursing research: A contemporary dialogue*, 226, 193-203.
- Konisky, M., Beierle, D. (2001). Innovations in public participation and environmental decision making: Examples from the Great Lakes region. *Society & Natural Resources*, 14(9), 815-826.
- Kubicek, H., Cimander, R., & Scholl, H. J. (2011). Organizational interoperability in e-government: lessons from 77 European good-practice cases (pp. I-XIV). Heidelberg: Springer.
- Kubicek, H., & Aichholzer, G. (2016). Closing the evaluation gap in e-participation research and practice. In *Evaluating e-participation* (pp. 11-45). Springer, Cham.
- Landemore, H. (2015). Inclusive constitution-making: The Icelandic experiment. *Journal of Political Philosophy*, 23(2), 166-191.



# FLACSO 2022

- Latinobarómetro. (2021). Informe 2021, Adiós a Macondo. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Noveck, B. S. (2015). *Smart citizens, smarter state: The technologies of expertise and the future of governing*. Harvard University Press.
- Noveck, B. S. (2018). Forging smarter cities through CrowdLaw. *Media and Communication*, 6(4), 123-126.
- Noveck B.S. (2021) CrowdLaw. In: Harris P., Bitonti A., Fleisher C.S., Skorkjær Binderkrantz A. (eds) *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0\\_77-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_77-1)
- Peixoto, T., & Fox, J. (2016). When does ICT-enabled citizen voice lead to government responsiveness?
- Saldaña, J. (2021). The coding manual for qualitative researchers. *The coding manual for qualitative researchers*, 1-440.
- Sjoberg, F. M., Mellon, J., & Peixoto, T. (2015). The effect of government responsiveness on future political participation. Available at SSRN, 2570898.
- Wampler, B. (2011). Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 43-51.
- Yanovitzky, I. (2002). Effects of news coverage on policy attention and actions: A closer look into the media-policy connection. *Communication research*, 29(4), 422-451.





# FLACSO 2022

---

<sup>1</sup>Al hacer una búsqueda en Google Scholar el 4 de octubre de 2022, los números de publicaciones con “crowdlaw” entre 2015 y 2021 eran respectivamente: 5, 8, 11, 24, 29, 23, 57. Para “crowdsourcing legislation”, entre 2013 y 2021: 3, 5, 13, 17, 27, 18, 18, 10, 38.

<sup>2</sup>Con responsividad gubernamental, se refiere a la capacidad de respuesta de un gobierno frente a demandas de la población.



**FLACSO**  
**2022**

# **POLÍTICAS AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: REFLEXÕES SOBRE ACESSO E PERMANÊNCIA EM UMA UNIVERSIDADE BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DECOLONIAL.**

**Ronaldo César Darós**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

**Dra. Giovanna Pezarico**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

**Eje temático 10:** Estado, governo e políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumo

O presente trabalho discute perspectivas de garantia de direitos e democracia por meio de ações afirmativas, acesso e permanência na universidade. Tem como objetivo refletir os históricos de ingresso e permanência dos estudantes do Campus Laranjeiras do Sul, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), localizada na região Sul do Brasil. Tal problematização é orientada pelas contribuições teórico-metodológicas da perspectiva decolonial. Com a finalidade de formar cidadãos comprometidos com o enfrentamento das desigualdades sociais e com o desenvolvimento sustentável, a UFFS iniciou as suas atividades no ano de 2010, como resultado da articulação de diferentes organizações sociais, de modo a atender às demandas da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, nas diferentes áreas do conhecimento. Desde o ano de 2013, a UFFS implementou a Lei de Cotas (Lei Nº 12.711/2012) em seus processos seletivos, priorizando o acesso à educação superior aos estudantes de diferentes grupos étnicos e também aos mais vulneráveis em termos socioeconômicos. Após doze anos de atividades são observadas assimetrias que carecem de aprofundamentos. Assim, a partir dos dados de matrículas e trajetória acadêmica dos estudantes, foi possível analisar como as ações afirmativas oriundas da política de cotas e seus resultados até o presente momento na instituição, dialogam epistemologicamente com as perspectivas decoloniais. No mesmo sentido, também foi possível verificar que as trajetórias dos estudantes apresentam dinâmicas distintas e heterogêneas que apontam para desigualdades e vulnerabilidades no âmbito de grupos específicos que ainda persistem.

**Palavras-chaves:** políticas afirmativas; decolonialidade; educação superior.



## Introdução

A sociedade ocidental moderna escolheu o capitalismo como opção privilegiada para conduzir seus projetos de desenvolvimento. Desde então, no bojo do modo de produção capitalista, as riquezas produzidas e acumuladas pelas economias mundiais são produzidas e distribuídas de modo assimétrico, privilegiando aqueles capazes de gerar algum tipo de monopólio (WALLERSTEIN, 1997). O capitalismo não demonstra preocupação com a mitigação da desigualdade, sendo a mesma normalizada ou ainda atribuída como decorrência dos fracassos e responsabilidades individuais, amparada em processos históricos de desequilíbrio abissal na distribuição da riqueza. Tal situação pode ser compreendida de modo estrutural e possui ligação direta com o colonialismo. Formou-se então a tríade modernidade, capitalismo e colonialismo, conjuntura na qual a ciência se coloca como instrumento chave para o movimento de expansão e colonização moderna (SOUSA SANTOS, 2021). Sob a mesma estrutura injusta e desigual, a ciência moderna tem fornecido respostas aos problemas enfrentados pela sociedade sob o entendimento de que o conhecimento válido é tão somente aquele gerado a partir da própria ciência. Como forma de dominação pela produção de discursos de verdade, saberes são hierarquizados em detrimento de outros. Segundo Grosfoguel (2016) ocorre um privilégio epistêmico do ocidente moderno e isso funciona como um mecanismo para privilegiar projetos de colonização.

A inferiorização dos conhecimentos produzidos por homens e mulheres de todo o planeta (incluindo as mulheres ocidentais) tem dotado os homens ocidentais do privilégio epistêmico de definir o que é verdade, o que é a realidade e o que é melhor para os demais (GROSFOGUEL, 2016, p. 25).

Na América Latina dispomos de uma concepção de universidade que, tendencialmente, reproduz um pensamento racista e sexista, que considera uma face superior e a outra inferior, caracterizando assim o modelo



# FLACSO 2022

universalizado pelo mundo inteiro. Isto faz com que os problemas locais, do próprio território, não encontrem prioridade na discussão no contexto das agendas de instituições centrais reconhecidas pelo modelo de universidade ancorada na modernidade. Reflete a forma sobre como o mundo é pensado e, quais são os espaços que o sistema oferece para que as sociedades reflitam e decidam sobre si mesmas e sobre o seu desenvolvimento. O colonialismo, então, assume outras formas, também se constituindo e consolidando pelo acesso e produção do conhecimento passível de ser validado pela ciência moderna, desconsiderando os conhecimentos fronteiriços.

A discriminação dos conhecimentos produzidos pelas nações colonizadas, reforçada pela condição de desigualdade em virtude da centralidade no capitalismo, tornam precarizado o acesso à universidade para as populações que se localizam fora da centralidade do capital. No Brasil, como contrapartida a esse fenômeno, ainda que de modo embrionário e sujeito à riscos, o Estado, nas últimas décadas, tem oferecido algumas iniciativas, na forma de políticas públicas, a fim de ampliar o acesso da população à universidade. Entre essas iniciativas está a entrada em vigor da Lei nº 12.711/12, também conhecida como Lei das Cotas, que trata das ações afirmativas por meio da garantia de cotas nas universidades federais, para estudantes oriundos de escola pública, autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência. Dentre essas categorias, a Lei prevê que 50% das vagas sejam destinadas para estudantes oriundos de família com renda per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio). As políticas de ações afirmativas de ingresso nas universidades públicas federais, são ações destinadas a estabelecer medidas de equidade relacionadas às minorias e grupos vítimas de histórica de discriminação, preteridas em virtude da elitização da educação superior.



# FLACSO

## 2022

A elitização é uma das características mais marcantes da educação superior brasileira. Sua origem está estreitamente ligada à colonização, ao sistema escravocrata e à desigualdade socioeconômica operante na sociedade brasileira. Nesse contexto, as políticas de ações afirmativas foram sendo implantadas como uma forma de democratizar o acesso à educação superior para uma população historicamente excluída dessa modalidade de ensino (NIEROTKA & TREVISOL, 2019, p. 46).

As primeiras experiências de adoção de ações afirmativas em universidades públicas, contudo, é anterior à sanção da Lei 12.711/12. “No âmbito federal, a Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira universidade federal a adotar ações afirmativas, na qual previu cotas raciais para negros e indígenas e intensificou o apoio ao sistema local de escolas públicas” (NIEROTKA & TREVISOL, 2019, p. 49).

Essa compreensão da realidade, do acesso ao ensino público superior como parte de uma luta maior, motivou o engajamento de movimentos sociais nas recentes conquistas do segmento no Brasil, como no caso da criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). A UFFS foi criada por meio da Lei Federal 12.029/2009. Iniciou as suas atividades no mês de março de 2010, originalmente em 5 (cinco) campi localizados nas cidades de Chapecó – SC, Cerro Largo – RS, Erechim – RS, Realeza – PR e Laranjeiras do Sul – PR. No ano de 2013 deram início as atividades no campus Passo Fundo – RS, completando assim a estrutura atual de 6 campi. Seu surgimento se dá “de fora para dentro” e é resultado da articulação de diferentes movimentos sociais de modo a

atender às demandas da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul e seu entorno nas diferentes áreas do conhecimento, visando: à formação de cidadãos conscientes e comprometidos com o desenvolvimento sustentável e solidário do Sul do Brasil; ao combate às desigualdades sociais e regionais, incluindo o acesso e permanência no Ensino Superior, especialmente a população mais excluída do campo e da cidade; ao olhar voltado à agricultura familiar e camponesa ( TREVISOL, CORDEIRO & HASS, 2011, p. 91).

A UFFS, desde seu princípio, buscou priorizar o acesso à educação superior aos estudantes mais vulneráveis sob o ponto de vista econômico e social. Com o objetivo de auxiliar na permanência dos estudantes, a UFFS ainda dispõe de uma política de Assistência Estudantil com foco nos Restaurantes



# FLACSO 2022

Universitários e na concessão de auxílios socioeconômicos para auxiliar nos custos de moradia, alimentação, deslocamento e material de apoio para a formação.

Essas características de localização geográfica em regiões distante dos grandes centros urbanos, de priorizar o acesso da educação superior aos estudantes provenientes de escola pública e de apoiar com auxílio financeiro a permanência destes, faz com que a UFFS tenha uma postura inovadora, se comparada com a grande maioria das instituições federais de ensino superior.

Neste estudo, analisamos os dados de matrícula do Campus Laranjeiras do Sul da UFFS, sob o recorte de raça, observando os movimentos (trajetória) dos estudantes quanto ao ingresso, permanência e conclusão do curso.

## **O sistema mundo e as heranças da colonização na Educação Superior**

A criação de uma economia mundial teve início com a transição do feudalismo para o capitalismo (WALLERSTEIN, 1997). A partir disso, o comércio em grande volume de bens de consumo essenciais, estabeleceu vínculos com os processos de produção, que, antes estavam dispersos nas várias sociedades da época. Desde então, esses processos se concentraram, acumulando riqueza nas mãos de seus controladores. A sustentação desse comércio, contudo, somente se dá a partir da “construção de um sistema interestatal coordenado com os limites da verdadeira divisão social do trabalho: a economia-mundo capitalista<sup>1</sup>” (WALLERSTEIN, 1997, p. 81, tradução nossa). O modelo capitalista possui a característica sua escalabilidade, portanto, necessita expandir e superar a abrangência do Estado Nacional. Muito embora a existência do comércio de mercadorias seja anterior ao século XVI é com a expansão do sistema desde a sua



# FLACSO 2022

origem na Europa que se consolidam as relações mercantis entre as economias. Nesse contexto de expansão, um Estado sozinho não reúne condições de defender elos numa estrutura global, pois, mesmo com a instituição das relações interestatais, são as cadeias de relações mercantis que articulam as esferas política e econômica. Como consequência, não basta apenas a autoafirmação jurídica para que se efetive a independência e soberania de um Estado nação. É necessário que o seu reconhecimento aconteça pelos outros Estados para que consiga se desenvolver dentro dos padrões do que Wallerstein (1997) chama de sistema-mundo.

A tradição moderna coloca os estados, o exército, a economia e os conhecimentos europeus como centro da história mundial, assim como, os considera elementos capazes de proporcionar o desenvolvimento à humanidade, ou seja, relega a coexistência dos impérios e sistemas culturais anteriores ao século XV (DUSSEL, 2005). Nesse contexto, historicamente temos compreendido a sociedade dividida em nações desenvolvidas, mais centradas e com maior destaque no sistema mundo, e em nações subdesenvolvidas, localizadas no campo periférico do sistema. Nessa dinâmica, as segundas são objeto de exploração das primeiras. O sistema mundo garante que os recursos materiais (capitais) se localizem predominantemente sob o domínio das nações desenvolvidas. Para tanto, prevê três núcleos: o central, o semi-periférico e o periférico, sendo este último, o principal detentor de força de trabalho e de recursos disponíveis para exploração. Assim, as nações pertencentes ao núcleo central são desenvolvedoras das concepções e do design de produtos e serviços complexos, com alto grau de desenvolvimento e valor tecnológico incorporado. Conforme o ponto se afasta do centro em direção à periferia, temos a redução da complexidade de suas produções e, conseqüentemente, o aumento da participação da força de trabalho e do fornecimento de matéria prima precarizados.





# FLACSO 2022

O que se verifica, são os interesses de acumulação das regiões centrais que se traduziram na ocupação e dominação das demais regiões. Estabelece-se uma dinâmica com relação entre os fatores de ordem externa, de interesse de capital e acumulação de alguns grupos e os interesses de ordem interna, ou seja, de cada estado nação. A partir do século XVI, com o processo de colonização, o sistema mundo se intensifica e se consolida até o século XIX, tendo a Europa na sua centralidade. Na medida em que os séculos foram se passando, observa-se o avanço do sistema mundo por todas as regiões geográficas e impactando na cultura dos diferentes povos:

Um sistema mundo não é o sistema do mundo, mas um sistema que é um mundo e que pode ser, e frequentemente tem sido localizado numa área menor que o globo inteiro. Uma análise de sistemas mundiais argumenta que as unidades da realidade social dentro das quais nós operamos, cujas regras nos restringem, são na maioria tais sistemas mundos<sup>2</sup> (WALLERSTEIN, 2004, p. 98, tradução nossa).

Tal perspectiva assume também como premissa, a centralidade da Europa no sistema mundo moderno, que conforme aponta Quijano (2005), fez com que os europeus desenvolvessem o etnocentrismo e autoproclamassem sua condição de superioridade amparados numa particularidade, a elaboração de um processo sofisticado, material e simbólico, de subalternidade atribuída aos povos da América.

A associação entre ambos os fenômenos, o etnocentrismo colonial e a classificação racial universal, ajudam a explicar porque os europeus foram levados a sentir-se não só superiores a todos os demais povos do mundo, mas, além disso, naturalmente superiores (QUIJANO, 2005, p. 121, grifo do autor).

No entendimento dos europeus, eles já haviam capturado os rumos do progresso enquanto civilização, pois, a modernidade lhes oferecia condições de alcançar o desenvolvimento humano. É o que reafirma o conceito de modernidade pacificamente aceito pela tradição europeia, que a define como “uma emancipação, uma “saída” da imaturidade por um esforço da razão como processo crítico, que proporciona à humanidade um novo desenvolvimento do ser humano” (DUSSEL, 2005, p. 28, grifos do



# FLACSO 2022

autor). A imposição cultural resultante da vinculação da modernidade com o eurocentrismo forja uma realidade que vai ao encontro dos interesses dos colonizadores. A ideia criada pela modernidade da Europa como centro do mundo, segundo Dussel (2005), representa uma confusão entre a centralidade abstrata pela imposição cultural, econômica e desenvolvimentista e a mundialidade concreta. Isto se traduziu num método no qual a visão de mundo eurocentrada garantiu a centralidade e às demais foi relegado o espaço periférico. “Esta *Europa Moderna*, desde 1492 “centro” da História Mundial, constitui, pela primeira vez na história, a todas as outras culturas como sua “periferia”” (DUSSEL, 2005, p. 29, grifos do autor).

Assim, ao colocar-se na condição de centralidade/superioridade, pretendendo impor aos colonizados um processo civilizatório, a Europa também se enxerga na condição de criadora e protagonista da modernidade (QUIJANO, 2005). Nessa visão, o moderno é visto como o novo, o mais avançado da espécie e, em lado oposto, tudo o que for vinculado ao período anterior à modernidade é tido como atrasado. A dependência emulada das conquistas europeias transforma-se numa perspectiva hegemônica que exerce influência direta num padrão de poder. “A ideia de que as pessoas não conseguem sobreviver sem as conquistas teóricas ou culturais da Europa é um dos mais importantes princípios da modernidade. Há séculos que esta lógica é aplicada ao mundo colonial” (MALDONADO-TORRES, 2008, p. 77).

Reforça-se, com isso, um imaginário de nação a partir dos ideais dos colonizadores e a estrutura de poder formada em torno desse imaginário, acaba por se projetar na constituição da própria nação por meio de uma escala de identidades sociais que trata alguns grupos étnicos superiores a outros (WALSH, 2006). Como resultado desse comportamento, tem-se a invisibilidade de culturas que não despertam interesse para o sistema, ou seja, não são viáveis sob o ponto de vista econômico. Essas culturas,



# FLACSO 2022

segundo Sousa Santos (2021) e Grosfoguel (2016), são vítimas de um epistemicídio. Entende-se, assim, que o mundo é composto por pessoas dignas pertencentes a uma sociedade organizada pelos princípios propostos pelo mundo moderno e por pessoas indignas, em que o pertencimento se dá pela apropriação e pela violência, resultando na exclusão dessas populações. Quando mencionamos isso sob o ponto de vista epistemológico, temos a sociedade do nós (dignas) e a sociedade deles (indignas), violentamente privadas da existência tanto na condição de pessoas, quanto na de sujeitos epistêmicos.

A classificação, pela sociedade ocidental, de alguns povos como pessoas indignas os coloca na condição de incapazes para exercerem certas atividades. Esse gesto vai além do imaginário dos colonizadores e se configura como a operação entrelaçada de diferença e poder, que é na verdade, a essência desse próprio imaginário (WALSH, 2006). Quijano (2005) refere-se a isso como a “Colonialidade do Poder”, ideia consubstanciada na perspectiva de que as pessoas são racialmente distintas, utilizada na forma de um grande produto que é um padrão de poder pela ideia de raça. A Colonialidade do Poder se manifesta por meio da assimilação de um padrão de raça aceitável para determinadas funções na sociedade. Nesse padrão, os indivíduos se diferenciam não pelas suas capacidades, mas sim, por uma questão prévia que é a raça. Raça é uma categoria mental da modernidade colonial, um conceito inaugurado a partir do renascimento e que não era utilizado antes do período de colonização da América.

A ideia de raça, em seu sentido moderno, não tem história conhecida antes da América. Talvez se tenha originado como referência às diferenças fenotípicas entre conquistadores e conquistados, mas o que importa é que desde muito cedo foi construída como referência a supostas estruturas biológicas diferenciais entre esses grupos (QUIJANO, 2005, p. 117).

Deste modo, é importante destacar o processo de colonização amparado numa perspectiva de classificação racial. A racialização foi utilizada pelos



# FLACSO 2022

colonizadores para legitimar a relação de dominação (QUIJANO, 2005) que, numa sociedade ambientada no sistema mundo, passa a servir como instrumento de classificação social, e por consequência, de poder. “A elaboração intelectual do processo de modernidade produziu uma perspectiva de conhecimento e um modo de produzir conhecimento que demonstram o caráter do padrão mundial de poder: colonial/moderno capitalista e eurocentrado” (QUIJANO, 2005, p. 126).

A estrutura de universidade que dispomos hoje na América Latina, também reproduz ideologias amparadas em racionalidades e relações de poder na construção e acesso ao conhecimento tornando-a um aparato de reforço do sistema-mundo. Produzido por uma indústria colonial, esse modelo de universidade vê como autores canônicos homens, brancos, predominantemente oriundos de 5 (cinco) países: França, Alemanha, Inglaterra, EUA ou Itália. Trata-se de um espaço não neutro, que reproduz o pensamento racista, sexista, eurocentral e monoepistêmico ao considerar alguns autores superiores e outros inferiores (GROSFOGUEL, 2016). Dessa forma, podemos identificar um colonialismo no sistema universitário que por séculos desconsiderou a produção de conhecimento científico a partir de outros espaços. Um colonialismo epistemológico que produz as elites que darão continuidade ao sistema imperialista de dominação do mundo, numa espécie de neo-colonialismo. A episteme que é produzida pela dominação de uns grupos sobre outros garante seu espaço e aplicação nesse cenário.

A estrutura do conhecimento da modernidade possui relação umbilical com a estrutura de dominação global. Os povos localizados fora da centralidade moderna têm o seu protagonismo epistêmico submetido à validação pelo poder dominante. O critério geopolítico, muito embora não reconhecido pela racionalidade instrumental da modernidade, possui forte relevância.

É por isso que, na maioria das vezes, aqueles que adoptam o discurso da modernidade tende a adoptar uma perspectiva universalista que elimina a



# FLACSO 2022

importância da localização geopolítica. Para muitos, a fuga ao legado da colonização e da dependência é facultada pela modernidade, como se a modernidade enquanto tal não tivesse estado intrinsecamente associada à experiência colonial (MALDONADO-TORRES, 2008, p. 84).

No momento em que se considera um conhecimento superior ao outro, se autoriza que este outro decida o que é melhor para aqueles considerados subalternos e, conseqüentemente, será o melhor para o mundo na lógica de universalidade que a modernidade impõe. Nas universidades ocidentalizadas, segundo Grosfoguel (2016), as epistemologias e conhecimentos produzidos por seres oriundos de regiões localizadas fora do ocidente são consideradas como inferiores. Nesse sentido, muito embora necessárias por conta da desigualdade decorrente do sistema mundo, políticas de ampliação do acesso ao ensino superior podem não produzir resultados revolucionários se não ocorrer a mudança nos conteúdos epistemologicamente eurocentrados, abordados ao longo dos períodos formativos.

## **Ações Afirmativas: ingresso e permanência no Campus Laranjeiras do Sul da UFFS**

Ao refletir sobre a UFFS a partir do contexto epistemológico anteriormente explanado, é importante ter presente a atuação dos movimentos sociais como atores fundamentais, tanto na perspectiva nacional, de luta pelo acesso à universidade por meio de ampliação do ingresso no ensino público pela Lei de cotas, como no âmbito local pela conquista de um campus de uma Universidade Pública em município distante dos grandes centros, como é o caso do Campus Laranjeiras do Sul. Elemento concreto e simbólico desses movimentos é o fato do campus ter sido instalado dentro de um Assentamento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra<sup>3</sup> (MST).



# FLACSO 2022

O compromisso de contribuir com o desenvolvimento regional nos locais de instalação de seus campi sempre foi prioritário para a UFFS. Essa ação ganha ainda mais relevância quando as unidades se localizam em regiões com baixo nível de desenvolvimento, como é o caso do Campus Laranjeiras do Sul, instalado no Território Cantuquiriguaçu<sup>4</sup>, no Estado do Paraná. Este mesmo anseio é ratificado pela I Conferência de Ensino, Pesquisa e Extensão realizada pela UFFS, onde o Fórum Desenvolvimento Regional, Tecnologia e Inovação deixa claro a importância da instituição de ensino superior na estratégia de desenvolvimento local:

Não há desenvolvimento sem educação básica qualificada, sem cultura, sem formação humana. Não podemos falar em desenvolvimento sem levar em conta os movimentos sociais, o meio ambiente, a geração de energia e a produção de alimentos. Neste contexto, a tecnologia e a inovação podem se apresentar como vetores propulsores do desenvolvimento (TREVISOL, CORDEIRO, & HASS, 2011, p. 173).

Atualmente<sup>5</sup> o Campus Laranjeiras do Sul da UFFS possui 1.000 estudantes matriculados, distribuídos entre os dez cursos de graduação ofertados: Agronomia, Ciências Biológicas, Ciências Econômicas, Ciências Sociais – Bacharelado, Ciências Sociais – Licenciatura, Engenharia de Alimentos, Engenharia de Aquicultura, Interdisciplinar em Educação do Campo: Ciências Sociais e Humanas<sup>6</sup> – Licenciatura, Interdisciplinar em Educação do Campo: Ciências da Natureza – Licenciatura e Pedagogia. Desde o início de seu funcionamento e até o mês de agosto de 2022, 4.655 estudantes já passaram pelo Campus, frequentando, mesmo que por um período parcial, algum curso de graduação.

Ao analisar a raça<sup>7</sup> declarada, do quantitativo total de estudantes que já efetuaram a matrícula (estudantes ingressantes) em algum curso de graduação do Campus Laranjeiras do Sul da UFFS até o mês de agosto de 2022 (Tabela 1), percebemos que a grande maioria (64,53%) se declara como branca, seguindo em ordem decrescente por parda (23,52%), indígena (4,81), preta (4,04%), não declarada (2,15%) e amarela (0,95%).



# FLACSO 2022

Tabela 1 - Quantitativo de estudantes matriculados e graduados na UFFS Campus Laranjeiras do Sul, de Mar/2010 a Ago/2022

<b>Raça</b>	<b>Ingresso</b>	<b>Estudantes graduados</b>	<b>Diferença</b>
Amarela	44 (0,95%)	6 (1,07%)	13,56%
Branca	3004 (64,53%)	390 (69,77%)	8,11%
Indígena	224 (4,81%)	12 (2,15%)	-55,39%
Parda	1095 (23,52%)	125 (22,36%)	-4,94%
Preta	188 (4,04%)	16 (2,86%)	-29,13%
Não declarada	100 (2,15%)	10 (1,79%)	-16,73%
<b>Total</b>	<b>4.655</b>	<b>559</b>	

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da UFFS.

Por outro lado, quando a análise se debruça no percentual de estudantes que concluíram algum curso de graduação no mesmo período, percebemos um aumento de proporcionalidade para estudantes da raça branca, uma estabilidade para as raças parda, amarela e não declarada, e, um decréscimo para as raças preta e indígena, chegando neste último a uma redução de 55,39%.

Uma primeira análise poderia conduzir para a conclusão de que a evasão é maior para os estudantes das raças preta e indígena. Mas, a situação se revela mais complexa, pois ao analisar o dado sobre a matrícula ativa<sup>8</sup> é verificado um aumento da proporcionalidade em relação ao quantitativo de estudantes ingressantes, quando observadas as raças indígena, preta, não declarada e parda. Apresentam decréscimo nessa relação entre ingressantes e estudantes com matrícula ativa as raças branca e amarela.

No caso da raça amarela, por mais que o decréscimo seja de 47,10%, o quantitativo absoluto é significativamente baixo (apenas 5 estudantes) quando comparado aos demais recortes. Neste caso é importante considerar

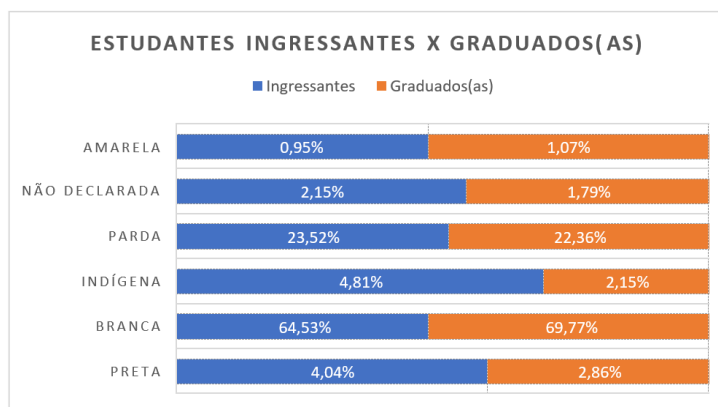




# FLACSO 2022

que a movimentação de um único estudante modifica consideravelmente os resultados para a categoria. Quanto à raça branca, o decréscimo na proporção de estudantes com matrícula ativa (-10,59%) é equivalente ao acréscimo observado no levantamento dos estudantes graduados (8,11%), o que, de certa forma, justifica a redução proporcional na condição de matrícula ativa, uma vez que a conclusão do curso pelo estudante e pela estudante é o principal objetivo da universidade.

Gráfico 1- Relação da proporção de estudantes ingressantes e estudantes graduados em agosto/2022



FONTE: 1- Elaboração dos autores com base nos dados da UFFS.

Os levantamentos das trajetórias dos acadêmicos da UFFS Campus Laranjeiras do Sul permitem apontar algumas assimetrias pelas distintas trajetórias dos grupos raciais. O fato dos estudantes das raças indígena e preta apresentarem uma proporção significativamente maior no quantitativo de estudantes com matrícula ativa em relação ao quantitativo de estudantes ingressantes, aliado ao fato de que os mesmos grupos apresentam uma proporção menor, quando utilizado o filtro da quantidade de estudantes graduados em relação a quantidade de estudantes





# FLACSO 2022

ingressantes, traz a indicação de que o tempo acadêmico destes grupos é diferente dos demais.

O argumento da evasão que afetaria algum grupo específico não consegue dar conta deste fenômeno pois, ao contrário, a comparação da proporção das matrículas ativas também sofreria redução para esses grupos, mas, não é isso que acontece. Ou seja, o dado sugere que a realidade social, econômica e cultural desses estudantes, em algum(ns) momento(s) durante o período formativo, não encontra correspondência com o ritmo que a universidade propõe. Como resultado disso, os estudantes das raças preta e indígena, precisam permanecer mais tempo na universidade para cumprirem o mesmo trajeto formativo em relação aos estudantes das outras raças. Cabe ressaltar que a UFFS, embora seja uma conquista dos movimentos sociais, não possui cursos que contemplem em suas metodologias e bases epistemológicas formais, foco em algum povo ou cultura. Assim, cabe aos estudantes entregar e se adaptar ao que a instituição de ensino está programada a cobrar e oferecer.

## Considerações finais

O desafio colocado é o que Sousa Santos (2021) cita como a descolonização das metodologias:

Como é possível produzir saberes aceitáveis e confiáveis por meio dos métodos que pouco têm a ver com aqueles que a ciência moderna privilegia? A natureza colonialista das metodologias desenvolvidas pelas ciências modernas abissais reside no fato de todas elas serem concebidas com base na lógica do extrativismo. Refiro-me à dimensão cognitiva que caracteriza o capitalismo e o colonialismo, assim como o patriarcado (SOUSA SANTOS, 2021, p. 192).

Para tanto, torna-se um imperativo a superação da tendência de especialização da ciência moderna traduzida na forma de estruturas disciplinares que fragmentam os conhecimentos, para focar nos problemas



# FLACSO 2022

da humanidade, pois, a estratégia de divisão não faz sentido quando se trata da libertação dos povos, da descolonização. O abandono dessa especialização restrita e limitada prevê imprimir uma diversidade epistêmica com pensamento crítico, produzir os conhecimentos a partir dos problemas enfrentados pelas sociedades para além da História Mundial moderna, e não a partir daqueles determinados pelas disciplinas que, em certa medida, se localizam desconectados da luta diária dos povos.

A UFFS, embora tenha surgido a partir da luta dos movimentos sociais da região, fato que remete para uma iniciativa ao encontro da descolonização, ainda mantém instrumentos que reforçam a colonialidade no ambiente universitário por meio da manutenção das estruturas das universidades ocidentalizadas. A assimetria manifestada pela trajetória dos estudantes segundo a sua raça, é um indicativo de que o privilégio epistêmico da modernidade ainda é dominante. O caminho para essa conquista passa por suprimir as desigualdades e reparar efetivamente os passivos históricos. Superar a hegemonia do pensamento moderno por meio da luta contra a Colonialidade do Poder, também significa comprometer-se com o giro decolonial e com políticas efetivas que estabeleçam não apenas o acesso, mas a permanência na Educação Superior.

## Referencias bibliográficas

DUSSEL, E. (2005). Europa, modernidade e eurocentrismo. Em E. LANDER, A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino- americanas. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

GROSFOGUEL, R. (Janeiro/Abril de 2016). A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI. Sociedade e



# FLACSO 2022

Estado [online], pp. 25-49. doi:<https://doi.org/10.1590/S0102-69922016000100003>

MALDONADO-TORRES, N. (2008). A topologia do Ser e a geopolítica do conhecimento. Modernidade, império e colonialidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, pp. 71-114. doi:<https://doi.org/10.4000/rccs.695>

NIEROTKA, R., & TREVISOL, J. (2019). Ações afirmativas na educação superior: a experiência da Universidade Federal da Fronteira Sul. Chapecó: Editora UFFS. QUIJANO, A. (2005). Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. Em E. LANDER, *Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

SOUSA SANTOS, B. (2021). *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul* (1 ed.). Belo Horizonte: Autêntica.

TREVISOL, J. V., CORDEIRO, M. H., & HASS, M. (2011). *Construindo agendas e definindo rumos: I Conferência de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFFS*. Chapecó: UFFS.

WALLERSTEIN, I. (1997). *Impensar las ciencias sociales: Límites de los paradigmas decimonónicos*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A.

WALLERSTEIN, I. (2004). *World-System Analysis: An Introduction*. Durham and London: Duke University Press.

WALSH, C. (2006). Interculturalidad y (de)colonialidad: diferencia y nación de otro modo. Em H. MAGALHÃES NETO, *Desarrollo e interculturalidad, imaginario y diferencia: la nación en el mundo andino*. Quito: Academia de la Latinidad.



# FLACSO 2022

---

<sup>1</sup> “la construcción de um sistema interestatal coordinado com los límites de la verdadera división social deltrabajo: la economía-mundo capitalista.”

<sup>2</sup> A world-system is not the system of the world, but a system that is a world and that can be, most often has been, located in an área less than the entire globe. World-systems analysis argues that the unities of social reality within which we operate, whose rules constrain us, are for the most part such world-systems.

<sup>3</sup> O Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) surge no Brasil a partir do conflito agrário, devido à estrutura fundiária voltada predominantemente aos interesses capitalistas, que exclui o modo de vida camponês. A luta pela terra, pela reforma agrária e por mudanças sociais no país são os principais objetivos do MST. Dentre as particularidades do território da Cantuquiriguaçu, quanto à constituição de seus grupos sociais, está a forte presença, a partir dos anos de 1990, do movimento. Até a instalação dos acampamentos e assentamentos do MST na metade da década de 90, a região contava com um latifúndio de aproximadamente 86 mil hectares, pertencentes à uma única empresa, e que avançava parcialmente sobre o território de 4 (quatro) municípios da região.

<sup>4</sup> O Território da Cantuquiriguaçu compreende uma área de 13.947,73 km<sup>2</sup> do Terceiro Planalto do Estadoo Paraná. É composto por 20 municípios, todos de pequeno porte populacional. O nome Cantuquiriguaçu deriva do fato dos municípios que compõem o território se localizarem nos vales dos rios Cantu, Piquiri e Iguaçu.

<sup>5</sup> Período de referência: Agosto/2022.

<sup>6</sup> Curso em regime de alternância.

<sup>7</sup> O cadastro de estudantes do sistema acadêmico da UFFS oferece 6 (seis) opções no campo “raça”: Preta, Branca, Indígena, Parda, Amarela e Não declarada.



**FLACSO**  
**2022**

# **CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE PARA JÓVENES EN SITUACIÓN DE CALLE: EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO PUNTO DE PARTIDA DE LAS POLÍTICAS DE CALLE.**

**Grace Silva Gatica**

Universidad San Sebastián, Chile.

**Daiana Gutiérrez Pincheira**

Universidad San Sebastián, Chile.

**Claudio Riquelme Neira**

Universidad San Sebastián, Chile.

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

El objetivo de esta ponencia es tematizar la noción de cambio de paradigma político, en el nivel de la ejecución de programas públicos, a partir de la observación del Caso de implementación del programa piloto Casas Compartidas para Jóvenes, dirigido a jóvenes con experiencia de vida en calle, y ejecutado durante el año 2021 en la Región del Bío- Bío, Chile. El mencionado programa, incorporó algunos de los lineamientos del modelo Housing First, denominado en español Vivienda Primero, que ha sido considerado tanto por sus creadores como por los investigadores del modelo como un cambio de paradigma en la interpretación, conceptualización y gestión de la situación de calle. Se discutirá la implicancia del cambio de paradigma tanto a nivel ideológico como programático, a partir de una investigación cualitativa desarrollada entre los meses de marzo y octubre de 2021, que tuvo como objetivo conocer las dificultades y fortalezas que enfrentaron los profesionales a cargo de la puesta en marcha del programa Casas Compartidas para Jóvenes en la Región del Bío-Bío, para incorporar supuestos filosóficos y lineamientos programáticos del modelo Housing First. Para ello, se expondrá: a) la definición de cambio paradigma en el campo de la política, b) los elementos del modelo Housing First que lo sitúan como un cambio de paradigma para la comprensión, interpretación y gestión de la situación de calle, c) los elementos observados en la ejecución del programa Casas Compartidas para Jóvenes que permiten identificar y comprender el cambio paradigmático.

**Palabras clave:** Políticas de calle, paradigmas, Housing First, Vivienda Primero, jóvenes en situación de calle.



## Introducción

Housing First (HF en adelante) es un modelo de gestión, intervención y una filosofía para enfrentar la problemática de la situación de calle que fue creado e implementado por primera vez en Nueva York en 1992 por el psicólogo clínico Sam Tsemberis, y que dada su efectividad para lograr estabilidad en la vivienda y mantenimiento fuera de circuitos de calle en personas en situación de calle crónicas con problemas complejos de salud mental y de consumo, se ha instalado en el discurso político como la mejor herramienta disponible para la problemática, extendiéndose su implementación a una diversidad de países del mundo (Padgett et al, 2015).

En Latinoamérica, poco a poco se ha ido difundiendo el modelo y se ha ido instalando dentro del discurso de las políticas de calle, y dentro de los instrumentos de política, los casos de Chile y Uruguay son ejemplos de ello, donde el modelo HF bajo el nombre de Vivienda Primero, de la mano del Ministerio de Desarrollo Social en el Caso de Uruguay y de Desarrollo Social y Familia, en el caso de Chile, han empezado a implementar programas dirigidos a personas en situación de calle, que recogen algunos de los lineamientos programáticos, de intervención o filosóficos del modelo HF.

HF, ha sido definido tanto por sus creadores como por los científicos que han indagado en la implementación del modelo como un cambio de paradigma (Waegemakers y Schiff, 2015), es por ello que en esta ponencia recogiendo el caso de la experiencia del programa Casas Compartidas para Jóvenes, ejecutado en la ciudad de Concepción, Región del Bío Bío, Chile, discutiremos qué es lo que significa y cómo se ha experimentado el cambio paradigmático, las repercusiones que ello tiene a nivel programático, y las adecuaciones necesarias para materializar el cambio de paradigma para enfrentar la problemática en población juvenil.



## La noción de paradigma y su aplicación al campo de la política pública

El concepto de paradigma tiene su antecedente en el filósofo de la ciencia Thomas Kuhn (1968), quien intentó explicar cómo se producen los cambios en la ciencia, y cómo los científicos interiorizan e incorporan esos cambios en sus prácticas. El concepto de Kuhn ha sido traspalado a otros campos de actividades, utilizándose para explicar transformaciones relevantes que implican no sólo el cambio de las maneras de pensar respecto a un campo, sino también las prácticas o haceres concretos dentro de él (Hogan y Howlett, 2015). En el caso del campo de la política pública el uso del concepto de paradigma fue introducido por Peter Hall (1993) quien buscó explicar y analizar cómo se producen los cambios políticos y qué constituye un cambio paradigma en esa área (Wilder, 2005). A partir del trabajo de Hall, el concepto ha sido profusamente difundido por teóricos e investigadores que buscan conocer cómo se producen los cambios en la política.

Hall (1993), conservó los elementos fundamentales desarrollados por Kuhn para definir el concepto de paradigma, estableciendo que un paradigma queda constituido en dos niveles, un primer nivel constituido por un marco ideacional o ideológico, que contempla las visiones y creencias más amplias sobre un problema de interés para la política, y un nivel más operativo, que contempla los objetivos de la política y los instrumentos que se utilizan para alcanzar los objetivos, que son organizados en torno al marco ideacional. Para explicar los cambios en la política e identificar cuando se está en presencia de un cambio de paradigma, Hall (1993), estableció una tipología de cambio en tres órdenes. En los cambios de primer orden cambia la configuración de los instrumentos de política, ocurre una modificación sobre un instrumento ya integrado a la gestión política, en los cambios de segundo orden cambian los instrumentos de





# FLACSO 2022

política, es decir, se reemplaza un instrumento por otro. En ambos casos, es decir, tanto en los cambios de primer como de segundo orden, la política cambia, pero sin alterar los supuestos fundamentales del paradigma. El cambio de tercer orden se produce cuando las soluciones habituales a los problemas que intenta resolver la política no sirven, ya no se da respuesta a los problemas y el algoritmo estándar para resolver acertijos queda obsoleto (Hall, 1993), es en este orden donde cambia el paradigma político, y donde, según la propuesta de Hall, se produce la inconmensurabilidad paradigmática planteada por Kuhn, referida a que los supuestos fundamentales de un paradigma quedan obsoletos y son reemplazados por otros, sin darse la posibilidad de coexistencia de paradigmas. La inconmensurabilidad paradigmática se da vinculada a situaciones de anomalías, que en el campo de la política se experimenta cuando existen discrepancias entre los resultados esperados de la política, lo que lleva a cuestionar la veracidad de los diagnósticos de los problemas y la eficacia de las soluciones propuestas (Wilder y Howlett, 2015).

La postura de Hall (1993), ha sido ampliamente discutida y cuestionada en el campo de la investigación del cambio político por dos razones; la primera de ellas hace referencia a la escasa operatividad del marco de tres órdenes de cambio político para organizar la investigación empírica (Daigneault, 2014), la segunda razón hace referencia a que los hallazgos empíricos de algunas investigaciones sobre cambio de paradigma político, entregan evidencia de que el cambio de paradigma no necesariamente muestra inconmensurabilidad de paradigmas, sino que también es posible que los paradigmas se superpongan, que coexistan y que cambien los objetivos políticos, sin que necesariamente ocurran cambios en los instrumentos políticos y en sus entornos (Howlett, 2009). Así el cambio de paradigma es mucho más complejo y menos lineal de lo que planteaba Hall (1993).



# FLACSO 2022

Consideraremos en este trabajo la propuesta de Daigneault (2014a) que permite hacer operativo el cambio de paradigma político para discutir la experiencia del programa Casas Compartidas para jóvenes. Daigneault (2014 a) plantea que el cambio de paradigma debe ser observado en cuatro dimensiones: (1) las ideas sobre la naturaleza de la realidad, sobre la justicia social y sobre el papel del Estado, (2) la concepción del problema y tipo de intervención pública requerida, (3) ideas sobre los fines y objetivos a perseguir y alcanzar, (4) ideas sobre los medios más apropiados de la política para alcanzar los fines. Considerando estas cuatro dimensiones se puede evaluar si se está o no en presencia de un cambio de paradigma.

## **Housing First como cambio de paradigma en las políticas de calle**

El cambio de paradigma ocurre siempre en relación con otro paradigma, que es el pivote para analizar si se está en presencia o no de un cambio. En el caso de la situación de calle, se ha ubicado al modelo en escalera, también llamado tratamiento primero, como el paradigma de contraste de HF, respecto del cual se produce el cambio paradigmático. Para abordar la discusión sobre los elementos que están en la base del cambio paradigmático que promueve HF, utilizaremos la operacionalización de Daigneault (2014), antes descrita, comparando el modelo HF y el modelo en escalera, ello nos permitirá establecer y definir en qué medida y de qué manera se materializa el cambio paradigmático en el programa Casas Compartidas para Jóvenes.

El modelo en escalera sirvió para organizar las políticas de calle a nivel mundial, desde que se instaló la problemática como asunto de interés y de actuación política. Consideramos que la dimensión (1) de la propuesta de



# FLACSO 2022

Daigneault, es la que incorpora la dimensión ideológica del cambio de paradigma, la que tanto Kuhn como Hall, consideran las fundamentales en la ocurrencia del cambio. Esta dimensión contiene el cambio de tercer orden de la propuesta de Hall, y la inconmensurabilidad de paradigmas planteada por Kuhn. En ese sentido, sería el núcleo central que permite organizar las dimensiones (2), (3) y (4).

La dimensión (1) de la propuesta de Daigneault, referida a la naturaleza de la realidad contenida en un paradigma, para el caso de la situación de calle, puede ser operacionalizada como las causas del problema, dado que toda política contiene explícita o implícitamente una noción de causalidad al respecto (Stone, 1998). Al comparar cómo se concibe la naturaleza del problema en el modelo en escalera y el modelo HF, el primer modelo explica las causas que llevan a las personas a vivir en la calle a partir de un nivel de responsabilidad individual, la situación de calle se produce por elementos contingentes como la mala suerte o por malas decisiones personales, en los dos casos cada uno de los elementos que posibilitan la vida en calle, pudieron haber sido evitados por el individuo (Padgett, Henwood, Tsemberis, 2016), esto es a lo que se denomina causas biográficas o individuales de la situación de calle, que no contempla ni incorpora de manera relevante posibles causas estructurales que estén en la base del problema. Bajo esta lógica son los individuos quienes deben rectificar las contingencias o las malas decisiones, deben trabajar duro y demostrar voluntad de cambio (Padgett, Henwood, Tsemberis, 2016). El esfuerzo que los individuos ponen en cambiar su situación de vida se recompensa, esa recompensa configura un recorrido lineal ascendente, a modo de escalera, donde la vivienda se coloca en el peldaño final.

Las ideas sobre la justicia social contenidas en el modelo en escalera se organizaron en torno al supuesto de tipificación moral de los usuarios de la política, como merecedores o no merecedores, el rol del Estado es moralizante, por lo tanto, las intervenciones políticas deben llevar a los



# FLACSO 2022

individuos al camino correcto, mediante la rectificación moral. Se refleja en esto lo que Levitas (2015) define como discurso político de subclase moral, que organiza a nivel ideológico la política más amplia para tratar la exclusión y la inclusión social, a las que quedan circunscritas las políticas de calle, y donde el Estado y las políticas operan desde una lógica normativa, el incumplimiento de las normas es visto como una desviación, quienes no las cumplen son vistos como desviados para la política y como un problema para ella. Estas ideas articuladoras del discurso político de subclase moral que subyacen al modelo en escalera repercuten en la concepción del problema y en el tipo de intervención requerida (2) otorgándole al problema de la situación de calle una comprensión fundamentada en la desviación normativa, de ahí que las intervenciones para su resolución tengan un enraizamiento moral que tipifica a los usuarios como merecedores/no merecedores de la autonomía en la vivienda, y, por cierto, de una vivienda. La implicancia política es que el apoyo y las intervenciones desde el modelo en escalera para las personas en situación de calle es condicionada a la participación en tratamientos para el consumo y la salud mental, y la vivienda se transforma en el incentivo que lleva a las personas en la dirección correcta y en la moral correcta. Los profesionales que intervienen a los individuos en situación de calle, cumplen el rol de iniciativa en el establecimiento de objetivos y de búsqueda de soluciones a sus problemas de vivienda, de consumo y de salud mental, y son quienes determinan las necesidades del usuario, realiza los diagnósticos y desarrollan los planes de intervención, estableciendo metas y resultados que el usuario debe alcanzar, el rol de este último es cooperar para que el proceso funcione y sea exitoso, la única opción de elección es entre cumplir o no cumplir con el plan trazado para él (Padgett et al, 2015), o en otras palabras, de ajustarse o no al proceso normativo. De ahí, se deriva que los fines y objetivos a alcanzar en la política (3) sean precisamente normativos, de abandonar conductas desviadas vinculadas al



# FLACSO 2022

consumo, a problemas de salud mental y a la falta de vivienda, y los medios más apropiados (4) sean pensados a modo de intervenciones, usualmente psicosociales, centradas en el individuo para abandonar dichos comportamientos, desde donde se deriva que los usuarios deben seguir una carrera moral, que permite que el modelo en escalera propugne y valide intervenciones de arriba hacia abajo, donde los usuarios tienen muy poco margen de actuación para superar sus problemas vinculados a la falta de vivienda y a la vida en calle, y deban demostrar que están preparados para una vivienda autónoma (Padgett et al, 2015).

HF cambia el paradigma de la política de calle, porque piensa la naturaleza de la realidad del problema de la situación de calle, desde una óptica causal diferente al modelo en escalera, el problema ya no se piensa desde la responsabilidad exclusiva del individuo, o no sólo desde la responsabilidad individual, porque se introducen elementos estructurales como la falta de acceso a oportunidades económicas, políticas, sociales y culturales, que interactúan con aspectos biográficos individuales para dar como resultado la experiencia de vida en calle, es más, el límite entre las responsabilidades individuales y las condicionantes estructurales que producen la situación de calle, quedan solapadas entre sí, y las fronteras entre ellas se diluyen (Greenwood et al., 2019). Los investigadores sobre el modelo HF lo han conceptualizado como un modelo basado en derechos, y postulan que la vivienda se concibe desde este modelo como un derecho humano (Stadler y Collins, 2021, Padgett et al, 2006). Postulamos que esa idea es uno de los focos centrales de ruptura con el modelo en escalera y el eje principal del cambio paradigmático a nivel ideológico, ya que al abrazar la idea de la vivienda como derecho se rompe con la lógica del merecimiento, y del condicionamiento para el acceso a la vivienda autónoma e independiente, los derechos no se ganan y no se debe demostrar preparación para su acceso. HF postula que, para la mejora de otras áreas de la vida, las personas deben contar primero con una vivienda estable. El individuo se



# FLACSO 2022

pone en el centro del proceso, y se reconoce el derecho a la autodeterminación y elección personal, en lo que respecta a sus comportamientos, necesidades de apoyo y tipos de vivienda adecuadas (Woodhall- Melnik y Dunn, 2015). La naturaleza del problema se articula en torno a la idea de que la causa de la situación de calle es producida por una serie de exclusiones sociales en diferentes ámbitos como el económico, expresados en el desempleo y la pobreza, social, el social, expresado en rupturas familiares, aislamiento social, falta de vivienda y presencia de patologías sociales, el político expresado en barreras de acceso a derechos políticos y a la participación social, la comunitaria, expresada en la incapacidad de acceso a la vivienda, servicios de apoyo y redes sociales, la individual, expresada en la presencia de discapacidades y enfermedades físicas y mentales, falta de educación, pérdida de autoeficacia y respeto por sí mismo, en la dimensión grupal, expresada en la concentración de características excluyentes en un grupo social específico, y espacial, expresada en la concentración de personas socialmente excluidas en áreas donde los factores de riesgo son acumulativos y la calidad de vida se deteriora (Percy-Smith, 2000). Esto se articula a un discurso político de integración social (Levitas, 2005), donde la lógica de justicia social está dada por el logro de inclusión, al menos discursivamente, en las diferentes dimensiones antes mencionadas, poniendo especial énfasis en la integración habitacional. Nótese que varios investigadores del modelo HF han señalado que no hay evidencia suficiente para aseverar que HF logra la inclusión en áreas diferentes a la vivienda, por eso decimos que la inclusión en todas las dimensiones de la vida de una persona en situación de calle es al menos una declaración discursiva (Waegemakers & Rook, 2012; Pleace & Bretherton, 2013).

Se deriva que para el modelo HF, el papel del Estado es propiciar la inclusión de las personas en situación de calle en todos aquellos ámbitos en los que quedan excluidos. De acuerdo a lo anterior, el problema de la



# FLACSO 2022

situación de calle se concibe como un problema de integración social, donde los tipos de intervenciones apuntan a incluir a las personas brindando rápido realojamiento en una vivienda permanente localizada en sitios dispersos, a la entrega de servicios de apoyo móviles, y diferenciados para cada usuario según sus necesidades y elección de apoyos anclados en el presupuesto del derecho a la elección, constituyéndose como los medios de intervención más adecuados aquellos promovidos por el usuario, porque se le considera como experto de su propia experiencia, por lo tanto, con capacidad de determinar sus necesidades y deseos, lo que invierte la jerarquía entre profesional que entrega apoyos y usuarios. El rol profesional es visto como un rol de escucha y acompañamiento, con disponibilidad para brindar apoyo cuando el usuario lo solicite. Las acciones específicas a las cuales se recurre para alcanzar los fines y objetivos de estabilidad en la vivienda son la selección del lugar donde el usuario quiere vivir, la selección de la vivienda y el equipamiento de la vivienda, y como herramientas profesionales específicas se recurre a la entrevista motivacional, la visita domiciliaria, tratamiento integrado de diagnóstico dual y empleo con apoyo (Padget et al, 2006). Los apoyos en vivienda son separados funcionalmente de otros tipos de apoyo, la vivienda no se condiciona en ninguna circunstancia a la participación en servicios de apoyo no relacionados con la vivienda, de ahí la lógica de separación entre apoyo en vivienda y en otras áreas, y de ahí que HF sea descrito como “un traje a la medida” de cada usuario.

En cuanto a los elementos de gestión, se han establecido como los principales elementos críticos a la selección de los usuarios, la gestión de la vivienda, que incluye la selección de ellas, el aseguramiento de pago, la mantención de la estabilidad en la vivienda y el aseguramiento de la tenencia. Para esto, una estrategia clave es la separación del servicio de vivienda y de apoyos en problemáticas de áreas no relacionadas de manera directa con la vivienda, de empoderamiento del consumidor y de





# FLACSO 2022

participación comunitaria (Johnson, Parkinson y Parsell, 2012). Esto lleva a transformar las dimensiones (2), (3) y (4), planteadas por Daigneault (2014 a).

## La experiencia de Casas Compartidas para Jóvenes

Casas Compartidas para Jóvenes es una experiencia piloto que se comenzó a implementar en Chile durante el año 2020, estuvo dirigida a jóvenes en situación de calle o en riesgo de estarlo, e incorporó algunos lineamientos del modelo HF, particularmente lo que se ha denominado supuestos filosóficos, anclados en la idea de que la vivienda es un derecho humano, y es el primer paso en la recuperación de la situación de calle.

En la Región del Bío Bío, la experiencia observada y analizada por el equipo investigador, fue ejecutada por una entidad privada, que opera como un organismo colaborador del Estado en la ejecución de programas públicos. Se estipuló una duración para el programa de 18 meses, con la posibilidad de renovación por un periodo similar. La cobertura del programa estuvo dirigido a jóvenes entre 18 y 19 años, derivados de programas de atención de infancia de la entidad ejecutora, o de programas de la red del Servicio Nacional de Menores dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que atiende a adolescentes y jóvenes de entre 14 y 17 años, que han estado involucrados en conflictos con la Ley. Los usuarios del programa Casas Compartidas para Jóvenes, han experimentado vida en calle, ya sea de manera permanente o intermitente. La etapa de implementación del programa tuvo una duración de 90 días, entre los meses de enero y abril de 2021, a partir del mes de mayo de ese mismo año, los jóvenes comenzaron a ingresar a las viviendas designadas para ellos. El modelo de vivienda que contempló el programa fue del tipo





# FLACSO 2022

compartida y de localización en sitios dispersos, en diferentes comunas de la región del Bío-Bío, se estableció un máximo de tres ocupantes por vivienda, y fueron incorporados 13 jóvenes en calidad de usuarios, manteniendo estos últimos el control de sus viviendas en todos los aspectos referidos a su organización interna. El equipo profesional a cargo de la ejecución del programa y de entregar apoyos psicosociales a los usuarios estuvo conformado por tres profesionales; un psicólogo, un terapeuta ocupacional y un trabajador social.

Se establecieron tres fases para la ejecución del programa, fase 0, que consistió en la selección de usuarios y búsqueda de vivienda, fase 1, que consistió en la llegada de los jóvenes a las viviendas, y fase 2, que consiste en la permanencia en las viviendas y en la entrega de servicios de apoyo.

La investigación desarrollada con metodologías cualitativas tuvo el objetivo de observar la fase 0 y 1, para analizar el proceso de implementación del programa, a través de las experiencias de profesionales y usuarios, para conocer los obstáculos y fortalezas que se fueron presentando al incorporar algunos de los lineamientos del modelo HF durante la ejecución de las fases mencionadas. Se realizaron entrevistas semiestructuradas para la recolección de datos, completándose un total de 11 con usuarios, y 3 con los profesionales ejecutores. Junto con ello, se realizaron observaciones focalizadas durante algunas visitas domiciliarias que realizaron los profesionales a las viviendas de los usuarios. La investigación se desarrolló durante los meses de marzo y septiembre de 2021.

La categoría de organización y ejecución del cambio paradigmático que suscita un programa articulado bajo los lineamientos del modelo HF, no estuvo contemplado inicialmente dentro de los objetivos de la investigación, sin embargo, y dado que la revisión de literatura realizada durante el desarrollo de la investigación hace referencia continua a la



# FLACSO 2022

catalogación del modelo HF como un cambio de paradigma, y también a que en el trabajo de campo nos encontramos que en el ejercicio práctico de los profesionales ejecutores se ponían en tensión dos lógicas diferentes para organizar el trabajo con personas en situación de calle, es que se tematizó como categoría emergente a posteriori de la recolección de datos y siguiendo una lógica abductiva, cómo en el ejercicio práctico de profesionales formados bajo supuestos diferentes a los que propugna HF, anclados en el modelo en escalera, era posible observar y analizar algunos elementos que se consideran como propios de los cambios de paradigma en política. Para la construcción de la exposición del apartado siguiente, referido a la integración del cambio de paradigma en el programa Casas Compartidas para Jóvenes, se trabajó sólo con las entrevistas realizadas con los profesionales ejecutores del programa.

## **Integración del cambio de paradigma HF en Casas Compartidas para jóvenes**

De las entrevistas realizadas con los profesionales ejecutores, se desprende que una primera evidencia que se puede observar en relación al cambio de paradigma, que si bien es cierto, no está incorporado en los lineamientos del modelo HF, queda inscrito en (2) la concepción del problema y tipo de intervención pública requerida, ya que al seleccionar usuarios provenientes de centros de institucionalización del cuidado, que hemos categorizado como personas en riesgo de situación de calle, hay una ampliación en la concepción del problema de la situación de calle, referida al tipo de sujetos susceptibles de intervención, incorporando a sujetos en situación de riesgo, que si bien es cierto, no se encuentran en una situación actual de calle, tienen la potencialidad y una alta probabilidad de estarlo en un tiempo mediato. Esto es considerado un hallazgo emergente de la investigación, y



# FLACSO 2022

que impele a las políticas de calle a incorporar políticas de intervención preventivas de la situación de calle para población juvenil con el perfil de los usuarios seleccionados en el programa CCPJ. En ese sentido, la política queda, al menos interpelada a ampliar la discusión sobre la definición del problema de la situación de calle, del perfil de usuarios susceptibles de ser intervenidos, y de la necesidad de evaluar la utilidad de las estrategias de intervención actuales ante la ampliación y cambio en la concepción del problema y de potenciales usuarios.

Este elemento contingente, lleva a plantear un cambio en el nivel (2) descrito por Daigneault, ya que existiría una ampliación en la concepción del problema, en tanto que las políticas de calle quedan al menos interpeladas, en la experiencia analizada, a considerar la prevención, con mayor precisión lo que se ha denominado prevención primaria que evita que el problema ocurra, como parte de la política.

Respecto al nivel ideológico (1), el que se puede separar en dos niveles, las causas de la situación de calle, y el esfuerzo individual que deben realizar las personas en dicha situación para salir de ella, los hallazgos de las entrevistas nos indican que los profesionales no plantearon ni tematizaron la dimensión causal, pero sí hicieron referencia a la dimensión de esfuerzo individual que deben realizar los jóvenes para hacer un ajuste normativo de sus vidas que los posicionen como merecedores de la permanencia en las viviendas. Esto fue expresado en las expectativas de los profesionales respecto a los jóvenes de fomento de la responsabilidad individual en la mantención de un trabajo remunerado, en la culminación de estudios, y en la adhesión a intervenciones relacionadas con el consumo de sustancias. Si bien es cierto, todos esos elementos no se condicionan de manera directa a la permanencia en las viviendas, existe en los profesionales un direccionamiento hacia ello, ocupando especial relevancia la problemática del consumo, definida como uno de los principales problemas que deben enfrentar los jóvenes. Se puede sostener que, en el ideario profesional, aún



# FLACSO 2022

está instalada la idea de que para que los jóvenes superen su situación de calle, o no caigan en ella, es necesario primero la intervención en el consumo de drogas, sin anclarse aún el presupuesto del modelo HF como una intervención basada en derechos, por lo que aún no se interioriza el reconocimiento del derecho a la autodeterminación y a la elección personal de los jóvenes usuarios.

Pese a lo anterior, hay un reconocimiento del modelo HF, por parte de los profesionales ejecutores, como una alternativa al modelo en escalera, que opera invirtiendo la lógica respecto a la solución de vivienda, reconociéndose también que la filosofía central del modelo HF, parte del entendimiento de la vivienda como un derecho básico, aunque esto friccione la práctica profesional concreta. Sostenemos que esta situación, aunque parezca paradójica, forma parte del proceso de transformación ideológica respecto a la situación de calle y a los modos de intervención sobre ella, y expresa un cambio paradigmático en ciernes, por lo que se estaría en proceso de transición desde un discurso de subclase moral a un discurso de integración social. Al respecto sostenemos que la transición puede ser concretada desde el plano programático práctico, es decir, que pese a que los profesionales que ejecuten programas anclados en los lineamientos HF, no tengan incorporados cognitivamente el modelo, y no estén convencidos de él, pueden desde sus ejecuciones prácticas ir transformando la política de calle, hasta llegar a permear el nivel ideológico. Para ello, se torna necesario establecer, integrar, formar y dar directrices claras sobre nuevos modelos de intervención, propios del modelo HF, en áreas no relacionadas con vivienda para lograr una exitosa transición paradigmática, ya que las acciones prácticas son necesarias para ejecutar el cambio de paradigma, ya que aquel se constituye como tal, no sólo a nivel de ideas, sino que también, y quizás lo más relevante, a nivel de prácticas (Jabko & Schmidt, 2021).



## Conclusiones

A raíz de lo expuesto, se considera que los lineamientos del modelo HF que se han tratado de incorporar en el programa Casas Compartidas para Jóvenes, que sustentan principalmente el nivel ideológico del paradigma político que subyace a la interpretación, intervención y gestión de la situación de calle, incorpora operativamente soluciones no aceptadas por el modelo en escalera, como empezar el proceso de intervención y recuperación de los usuarios a partir de su instalación en viviendas compartidas en sitios dispersos con un nivel de autonomía donde los usuarios mantienen el control de sus viviendas. Sin embargo, a nivel más profundo de organización cognitiva de los profesionales ejecutores sobre la situación de calle, principalmente la referida a lo que denominamos lógica normativa donde la política busca enraizar comportamientos que no se ajustan a la norma y a las expectativas morales, que busca ya no de manera explícita, sino que implícita una corrección del problema del consumo, lo que hace que se siga planteando como uno de los principales problemas a intervenir, pese a que profesionalmente se deba hacer el ajuste a lineamientos programáticos que no estipulan tal requisito como parte del programa, ni como condición para la permanencia de los jóvenes en las viviendas.

Sostenemos que, a diferencia de lo planteado por Hall, y en concordancia con varias investigaciones empíricas que entregan evidencia respecto a que el cambio de paradigma no necesariamente ocurre de manera lineal, ni pasando por las fases de cambio de primer, segundo y tercer orden, se puede concluir que el cambio paradigmático es mucho más complejo, y a veces ocurre de manera solapada e intersecada por varios elementos que pudieran pensarse como inconmensurables entre ellos. El caso del programa Casas Compartidas entrega evidencia sobre ello, ya que como se señaló existe una ideología paradigmática que se ha venido instalando,



# FLACSO 2022

sobre la que hay relativo consenso, al menos en la formulación de políticas, pero que no permea del todo a nivel cognitivo en personas claves de la ejecución operativa de la política. Por lo que lo que estaría ocurriendo sería incorporar estrategias prácticas y operativas de otro paradigma dentro de un marco ideacional que no le es propio, y si bien es cierto, el cambio en las estrategias de intervención, al menos en vivienda, pueden contribuir al cambio paradigmático a nivel ideológico, a través de mecanismos incrementales, también puede darse la situación de que se instale discursivamente el modelo HF, sobre todo en sus supuestos filosóficos, pero que en la práctica la intervención más amplia para las personas en situación de calle, siga ejecutándose bajo las lógicas del modelo en escalera, y el modelo HF en vez de transformarse en un traje a la medida, sea convertido en un disfraz confeccionado con ropajes viejos.

Consideramos necesario que la adopción de nuevos paradigmas en la política de calle debe ser informada por investigación pertinente sobre los marcos cognitivos instalados en todas las personas involucradas en la ejecución de las políticas, ya que ello puede contribuir a pronosticar qué tan exitosos pueden ser los cambios programáticos de la política cuando se intenta instalar un nuevo paradigma, tal como el caso de HF. Esto también contribuiría a articular los marcos cognitivos e ideológicos habituales y encarnados en los ejecutores de política en todos sus niveles con soluciones que han demostrado ser efectivas para la problemática de calle.

## Referencias bibliográficas

Daigneault, P. M. (2014). Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European Public Policy*, 21(3), 453-469. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.834071>



# FLACSO 2022

- Greenwood, R. M., Manning, R. M., O'Shaughnessy, B. R., Vargas-Moniz, M. J., Loubière, S., Spinnewijn, F., Lenzi, M., Wolf, J. R., Bokszczanin, A., Bernad, R., Källmén, H., Ornelas, J., Jorge-Monteiro, M. F., Almas, I., Duarte, T., Disperati, F., Gaboardi, M., Santinello, M., Vieno, A., . . . Tinland, A. (2019). Homeless Adults' Recovery Experiences in Housing First and Traditional Services Programs in Seven European Countries. *American Journal of Community Psychology*, 65(3-4), 353-368. <https://doi.org/10.1002/ajcp.12404>
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://www.jstor.org/stable/422246?origin=JSTOR-pdf>
- Hogan, J. & Howlett, M. (2015a). Reflections on Our Understanding of Policy Paradigms and Policy Change. En Hogan, J. & Howlett, M. (Eds.). *Policy Paradigms in Theory and Practice Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics* (pp. 1-3). Palgrave Mcmillan.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi- level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Jabko, N. & Schmidt, S. (2021). Paradigms and Practice. *International Studies Quarterly*, 65(3), 565-572. <https://doi.org/10.1093/isq/sqab028>
- Johnson, G., Parkinson, S. & Parsell, C. (2012). Policy shift or program drift? Implementing Housing First in Australia. *AHURI Final Report Series*, 184, 1-21.
- Kuhn, T. S. (1968). *La estructura de las revoluciones científicas*. University of Chicago Press, (1968).





# FLACSO 2022

- Levitas, R. (2005). *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour* (2nd 2005 ed.). Palgrave MacMillan.
- Padgett, D., Ph D, H. R. S. P. F. B. & Ph D, T. F. A. C. S. (2015). *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives* (Illustrated). Oxford University Press, USA.
- Percy-Smith, J. (2000). *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?* McGraw-Hill Education.
- Pleace N. & Bretherton J. Will. (2013). Paradigm drift stop Housing First from ending homelessness? Categorising and critically assessing the Housing First movement from a social policy perspective. Proceedings of the Joint Annual Conference of the East Asian Social Policy Research Network (EASP) and the United Kingdom Social Policy Association (SPA); Joint Annual Conference of the East Asian Social Policy Research Network (EASP) and the United Kingdom Social Policy Association (SPA); July 16-18, 2012; York, UK. 2012. <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2006/NPJB-EASP-SPA-2012.pdf>.
- Schiff, O. S. W. J. W. (2015). *Working with Homeless and Vulnerable People: Basic Skills and Practices* (1.). Oxford University Press, USA.
- Stadler, S. L. & Collins, D. (2021). Assessing Housing First programs from a right to housing perspective. *Housing Studies*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1982873>
- Tsemberis, S. & Henwood, B. (2013). Housing first: Homelessness, recovery, and community integration. En VanDiver, V. L. (2013). *Best Practices in Community Mental Health: A Pocket Guide*. Oxford University Press. New York.
- Waegemakers, S. & Rook, J.(2012). Housing first - Where is the Evidence? Homeless Hub.





# FLACSO 2022

[https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/29373/HousingFirstReport\\_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/29373/HousingFirstReport_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Wilder, M. & Howlett, M. (2015b). Paradigm Construction and the Politics of Policy Anomalies. En Hogan, J. & Howlett, M. (Eds.). Policy Paradigms in Theory and Practice Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics (pp. 101-116). Palgrave Mcmillan.

Wilder, M. (2005). What Is a Policy Paradigm? Overcoming Epistemological Hurdles in Cross-Disciplinary Conceptual Adaptation. En Hogan, J. & Howlett, M. (Eds.). Policy Paradigms in Theory and Practice Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics (pp. 19-42). Palgrave Mcmillan.

Woodhall-Melnik, J. R. & Dunn, J. R. (2015). A systematic review of outcomes associated with participation in Housing First programs. *Housing Studies*, 31(3), 287-304. <https://doi.org/10.1080/02673037.2015.1080816>



**FLACSO**  
**2022**

# **GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN LA RED URBANO AMAZÓNICA CENTRO- NORTE DEL ECUADOR**

**Katia Paola Barros Esquivel**

FLACSO – Ecuador

**Eje temático 10:** Estado, Gobierno y Políticas Públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



# FLACSO 2022

## Resumen

La Amazonía ecuatoriana es la región con mayor déficit habitacional del país. En atención a esta penuria de la vivienda, el Estado ecuatoriano ha incrementado la producción de vivienda de interés social en la última década. La mayoría de las acciones estatales se han manejado de manera jerárquica, y vertical, limitando la participación de la sociedad en la configuración y reconfiguración del hábitat y la vivienda, y así de las ciudades y sus periferias. En la discusión se plantea la relación entre el direccionamiento de las políticas públicas de vivienda de interés social y la limitación de involucramiento de actores sociales no institucionales para llegar a la reproducción de geografías desiguales. Metodológicamente se propone un análisis del diseño de las políticas de vivienda desde un modelo anidado, tomando como estudio de caso el proyecto Casa para Todos, en la Amazonía ecuatoriana.

**Palabras clave:** vivienda de interés social, Amazonía ecuatoriana, gobernanza jerárquica



## Introducción

La región con mayor déficit de vivienda en el Ecuador es la Amazonía. El déficit habitacional cualitativo, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006, alcanza el 87,9%, por materialidad de 80%, por acceso a servicios básicos de 46,6% y por hacinamiento de 34,4%. En línea con lo expuesto, una de las formas de acceder a la vivienda para la población más vulnerable es mediante los programas de vivienda de interés social promovidos por el Estado.

En la última década, se ha incrementado la producción de vivienda de interés social con la creación de varios proyectos; entre éstos, la misión Casa para Todos, que fue parte del plan de gobierno denominado “Toda una Vida” del expresidente Lenin Moreno. Con este propósito, se creó la Empresa Pública Casa para Todos (CPT) cuya misión es “contribuir con el adecuado desarrollo del hábitat a nivel nacional, garantizando la dotación y el acceso a la vivienda de manera adecuada e inclusiva” (Empresa Pública Casa para Todos, n.d.); proyectándose a consolidarse como “la mayor generadora de vivienda” en el Ecuador. Consecuentemente, entre los años 2018 y 2019 se construyeron 36 proyectos, únicamente 3 localizados en la Amazonía ecuatoriana, dos de ellos, en la región norte (Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, 2018).

Uno de los megaproyectos de CPT, y el único actualmente habitado de la Amazonía norte, es el localizado en la ciudad de Santa Clara, provincia de Pastaza; denominado “Madre Guillermina Gavilanes”, con 62 unidades de vivienda. Este proyecto fue construido al amparo de políticas públicas habitacionales que, desde la creación del MIDUVI en 1993 modifican la estructura de provisión de vivienda en el Ecuador; pasando de ser un Estado promotor a uno regulador (Acosta, 2009) y se establece un marco legal que constituye la base para la implementación de los proyectos habitacionales.



# FLACSO 2022

Con base en los antecedentes expuestos, esta investigación pretende determinar la relación entre el direccionamiento de las políticas públicas de vivienda de interés social y la limitación de involucramiento de actores sociales no institucionales para llegar a la reproducción de geografías desiguales, tomando como caso de estudio el proyecto de vivienda de interés social de Casa para Todos en la ciudad de Santa Clara, centro-norte de la Amazonía ecuatoriana.

## Marco conceptual y propuesta metodológica

El estudio expuesto basa su marco analítico en estudios generales de urbanización amazónica y contended territories<sup>1</sup>, desde el reconocimiento de la producción del espacio como “un proceso intrínsecamente conflictivo, que manifiesta, produce y reproduce varias formas de injusticia, así como también fuerzas alternativas de transgresión y proyectos sociales” (Boano, 2015). Se toma como punto de partida el reconocimiento del poder del Estado para reconfigurar las ciudades desde el orden jerárquico del espacio, la fragmentación del territorio, y la homogenización de las relaciones socio espaciales (Lambert, 2021).

En este contexto, el diseño de las políticas públicas entendido como “la manera de hacer que responde a las expectativas de la comunidad, para anticipar o resolver problemas” (Fontaine, 2015), se analiza desde la “nueva orientación”, la que aborda al diseño de las políticas sobrepasando la fase de formulación, desde las herramientas y combinaciones de instrumentos sustantivos alrededor de las interacciones que surgen en el tiempo. El estudio del diseño de políticas se establece en dos ámbitos, los objetivos, que es hacia donde se apunta y qué problema se pretende solventar; y los medios o instrumentos (Howlett, 2009), que son el cómo se llegan a los objetivos.



# FLACSO 2022

Las políticas públicas son el resultado de las estructuras de interacción entre el Estado y los actores no estatales, las que responden al modo de gobernanza. Se toma a éste como punto de partida del análisis, sin pretender que cronológicamente lo sea. Rhodes (2005) señala que, la forma de funcionamiento del gobierno o gobernanza sea esta jerárquica, corporativa, u otra, responde a una base estructurada de redes e interacciones preestablecidas que, para el gobernante, funcione de manera eficaz (Rhodes, 2005). En efecto, estas estructuras de interacción Estado – sociedad no son más que la forma de gobernar, política y administrativamente el poder estatal.

La gobernanza entonces se materializa en un sistema de interacciones que dan forma a aspectos sistémicos, políticos y administrativos, que se articulan entre distintos actores. Consecuentemente, la forma de gobernar es más amplia que lo concerniente al Estado, “englobando también a actores no estatales y ampliando el límite de comprensión de lo que las interacciones generan en la red de la reconfiguración de las ciudades y sus periferias” (Barros, 2022, p. 19).

En este contexto, y entrando a la rama de la geografía política, desde el siglo anterior, se establece una relación entre la violencia y el Estado (Muir, 1975; East & Prescott, 1975); “Max Weber definió al Estado y su ley como aquello que monopoliza la violencia que se transforma en fuerza legítima dentro de un territorio” (Blomley, 2003); determinando un vínculo entre la gobernanza, las políticas y su efecto, a veces negativo desde determinadas perspectivas, en el territorio.

En esta línea, como parte del cambio hacia una Estado controlador y la transformación a nivel mundial en la gestión de los gobiernos, Foucault señala que, el gobierno en su accionar puede influir en diversos espacios, no específicamente físicos, sino establecidos como ámbitos de la cotidianidad, como el trabajo, la familia, el habitar (Foucault, 1978); desde



# FLACSO 2022

el establecimiento de un conjunto de mecanismos que dan forma a un sistema regulador y controlador de la “masa social” concentrados en la figura del Estado y su poder. En efecto, “el Estado mantiene el derecho a la ratificación legal, a imponer decisiones autoritarias” (Mayntz, 2005), que pueden afectar al territorio y sus geografías.

Soja (2010), en el marco del giro espacial, considera que existen tres condiciones ontológicas de la existencia humana: lo social, lo temporal, y lo espacial / geográfico. Así, el Estado, desde la gobernanza y las políticas públicas, influye en la generación de geografías, al igual que las historias de vida, las que toman forma a medida que las interacciones sociales se vuelven espaciales. Asimismo, las espacialidades y los procesos por los que se establecen geografías, a veces y en su mayoría desiguales, dan forma a las relaciones sociales (Soja, 2016).

## Estrategia metodológica

Bajo el marco teórico expuesto, la metodología empleada es netamente cualitativa. Se establecen tres herramientas. Primero, en el estudio de la forma de gobierno y sus estructuras de interacción metodológicamente se abarca en dos aspectos, i) análisis de las estrategias de confrontación y medidas de “negociación” en la relación entre actores estatales y no estatales; y, ii) identificación de las formas de involucramiento y el poder que tiene de cada uno de los actores estatales y no estatales desde la perspectiva de liderazgos e identidades territoriales.

Segundo, el análisis del diseño de las políticas públicas de vivienda de interés social desde sus los componentes establecidos por Howlett (2009), objetivos y medios, que se estudian en un análisis anidado de tres niveles: i) la política abstracta general; ii) el nivel operativo del programa; y, iii) las medidas específicas sobre el terreno. El análisis de los componentes se



# FLACSO 2022

dirige a analizar, en los objetivos, la identificación del nivel de direccionamiento de éstas a reducir las desigualdades socioespaciales; y en los medios o instrumentos, la consideración o no de la diversidad territorial del área de estudio, la Amazonía ecuatoriana.

Tabla 1. Matriz de análisis del diseño de las políticas

Componentes	Niveles de decisión		
	Nivel general	Nivel operativo	Medidas específicas
<b>Objetivos</b>	<b>Objetivos generales</b> Ideas abstractas que guían al gobierno en una determinada área	<b>Objetivos específicos</b> Aspectos que son tomados con el propósito para llegar a los objetivos	<b>Ajustes operacionales</b> Requerimientos específicos de las políticas
<b>Medios</b>	<b>Preferencias de implementación</b> Tipos de instrumentos organizacionales formados por preferencias generales a largo plazo	<b>Instrumentos específicos</b> Tipos de instrumentos gubernamentales usados para cumplir los objetivos Instrumentos NATO	<b>Calibración de los instrumentos</b> Formas específicas de ajuste/uso de los instrumentos, requeridos para alcanzar los objetivos

Fuente: (Córdova et al., 2021)

El análisis se basa en la revisión de bibliografía (fuentes secundarias, documentos oficiales y de trabajo), y la realización de entrevistas semi estructuradas a los principales actores, con la finalidad de triangular y validar la información. Los instrumentos de políticas en el nivel operativo se analizan desde la taxonomía NATO (nodalidad, autoridad, tesoro y organización). La nodalidad, que se refiere a medios para recopilar y difundir información, con el fin de orientar el comportamiento de las personas (Hood & Margetts, 2008). La autoridad, que se refiere a los instrumentos que tienen el propósito de regular a partir de tratados, comisiones, comités, etc., en suma, el marco normativo. Tesoro, que se





# FLACSO 2022

refiere a los instrumentos que tiene como propósito generar capacidad económica mediante cargos al usuario, créditos fiscales, subsidios, etc. Organización, que se refiere a las estructuras formales estatales de acción del Estado (Howlett & Rayner, 2007).

Finalmente, como se realiza un acercamiento etnográfico mediante entrevistas a profundidad a los beneficiarios del proyecto Casa para Todos del caso de estudio para identificar el cambio de comportamiento de los beneficiarios que incluyen en la reducción del bienestar; a la vez que mediante herramientas de análisis espacial (área de servicio - nivel de acceso-; modelos axiales) se analiza desde una dimensión geográfica los impactos territoriales de la implementación de los proyectos habitacionales: i) la desarticulación de espacios; ii) la conectividad espacial; y, iii) la proximidad.

Para la definición del caso de estudio se tomó como referencia los siete sistemas de selección de casos establecidos por Seawright y Gerring (2008) (Típico, diverso, extremo, desviado, influyente, más similares y más diferentes). Se hace uso del sistema de caso típico, que busca seleccionar un caso representativo de un determinado fenómeno, para que el investigador pueda explorar a profundidad la teoría propuesta.

## Área de estudio

Las políticas públicas de vivienda de interés social, por ser ampliamente establecidas, se las estudia desde un nivel macro (regional de la Amazonía), ya que son nulos los casos en los que se produce vivienda desde los gobiernos locales; es siempre el gobierno central el que históricamente ha formulado las políticas públicas y las ha implementado. En cuanto al estudio específico de la generación y despliegue de desigualdades socioespaciales se toma como área de estudio al megaproyecto de vivienda



# FLACSO 2022

de interés social “Madre Guillermina Gavilanes” de CPT en la ciudad de Santa Clara, provincia de Pastaza, con un total de 62 unidades de vivienda y una población beneficiaria aproximada de 230 habitantes (MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda), 2019). Es el primer gran proyecto de la misión CPT ejecutado y habitado en el centro norte de la Amazonía ecuatoriana.

## Resultados

Con base en el estudio cualitativo en torno a las políticas públicas que amparan el accionar de CPT, tomando como caso específico el proyecto implementado en Santa Clara, en la Amazonía ecuatoriana, y considerando que hasta el año 2020, son nulos los gobiernos locales del nivel municipal que hayan generado su propia política habitacional, pese a ser competentes para hacerlo, se detalla a continuación los resultados de esta investigación.

### **La base del malestar social: Estructuras jerarquizadas Estado - sociedad**

Los resultados del análisis de la forma de gobierno en cuanto a la producción de vivienda de interés social dan cuenta de una gobernanza jerárquica, que establece como punta de esta estructura al Estado, limitando el involucramiento y toma de decisión de los actores sociales. Esta afirmación se respalda en cuatro hallazgos.

Primero, con base en el análisis de los mecanismos formales institucionalizados de participación ciudadana y control social, y tomando como punto de partida los tres mecanismos de participación dispuestos por Brugué et al. (2003): i) mecanismos mediante los que la población es informada<sup>2</sup>, ii) mecanismos mediante los que la población es consultada;



# FLACSO 2022

y, iii) mecanismos mediante los que la población tiene capacidad de decisión en la planificación y construcción de los proyectos; se evidencia que los mecanismos de participación y control social son limitados y enfocados principalmente en informar a la población las decisiones previamente establecidas desde el Estado.

Segundo, el Estado operacionaliza un instrumento de poder y dominación del gobierno a través del cual los beneficiarios se ven disciplinados. Los instrumentos de dominación son los acuerdos establecidos por MIDUVI para la entrega definitiva de las viviendas. Estos acuerdos materializan una política de espera, a través del cual el Estado crea subordinación, incertidumbre y arbitrariedad, a través de establecer un periodo no menor a cinco años desde la entrega de la vivienda, hasta la entrega del título de propiedad. Se instauro al tiempo como un elemento simbólico de manipulación otorgando a la ciudadanía únicamente beneficios limitados (Auyero, 2012).

En el marco de esta dominación cristalizada en acuerdos MIDUVI – beneficiarios, la población limita el desarrollo de estrategias de involucramiento en la toma de decisiones que sobrepasen el régimen institucional (Barros, 2022). Así, se amplía el espacio de las actuaciones del Estado, mediante poderes invisibles y dominadores de la sociedad, que no son reconocidos como tal, sino más bien se reconocen como algo legítimo (J. Fernández, 2005).

Tercero, con base en la medición de los liderazgos territoriales por cada actor territorial (Estado, sociedad, mercado - socioeconómicos) se identifica: i) el reconocimiento de cada actor dentro del proceso; ii) la definición de estrategias de involucramiento; iii) la consideración de mecanismos que fortalezcan su accionar; y, iv) la definición de estrategias para enfrentar el conflicto (ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social), 2017); y de cada aspecto se



# FLACSO 2022

identifica la temporalidad en la existencia dentro de la producción de VIS (antes, durante y luego de la implementación).

En la Amazonía, los actores que son reconocidos antes, durante y después del proceso de producción es el Estado en sus distintos niveles de gobierno, así como los actores socioeconómicos dentro de los que se encuentran empresas públicas como Ecuador Estratégico E. P y Casa para Todos E. P. como entidades (co)ejecutoras. Sin embargo, los actores sociales son considerados únicamente como beneficiarios, su nivel de decisión es nula.

Finalmente, de la medición del nivel de promoción de identidades territoriales desde: i) el reconocimiento de características específicas del territorio; ii) el uso del lenguaje acorde a la realidad; y, iii) la existencia de estrategias o proyectos que consideren las características territoriales (ILPES, 2017), se tiene como resultado un bajo nivel de promoción de identidades territoriales. Lo que significa que, existe poca consideración de las nociones simbólicas e identitarias (individuales y colectivas) de la sociedad en la “promoción del territorio como un espacio construido abierto” (Beuf, 2017).

## **Diseño de políticas de vivienda de interés social en la Amazonía ecuatoriana**

Desde la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, como entidad encargada de formular la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Saneamiento Ambiental, se propendió al cambio en el rol del Estado de hacedor – dador a facilitador (Acosta, 2009), estableciendo una serie de incentivos. En el 2008, con la actual Constitución, se reconoce como un derecho fundamental de los ciudadanos la vivienda digna y el hábitat seguro y saludable, y se establece como deber de todos los niveles de gobierno garantizar este derecho. Consecuentemente, en el 2015, se crea la Empresa Pública Nacional de Hábitat y Vivienda, que cambia a la



# FLACSO 2022

denominación de Empresa Pública a Casa para Todos, como entidad encargada de la ejecución del proyecto nacional más grande del Ecuador de VIS (Presidencia de la república del Ecuador, 2017).

Con base en el análisis anidado de las políticas de vivienda social, las que sirven de soporte para las decisiones y actuación del MIDUVI y consecuentemente de la Empresa CPT se tiene que éstas se direccionan “a reducir el déficit habitacional, de forma que se aproxime a garantizar el derecho a una vivienda adecuada y digna a la mayor cantidad de personas posibles. No se declara de manera explícita, como un objetivo único o a nivel intermedio la [necesidad de] reducción de desigualdades entre territorios” (Barros, 2022).

Por su parte, los medios o instrumentos de las políticas de vivienda no consideran la diversidad territorial amazónica. En términos amplios, se determina en los instrumentos de autoridad que, las viviendas deben ser acorde al territorio; sin embargo, no existe un reconocimiento explícito de la vocación territorial, no se incorpora una clasificación de tipologías de territorios, definiendo a la Amazonía como una región específica, y tampoco se definen estrategias para adaptar los objetivos de las políticas a las realidades del territorio amazónico (Barros, 2022, p. 81-87). Se delimita sólidamente una base normativa que respalda la producción habitacional poco adaptada a las necesidades específicas de cada grupo social.

## **La reproducción de geografías desiguales**

El marco legal habitacional da lugar y promueve la periferización de las soluciones habitacionales. El proyecto habitacional CPT se localiza en la periferia de Santa Clara. Esta periferización de la vivienda ha generado un cambio en la movilidad cotidiana de los beneficiarios, principalmente a los lugares de trabajo, incrementando el tiempo de la movilización e instaurando un cambio de periodicidad por las largas distancias a recorrer.



# FLACSO 2022

El cambio se materializa debido a que, previo a vivir dentro del proyecto habitacional y realizar movilizaciones diarias a los lugares de trabajo, los viajes ahora son largos y en efecto en su mayoría semanales o se realizan cada tres días, por la dificultad de desplazamiento diario y las largas distancias que suponen, incrementando los gastos en movilidad y la consecuente reducción del bienestar de las personas.

El proyecto CPT de Santa Clara tiene una conectividad espacial media. El proyecto se conecta directamente a una vía colectora; no obstante, no existe servicio de transporte público. La distancia al centro de la ciudad hace que sea posible la movilización mediante transporte no motorizado (10 – 20 minutos en bicicleta). Se distingue, de esta manera, al espacio como discontinuo y atomizado por las limitadas formas de transportarse que además están desarticuladas. Lo que se traduce, de acuerdo con (Jirón, 2010), en una experiencia temporal fragmentada constitutiva del vivir contemporáneo, por una ruptura intencionada de un “urbanismo fragmentador”. A más de que, mediante un análisis axial se identifica una integración media con respecto a la ciudad por el distanciamiento del proyecto de la ciudad respecto a su trama urbana.

Con relación a la proximidad a equipamientos, la mayor dificultad de los beneficiarios es el acceso a centros de salud. La localización geográfica de los centros de salud y de los proyectos habitacionales limita el acceso de los beneficiarios de CPT a este servicio. Lo que demuestra, la poca consideración de estos aspectos en la producción estatal de hábitat y vivienda; y la obstaculización “con que la población puede acceder a ellos [que] implica directamente la distancia por recorrer, aunado al grado de gravedad o el tipo de enfermedad del usuario, así como el costo por recorrido” (López & Aguilar, 2004).



## Conclusiones

La producción de vivienda de interés social en la Amazonía ecuatoriana se concibe desde una lógica de arriba hacia abajo (top down) como forma de gobernanza. El Estado se establece como actor dominante de esta estructura jerárquica, determinada como tal, por las limitadas formas formales de participación ciudadana y control social, el casi nulo liderazgo de los actores sociales, y los instrumentos de subordinación y disciplinarios implementados. A más de ello no se considera las identidades territoriales amazónicas.

Esta estructura jerárquica influye en el diseño de políticas de vivienda de interés social también verticales, que no incorporan una visión de la reducción de las desigualdades socio – espaciales, y los medios o instrumentos utilizados no observan las diversidades del territorio amazónico. De manera que, configuran y perpetúan geografías desiguales, perifirizando las soluciones habitacionales y subordinando a sus beneficiarios.

Esta geografía desigual, o también conocida como de ventaja y desventaja se caracteriza por la (des)conectividad espacial y las dificultades de desplazamiento de los habitantes de los barrios o proyectos habitacionales a los principales beneficios de la ciudad. De conformidad con (Brenner, 2003), el Estado determina sus estrategias espaciales y su “selectividad estratégica” en promover algunas zonas y relegar otras; y debido al marco legal que ampara estas actuaciones se configuran un fenómeno plural que arranca de “sumisiones que ni siquiera se perciben como tal” (J. M. Fernández, 2005), por estar amparadas bajo un marco legal normativo.



## Referencias bibliográficas

- Acosta, M. E. (2009). Políticas de vivienda en Ecuador desde la década de los 70 Análisis, balance y aprendizajes. In Aspectos Generales De La Planificación Tributaria En Venezuela (Vol. 2009, Issue 75). FLACSO Ecuador.
- Auyero, J. (2012). Patients of the state. The politics of waiting in Argentina. Duke University Press.
- Barros, K. (2022). Violencias territoriales y producción estatal de hábitat y vivienda en la red urbana amazónica centro-norte del Ecuador: Aproximación cualitativa/espacial a la reconfiguración de periferia urbana en Tena, Carlos Julio Arosemena Tola y Santa Clara (2010-2020) [Tesis de maestría]. FLACSO Ecuador.
- Beuf, A. (2017). El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas. In A. Beuf & P. Rincón (Eds.), Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina (pp. 3–21). Universidad Nacional de Colombia, Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Blomley, N. (2003). Law, property, and the geography of violence: The frontier, the survey, and the grid. *Annals of the Association of American Geographers*, 93(1), 121–141. <https://doi.org/10.1111/1467-8306.93109>
- Boano, C. (2015). La ciudad imposible: breves reflexiones sobre urbanismo, arquitectura y violencia. *Materia Arquitectura*, 12, 48–57.
- Brenner, N. (2003). Glocalization as a state spatial strategy: urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in western Europe. In J. Peck & H. Yeung (Eds.), *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives* (pp. 197–215).





# FLACSO 2022

- Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003). Participación y democracia: asociaciones y poder local. In *Movimientos sociales: cambio social y participación*. UNED.
- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas*. Editorial Universidad del Rosario / Flacso. <https://doi.org/DOI:dx.doi.org/10.12804/th9789587841336>
- Córdova, M., Menoscal, J., & Moreno, E. (2021). Governance and the design of post-disaster reconstruction policies. A comparative analysis in Latin America. *Disasters Journal*, 1–24.
- East, G., & Prescott, J. R. (1975). *Our fragmented world: An introduction to political geography*. Macmillan.
- Empresa Pública Casa para Todos. (n.d.). Programa Casa para Todos. <https://www.casaparatodos.gob.ec/programa-casa-para-todos/>
- Fernández, J. (2005). La noción de violencia simbólica en la obra de Pierre Bourdieu: una aproximación crítica. *Cuadernos de Trabajo Social*, 18, 7–31. <https://doi.org/10.5209/CUTS.8428>
- Fernández, J. M. (2005). La noción de violencia simbólica en la obra de Pierre Bourdieu: una aproximación crítica. *Cuadernos de Trabajo Social*, 18, 7–31. <https://doi.org/10.5209/CUTS.8428>
- Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas: Conceptos, Teorías y Métodos. In *Documentación Administrativa*. Siglo veintiuno. <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5212>
- Foucault, M. (1978). La gubernamentalidad. In *Ensayos sobre biopolítica. Excesos de vida* (pp.187–215). Paidós.
- Hood, C., & Margetts, H. (2008). The tools of government in the digital age. *Public Administration* Vol., 86(4), 1137–1138. [https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00756\\_4.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00756_4.x)



# FLACSO 2022

- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42, 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements.’ *Policy and Society*, 26(4), 1–18. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(07)70118-2)
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social). (2017). Planbarómetro: mejorando la calidad de la planificación.
- Jirón, P. (2010). Geographies of rhythm: Nature, place, mobilities and bodies. In *Repetition and difference: Rhythms and mobile place-making in Santiago de Chile* (pp. 129–143). Surrey Ashgate Publishing Limited.
- Lambert, R. (2021). The violence of planning law and the production of risk in Lima. *Geoforum*, 122, 82–91. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.03.012>
- López, F., & Aguilar, A. G. (2004). Niveles de cobertura y accesibilidad de la infraestructura de los servicios de salud en la periferia metropolitana de la Ciudad de México. *Investigaciones Geograficas*, 54, 185–209. <https://doi.org/10.14350/rig.30223>
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. In *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83–98). Instituto Nacional de Administración Pública.
- MIDUVI (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda). (2019). Proyecto de ley de vivienda Casa para Todos - CPT.
- Muir, R. (1975). *Modern political geography*. IA: W. C. Brown Co.



# FLACSO 2022

Presidencia de la república del Ecuador. (2017). Decreto No. 11 cambio de denominación de la empresa a Casa Para Todos EP y delegación de la ejecución del programa “Casa Para Todos.

Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. In La gobernanza hoy: 10 textos de referencia (pp. 99–122). Instituto Nacional de Administración Pública.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>

Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida. (2018). Toda una Vida intervención emblemática Casa para Todos. <https://issuu.com/todaunavida/docs/misioncasaparatodos-il>

Soja, E. (2010). Seeking Spatial Justice. In *Seeking Spatial Justice*. University of Minnesota Press. <https://doi.org/10.5749/minnesota/9780816666676.001.0001>

Soja, E. (2016). La ciudad y la justicia espacial. In *Justicia e injusticias espaciales* (pp. 99–106). Universidad Nacional del Rosario.

---

<sup>1</sup> Territorios en disputa

<sup>2</sup> Los mecanismos mediante los que la población es informada a su vez se subclasifican en: i) formas de alterar: asesorías y formación; formas de controlar: informes y registros; y, formas de restringir: propagandas o supresión de información



**FLACSO**  
**2022**

# **O ALCANCE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A VIOLÊNCIA DE GÊNERO PARA ALÉM DA ZONA URBANA- UMA VISÃO PSICOSSOCIAL: MULHERES DAS FAVELAS, DO CAMP O E ENCARCERADAS.**

**Karina Moura Bueno**

PUC-PR

**Eixo tematico 10:** Estado, governo e políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumo

Este artigo é uma breve revisão bibliográfica que versa sobre os aspectos psicossociais da violência de gênero contra mulheres e como políticas públicas brasileiras de enfrentamento alcançam-nas em localidades diversas. O método aderido é o analítico, por meio de revisionamento bibliográfico. A coleta de dados ocorreu nas plataformas Periódicos CAPES e Portal Scielo, e na Biblioteca Virtual da PUCPR, utilizando como filtro as palavras-chave e sendo selecionados apenas artigos concluídos a partir de 2017. Os resultados encontrados apontam a dificuldade do acesso às políticas e bens sociais, provocando a ausência de orientações e possíveis ações, ocasionando a falta de consciência das situações de vulnerabilidade e conferindo a essas mulheres até mesmo a naturalização das violências. Observou-se também o nível de escolaridade baixo, que influencia na posição no mercado de trabalho, e reflete no grau de independência financeira, sustentando assim a submissão aos companheiros e a anulação da força de trabalho dentro do espaço doméstico. Portanto, embora os contextos estudados sejam discrepantes do ambiente urbano, as dificuldades são comuns, o que aponta que a violência sofrida está claramente atrelada ao gênero e à totalidade de problemas ligados a ele, em detrimento à localidade. Ainda que a revisão limite-se aos conteúdos acadêmicos do Brasil, e que não se tenha localizado tantos trabalhos, principalmente sobre o encarceramento feminino, os resultados apontam que a violência e suas repercussões estão vinculadas ao fato da mulher ser simplesmente mulher, confirmando a definição de violência de gênero, e demonstrando que o modelo patriarcal replica-se independentemente das localidades, sempre subjugando mulheres e predefinindo funções sociais, o que, por fim, aponta que as políticas públicas voltadas à proteção feminina precisam ser aprimoradas.

**Palavras-chave:** mulheres; políticas públicas; favela; rural; prisão.



## Introdução

A formulação e implantação de políticas públicas perpassa fases complexas, levando a intensos debates devido à repercussão na vida cotidiana coletiva, ainda que muitas ações sejam direcionadas apenas a alguns grupos. Considerando este lugar de dissidências e confluências, pode-se dizer que o debate faz emergir a amplitude das pautas coletivas em seus diversos aspectos: histórico, econômico, cultural, ambiental e psicológico, como exemplo. Diante da vastidão do tema, é relevante apresentar um conceito de política pública, que pode ser definido como todo ato do poder público, ou seja, toda ação do Estado, ainda que mínima, seja no âmbito econômico, social, nas relações exteriores e internas, e em todas outras esferas em que o Estado intervém para dar resolução às demandas da sociedade, segundo Gasparotto et al (2014). Portanto, uma política econômica, por exemplo, com o intuito de gerar renda para a população, ainda que não seja necessariamente a mais pobre, não deixa de ser uma política pública em sua finalidade, que tem repercussão em toda a sociedade. No entanto, como é de interesse desse artigo, convém apontar que no interior desse conceito distingue-se as políticas sociais, que são a soma das ações do Estado para alcance das necessidades da sociedade e das demandas da classe trabalhadora (GASPAROTTO et al, 2014). Ou seja, a discussão, formulação, implementação, avaliação e até mesmo a revisão de políticas públicas é o próprio trabalho do Estado, pelo qual atende-se às necessidades sociais, e dentre elas, estão as relacionadas ao gênero, nosso tema central nesta breve revisão.

A história das políticas públicas para as mulheres no Brasil remonta a março de 2003, quando da criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) que ainda compõe a estrutura dos órgãos ministeriais definida pela Lei nº 13.844 de 2019 (BRASIL, 2019). Atualmente inserida na pasta do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o



# FLACSO 2022

foco de atuação da secretaria envolve o desenvolvimento e execução de 1) políticas públicas para Trabalho, desenvolvendo a autonomia econômica feminina; 2) políticas públicas contra a violência de gênero; e 3) políticas públicas nas áreas da Saúde, Educação e Cultura. No ano subsequente à criação da SNPM, ou seja, em 2004, realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (1ª CNPM), resultando o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM I). Sua 2ª edição aconteceu em 2007, quando foi elaborado o PNPM

II. Por sua vez, a 3ª CNPM aconteceu em 2011 e dela obtivemos a PNPM III (2013-2015), em um cenário diferenciado, visto que o Brasil estava pela primeira vez sendo representado por uma mulher, Dilma Rousseff, no cargo máximo do Poder Executivo. Já na época da convocação para a IV CNPM, em 2016, o contexto era outro, em que a presidenta sofreu o processo de impeachment. Nessa conferência não se debateu uma atualização do PNPM, segundo o texto base da V Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres – V CNPM, elaborada pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2021).

O PNPM parte do pressuposto de que a transversalidade nas políticas públicas de gênero auxilia na promoção de medidas que podem levar à transformação e contra a opressão e invisibilidade com que são submetidas as mulheres. Segundo o PNPM (BRASIL, 2013), a transversalidade consiste em um construto teórico, mas também prático. Teoricamente, a transversalidade convida a ressignificar conceitos, para que se torne possível uma compreensão mais adequada dos processos sociais, estruturais e dinâmicos mobilizados na produção de desigualdades de gênero, entre outros. Além disso, como conjunto de ações, a proposta da transversalidade é estratégia para o desenvolvimento democrático, imprescindível nos espaços de relação de poder e de construção da cidadania, segundo o mesmo documento. A gestão da transversalidade



# FLACSO 2022

propõe a incorporação da perspectiva de gênero em todas as políticas públicas:

“Na elaboração de todas as políticas públicas, em todas as suas fases, deve ser perguntado: como é possível contribuir para sedimentar a igualdade de gênero? Insere-se assim, no âmbito dessas políticas, o paradigma da responsabilidade compartilhada: não cabe apenas ao organismo de políticas para as mulheres promover a igualdade de gênero, mas a todos os órgãos dos três níveis federativos.” (PNPM, 2013)

Dito isso, ainda é importante conceituar violência de gênero. Grossi e Coutinho (2017), afirmam que a sua caracterização essencial se dá pela assimetria: a diferenciação entre homens e mulheres, necessariamente pelo gênero; abrange-se aqui por “violência” todo tipo de abuso, seja ele físico, mental ou sexual. Sardenberg e Tavares (2016) vão ao encontro desse conceito e acrescentam no rol das violências de gênero, ainda, a violência social e simbólica que tenham como fundamento a organização social dos sexos, baseado na identidade de gênero ou orientação sexual. As autoras apontam que historicamente e quantitativamente é a ação de violência por parte dos homens contra as mulheres, principalmente no ambiente doméstico, a que causa maior alarde, visto que se manifesta como fator estruturante da sociedade, ou seja, a organização social consolida-se nessa construção disfuncional e perigosa. Neste sentido, Saffioti (2004) corrobora esta análise social quando afirma que a violência de gênero advém de um modo de organização social que concede prerrogativas ao masculino em detrimento do feminino. Por essa compreensão é que procura-se realizar uma revisão que analise os aspectos psicossociais, buscando refletir sobre a efetividade da atuação das políticas públicas na transformação do fator estrutural dessa desigualdade.





# FLACSO 2022

## Objetivo geral:

Revisar produções acadêmicas sobre políticas públicas sociais brasileiras voltadas ao combate da violência contra mulheres em diversas realidades, evidenciando os aspectos psicossociais

## Objetivos específicos:

- Analisar aspectos da realidade social das mulheres de localidades distantes dos centros urbanos;
- Refletir sobre a efetividade da intervenção do Estado para proteger as mulheres desses contextos.

## Justificativa

A revisão e análise desses conteúdos é importante para a reflexão no que tange aos aspectos psicossociais que estruturam a violência de gênero, de modo a refletir sobre a abrangência da ação do Estado diante da diversidade das realidades femininas.

## Metodologia

A metodologia adotada para a elaboração do presente artigo foi o revisionamento bibliográfico, com coleta de dados realizada por meio das plataformas de bases de dados Scielo e Google Acadêmico, como também consulta à Biblioteca Virtual da PUC-PR, utilizando como filtro a data de publicação dos trabalhos, sendo selecionados apenas artigos concluídos a



# FLACSO 2022

partir do ano de 2017. Desse modo, esta revisão direcionou-se à produções acadêmicas realizadas nos últimos cinco anos.

O tema das políticas públicas contra a violência foi delimitado aos seus aspectos psicossociais relacionados ao gênero feminino, sem delimitação de faixa etária, e interligado ao seu alcance para além dos centros urbanizados: favelas, áreas rurais e sistema penitenciário.

## Revisão da Literatura e Resultados

A respeito da literatura analisada, percebe-se as dificuldades de acesso das mulheres às políticas e aos bens sociais (item 6.1), o que provoca a ausência de orientações e ações; que, por vezes, ocasiona até mesmo a falta de consciência de que estão em situações de vulnerabilidade (6.2), conferindo-as a naturalização dos abusos vividos. Além disso, também observou-se o nível de escolaridade, geralmente baixo (6.3), que influencia na posição da mulher no mercado de trabalho, o que reflete em seu grau de independência financeira, e, conseqüentemente, sustenta a submissão aos seus companheiros e a anulação da sua força de trabalho, restringindo-a ao espaço doméstico.

### 6.1. O Problema do Acesso às Políticas e Bens Sociais

A leitura dos artigos aponta para duas frentes importantes no processo psicossocial de consolidação do objetivo das políticas contra a violência de gênero, quando esta já está sendo praticada: o fortalecimento da rede de apoio informal e a formal. Como colocam Grossi e Coutinho (2017), na rede informal, estão a família, amigos e/ou vizinhos que podem contribuir encorajando a denúncia e amparando a mulher emocionalmente, acessando



# FLACSO 2022

assim a rede formal, em que ocorre o suporte à mulher através dos equipamentos especializados.

No entanto, na prática, o acesso à rede formal ocorre através dos Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e de delegacias comuns, pois muitos municípios não possuem serviços da rede especializada (GROSSI & COUTINHO, 2017). Portanto, inicialmente encontra-se já a dificuldade de acesso ao apoio adequado.

Piorando o cenário, há mulheres dos contextos analisados que nem mesmo os serviços não especializados conseguem acessar: a falta de territorialização do atendimento faz com que mulheres precisem superar grandes distâncias e outros entraves para acessar qualquer rede de proteção. Grossi e Coutinho colheram o seguinte relato: “Lá tem que ser na cidade, fora não tem. Mas na cidade tem localidade lá, que dá 32 quilômetros da cidade. Eu moro 41 quilômetros da cidade (M-LR) 04.08.2015” (GROSSI & COUTINHO, 2017, p. 5).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, por meio da Coordenação de População e Indicadores Sociais, elabora a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), e no documento referente ao ano de 2018, detalhou-se que apenas 19.9% dos municípios brasileiros possuíam órgão executivo de políticas voltadas às mulheres, patamar próximo de 2009. Em 2013, esse percentual era de 27,5%; a regressão, segundo a MUNIC, deu-se devido à transformação administrativa de 2015, que uniu a pasta responsável pelas políticas para mulheres, entre outras relacionadas, como a de igualdade racial e de direitos humanos, à estrutura do Ministério da Justiça e/ou da Secretaria Geral da Presidência da República, descontinuando políticas públicas relevantes, quando menos de 30% da dotação orçamentária autorizada foi utilizada. (IBGE, 2019).

A MUNIC também aponta que, dos municípios brasileiros com população até 20.000 habitantes, o número dos quais possuíam organismo executivo



# FLACSO 2022

de política para mulheres, em 2018, não superou o percentual de 15,8%. (IBGE, 2019).

Além de órgãos de gestão, o documento também detalha o quantitativo de serviços especializados de atendimento à violência sexual: em 2018, somente 9,7% dos municípios brasileiros ofereciam esse serviço e 8,3% possuíam Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs). Novamente focando em municipalidades menores, que correspondem a 70% da totalidade, nota-se que as cidades até 20.000 habitantes contam apenas em 8,3% com alguma forma de atendimento especializado à violência contra a mulher. (IBGE, 2019).

Analisando a edição posterior, de 2019, observa-se que a MUNIC 2019 não possuiu um capítulo para discorrer apenas sobre as políticas públicas para mulheres, abordando de modo raso a temática em Segurança Pública e Direitos Humanos. Embora afirme-se que as Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher estavam presentes no maior número de municípios, os dados detalhados em tabela do mesmo documento indicam que de 2014 até 2019 houve a diminuição de 24 delegacias, indo de um total de 441 para 417 em 2019 (IBGE, 2020). Já a MUNIC referente à 2020 nem sequer possuiu capítulo sobre Direitos Humanos e Segurança Pública, portanto, a base de dados mais detalhada, atualizada, e por isso mais referenciada aqui, foi a de 2018.

Voltando-se aos municípios onde existem algum equipamento de apoio, estes, muitas vezes, são ausentes de integração entre os demais serviços existentes, o que também se apresenta como um perigo às mulheres, potencializando o risco de revitimização das mesmas. A MUNIC 2018 também apresenta dados a respeito disso: 87,5% dos municípios que possuem organismo executivo de política para mulheres se articularam nas áreas da assistência social (91,8%), educação (83,0%) e saúde (79,6%),



# FLACSO 2022

mas na área de segurança pública não existiu evolução na articulação (IBGE, 2019).

Além da dificuldade de acesso relacionada diretamente aos serviços de apoio, as mulheres possuem outras restrições ligadas a aspectos sociais, como Souza et al (2019) destacam:

as desigualdades de gênero referem-se a diversos aspectos distintivos entre homens e mulheres, entre eles o acesso aos bens sociais e aos programas de geração de renda, de inserção no mercado de trabalho, nos sistemas de tecnologias e informática, os quais asseguram o acesso às várias dimensões da cidadania. (SOUZA et al, 2019, p. 261)

Ou seja, a dificuldade de acesso das mulheres se estende à cidadania. Santos (1996) discorre sobre a participação de mulheres de favela na comunidade, por meio da vida política, religiosa e em outras instituições. Ela narra conflitos entre a postura conscientizadora desses espaços, que, de certa maneira, colocam as mulheres em locais de discussão e reflexão para além do ambiente doméstico, mas que simultaneamente reforçam posturas conservadoras, se indispondo às transformações e revoluções de qualquer forma.

Na mesma toada, quando nos voltamos ao sistema penitenciário, observamos mais dificuldades e violações de direitos concernentes à dignidade das pessoas encarceradas em geral, mas em especial, ligadas às mulheres presas, que para além das violações de seus direitos enquanto pessoa, são desrespeitadas em situações intrinsecamente ligadas ao gênero, como em seus direitos sexuais e reprodutivos; em suas necessidades básicas, como a necessidade de vestuário; além da limitação de acesso à saúde especializada, como também necessidades familiares e psíquicas (SOUZA et al, 2019). As mesmas autoras enfatizam as diferenças entre homens e mulheres, apontando a distinção física e psicológica que requer ações de promoção de saúde diferentes. Trata-se da discriminação positiva preconizada, embasada na peculiaridade fisiológica e psíquica da mulher (SOUZA et al, 2019).



# FLACSO 2022

Embora o sistema prisional seja uma política pública do setor de segurança, dentro dele devem existir políticas sociais para além do objetivo da execução penal; no contexto do encarceramento feminino, as demandas são muito particulares, e o acesso às condições que preservem estas mulheres de violências é crucial. Resgatando a condição dos estabelecimentos prisionais, que possuem, em sua maioria, ambientes insalubres, superlotados e com grande potencial de contaminações, fica explícita a importância da formulação de políticas públicas voltadas ao modelo preventivo de promoção à saúde. Silva et al (2021) apontam que as ações nesse sentido seguem predominantemente um modelo assistencial de saúde. Faltam recursos que potencializem o autocuidado, que fortaleça o conceito de saúde como integralidade entre bem estar físico e psicológico; muitas vezes faltam até mesmo insumos para medidas preventivas e para realização de exames. Os autores também apontam disparidades na formação e prática dos profissionais de saúde, tendendo a um modelo biologicista, “que necessita curar rapidamente para evitar aumento nos casos de contaminação, que é regida pelo modelo assistencial biomédico” (SILVA et al, 2021, p.4).

## **6.2. A Ausência de Conscientização e a Naturalização das Violências**

Com a dificuldade de acesso às Políticas e aos bens sociais, a violência perpetua-se de geração em geração, e, como consequência de tudo o que se repete, naturaliza-se como algo normal. Grossi & Coutinho (2017, p.32) afirmam:

quando não há suporte do Estado, a violência adquire formas complexas e de caráter multifacetado na vida cotidiana. Esse fenômeno naturalizado estende-se às questões complexas que envolvem não somente a falta de uma rede especializada, mas a cultura em todos os seus segmentos, seja em questões religiosas, no Estado e nas formas como agem suas instituições, nas interações sociais e econômicas e de classe. Estas, no entanto, evidenciam a discriminação em todos os aspectos seja quanto à posse da terra e sobrecarga



# FLACSO 2022

feminina no trabalho, as quais são justificadas pelas relações assimétricas de gênero.

Como o trecho coloca, no dia-a-dia dessas mulheres, a violência vem acompanhada de vários outros fatores que corroboram para sua não identificação e manutenção. O “caráter multifacetado” se refere às várias nuances que a violência possui. Grossi & Coutinho (2017) evidenciam que as violências não são reconhecidas por vezes, causando alerta apenas quando de fato podem acabar em morte, ou seja, em feminicídio. Mulheres relatam, segundo as autoras, o fato de terem pais violentos, e o crescimento presenciando abusos. Portanto, o aspecto cultural e estrutural reforça um lugar de violência e submissão contra as mulheres como natural. Nesse sentido, o artigo também traz a fala de outra mulher que se coloca como “nada” diante de sua relação com o marido, que é provedor do lar. Portanto, acredita ela, que não possa reclamar dos abusos vividos (GROSSI & COUTINHO, 2017).

Segundo Silva (2019), a naturalização da função social imposta às mulheres e das demais relações de gênero engloba uma ideologia que procura impor que esta realidade é fruto da biologia, de algo intrínseco à essência masculina e feminina, como se nascêssemos dessa forma e não pudéssemos nos desvencilhar disso. O aspecto biopsicossocial, ou seja, a construção conjunta da biologia, dos aspectos psicológicos e também sociais ficam excluídos desse raciocínio, desconsiderando que a natureza humana é construída por todos esses fatores. Este pensamento reflete a introjeção da concepção machista que entende mulheres e crianças como propriedades do homem, provedor da família. O masculino, o másculo, e tudo relacionado ao homem seria o proprietário, detentor e condutor de tudo que possui natureza feminina, como se esta fosse seu objeto. Para o homem, portanto, dá-se o lugar da ação, da chefia. Do mesmo modo, dá-se também ao masculino uma posição de agente da violência, com o domínio de pessoas, de territórios (GROSSI & COUTINHO, 2017).



# FLACSO 2022

Seixas Filho et al (2020) afirmam que o patriarcado criou um tipo de conformidade diante dos crimes de violência doméstica, levando parte da sociedade a ser conivente com esse tipo de violência como algo de fato normal, dando direito ao homem para agredir uma mulher simplesmente por essa ser o que é e impondo a ela uma postura que lhe condiciona a obedecer ao marido.

Os artigos não trazem fortes evidências de que projetos venham sendo implementados para modificar esta forma de pensamento hostil às mulheres. Seixas Filho et al (2020) afirmam que apenas o formalismo de legislações a respeito do tema, ou seja, um ordenamento que tenha vigência jurídica não é o suficiente se não possuir vigência social, ou seja, se não for assimilado pela sociedade, principalmente nas localidades marginalizadas, como é o foco do recorte deste trabalho

é preciso que toda a sociedade juntamente com o Estado se conscientize sobre sua responsabilidade no combate à violência contra a mulher, não permitindo que tal conduta se passe de forma impune. É preciso criar mecanismos capazes de romper a ordem patriarcal vigente que contribui para a perpetuação das relações desiguais de poder e acarretam a violência doméstica, erradicando a violência contra a mulher no âmbito familiar ou decorrente de uma relação de afeto. (SEIXAS FILHO et al, 2020, p.20)

### **6.3. A Baixa Escolaridade e a Anulação da Força de Trabalho Feminina**

Embora Seixas Filho et al (2020) afirmem que a escolaridade não é condicionante determinante para a mulher se tornar vítima de crime de violência doméstica, os mesmos pesquisadores observaram que o baixo nível de escolaridade tem influência na falta de informações e de compreensão das leis que protegem a dignidade humana e em especial as mulheres e seus direitos, corroborando o tema apresentado no subtítulo anterior, sobre a ausência de conscientização e a naturalização das violências.





# FLACSO 2022

Além disso, uma maior instrução formal possibilita à mulher mais possibilidades de trabalho, o que lhe dá a potencialidade de ser independente financeiramente, diminuindo o domínio masculino sobre o feminino. No entanto, como apontam os mesmos autores, Seixas Filho et al (2020), também existem ainda muitas desigualdades entre homens e mulheres quando se diz respeito à remuneração e ascensão profissional. A superação desses entraves é crucial para a diminuição dos abusos sofridos pelas mulheres, e deve ser objeto de políticas públicas com maior veemência.

Portanto, a deslegitimação e a anulação da força de trabalho feminina acontece quando estas recebem menores salários em comparação ao gênero masculino, como também, quando estas possuem jornada dupla, trabalhando também em casa após o período do trabalho externo ao lar, sendo que este trabalho doméstico acaba sendo descaracterizado como uma segunda jornada, ficando tão somente ao encargo feminino, como sua obrigação intrínseca, independentemente de suas demais ocupações.

Grossi e Coutinho (2017), discutem ainda a jornada tripla no caso das mulheres do campo, as quais se sujeitam a realizar diversas tarefas diariamente, que são entendidas como ajuda, principalmente as atividades ligadas ao trabalho na roça. Como exemplo os autores citam o cuidado com os animais e colheita, além do cultivo de alimentos. No entanto, ainda que trabalhem neste contexto e que isso ocupe tempo e energia dessas mulheres, as atividades exercidas no ambiente doméstico são entendidas apenas como tarefas femininas, como se estas não possuíssem outras obrigações que já lhe ocupassem.



## Considerações Finais:

Considera-se que embora não tenham sido localizados tantos artigos para uma análise aprofundada, os materiais indicam que os contextos da favela, do ambiente rural e do sistema penitenciário são realmente peculiares e discrepantes do ambiente urbano, mas as dificuldades psicossociais das mulheres diante da violência de gênero são comuns a todas elas, na maioria das vezes. A violência sofrida por este grupo está claramente mais atrelada ao aspecto do gênero e da totalidade de problemas estruturais ligados a ele.

Ou seja, fica explícito que a violência e suas repercussões estão vinculadas ao fato da mulher ser o que ela é: simplesmente mulher, e que o modelo patriarcal de família se replica nas localidades, subjugando mulheres e predefinindo suas funções sociais.

Desse modo, o artigo alcançou seu objetivo geral de revisar brevemente literaturas sobre Políticas Públicas voltadas para mulheres e refletir sobre sua implicação psicossocial diante das diversas realidades, na medida em que se pôde evidenciar aspectos que demonstram algumas problemáticas envolvidas na violência de gênero, revelando seu caráter multidimensional e apontando aspectos nos quais as Políticas Públicas devem trabalhar.

No tocante à compreensão das vulnerabilidades específicas das mulheres das favelas, rurais e encarceradas, primeiro objetivo específico, isto não ficou tão claro, mostrando novamente que as vulnerabilidades são mais comuns ao gênero do que à localidade, como já explicado. No entanto, a revisão alcançou uma análise das vulnerabilidades gerais e enfatizou que o enfrentamento à violência contra as mulheres requer o olhar atento ao caráter multidimensional que o fenômeno assume. Para superá-la, demanda-se políticas públicas transversais, que envolvam projetos para a habitação, trabalho e educação dignas, ou seja, políticas que em sua



# FLACSO 2022

finalidade possuam o objetivo de reduzir as desigualdades entre homens e mulheres.

Somente uma rede de apoio mais organizada não solucionará a questão, ou então apenas mais informação e conscientização sobre o que é violência; nem, por fim, mais fontes de renda e autonomia às mulheres isoladamente. A emancipação feminina depende de todos esses fatores relacionados, e quais outros se mostrarem subjugadores do potencial feminino. A quebra do paradigma atual implica uma transformação na organização social e nos valores que a sustentam.

## Referencias bibliográficas

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres (2013). Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres. Recuperado em 09 out 2022, de

<http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/PlanoNacionaldePoliticaspaaasMulheres20132015.pdf>

Brasil, Lei nº 13.844 (2019). Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Recuperado em 10 de nov 2022, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113844.htm)

Brasil. Presidência da República. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2021). Texto Base da V Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres – V CNPM, Recuperado em 11 de out 2022, de <https://www.gov.br/participamaisbrasil/v-conferencia-nacional-de-politicas-para-as-mulheres>



# FLACSO 2022

- Gasparotto, G. P., Grossi, P. K., & Vieira, M. S. (2014). O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea.
- Grossi, P. K., & Coutinho, A. R. C. (2017). Violência contra a mulher do campo: desafios às políticas públicas. *Serviço Social em Revista*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE (2019). Perfil dos municípios brasileiros: 2018, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 08 de out de 2022, de <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101668>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020). Perfil dos municípios brasileiros : 2019, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE. Recuperado em 08 de out de 2022, <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101770>
- Safiotti, H. I. Gênero, Patriarcado, Violência. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. Coleção Brasil Urgente.
- Santos, A. P. (1996). Ponto de vida: cidadania de mulheres faveladas. Edições Loyola.
- Sardenberg, C., & Tavares, M. S. (2016). Violência de gênero contra mulheres: suas diferentes faces e estratégias de enfrentamento e monitoramento. EDUFBA.
- Seixas Filho, J. T., de Freitas Xerfan, F. M., Mello, S. C. R. P., & Dusek, P. M. (2020). Análise Da Violência Doméstica No Ambiente Da Favela. *Revista Valore*, 5, 5013.
- Silva, M. R. (2019). Gênero, desigualdades e agricultura: a mulher na atividade agrícola familiar. *Brazilian Journal of Development*.



# FLACSO 2022

Silva, J. K. A. M. da ., Santos, A. A. P. dos, Silva, N. A. dos S. ., Pereira, D. C. A. S. ., Rocha, A. C. da S. ., & Costa, A. V. (2021). Model of health care provided in the female prison system. *Research, Society and Development*.

Souza, P. V. N. C. S., Jaborandy, C. C. M., & Oliveira, L. P. S. (2019). Políticas Públicas Para Mulheres Encarceradas No Brasil: Um Instrumento Garantidor Da Dignidade. *Revista Juridica*.



**FLACSO**  
**2022**

## **REVISIÓN TEÓRICA DE PROGRAMAS SOCIALES EN LA UE. MEDICIÓN DE INDICADORES DE ODS EN LAS ISLAS CANARIAS.**

**Dr. Pedro Ernesto Moreira Gregori**

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España

**Dr. Eugenio Díaz Fariña**

Universidad de La Laguna. España

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

Ante un achicamiento generalizado del Estado de bienestar en Europa, tienen especial relevancia los programas sociales como forma de reequilibrar la equidad que por sí solo el mercado no puede generar. La revisión teórica de conceptos tales como ciudadanía, Estado de bienestar, imparcialidad y calidad del gobierno, nos introducen en algunos de los principios esenciales a tener en cuenta para la fundamentación e implementación de programas y políticas sociales. Para que estos sean eficaces y eficientes, lejos de todo asistencialismo temporal, es fundamental partir también de un acertado diagnóstico de los problemas sociales que se vayan a abordar. Con el objetivo de implementar los programas sociales que ayuden al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es que las administraciones públicas de estadística en España, han acordado una metodología común y específica. La cual se centra en medir los indicadores sociales que permitan de forma comparativa evaluar tendencias de evolución/involución de tales indicadores. En este caso, presentamos a modo de ejemplo la metodología llevada a cabo por el Instituto Canario de Estadística (ISTAC) para medir los indicadores del ODS N°1 “Fin de la pobreza”.

**Palabras clave:** Programas sociales, ODS, Islas Canarias, España



# FLACSO 2022

## Introducción

A día de hoy la Unión Europea está integrada por 27 países con dispares niveles de desarrollo. Con el objetivo de fomentar el desarrollo de los pueblos y el crecimiento en equidad, bajo el concepto de solidaridad interregional es que se administran y distribuyen los fondos comunes de cohesión<sup>1</sup>. Siendo los principales objetivos: lograr una Europa más competitiva e inteligente, más verde y ecológica, más conectada mejorando la movilidad, más social e inclusiva, y más cercana a la ciudadanía. Múltiples programas sociales son financiados por tales fondos.

Al momento de su ejecución, es habitual que quienes los administran se centren principalmente en su ejecución práctica. Así como en las diferentes etapas de implementación: diagnóstico, diseño, pruebas piloto, redefiniciones (si fuese necesario), inicio de la puesta en marcha, ejecución, seguimiento, y evaluación (continua y final) del programa. Lo que conlleva una gran complejidad de tareas, además por supuesto de los instrumentos de control, auditoría, participación ciudadana, y utilización de las diferentes metodologías de intervención social.

Es importante que ante la urgencia de tales intervenciones y del logro de los resultados esperados, considerar en todo momento determinados principios básicos que encuadran la praxis de los programas sociales en el marco de los fondos europeos. En este caso, la revisión conceptual que presentamos abarca: a) El ejercicio de la ciudadanía y la crisis europea del Estado de bienestar, b) Consideraciones sobre la imparcialidad e igualdad de trato en la implementación de programas sociales, y c) La redistribución de ingresos para la implementación de programas sociales en el marco de la calidad del gobierno (QoG). Luego de la revisión del marco teórico, ejemplificaremos la relevancia de un





# FLACSO 2022

caso paradigmático sobre la implementación de programas sociales: el objetivo del cumplimiento de los ODS en las Islas Canarias (España). Así como la metodología de medición de los principales indicadores asociados a cada una de las áreas de intervención. Tanto para la ejecución de políticas de cohesión de la UE, como para el seguimiento de los ODS, consideramos el acuerdo alcanzado por Órganos Centrales de Estadística de las Comunidades Autónomas (OCECAS) de España, un hito a destacar para direccionar, implementar y gestionar los programas sociales. Cabe destacar que las Islas Canarias, en su estatus de Región Ultraperiférica (RUP) de la UE, cuentan con líneas de financiamiento especiales en el marco de las políticas de cohesión. Las cuales promueven una mayor equidad para el logro del crecimiento y desarrollo debido a las desventajas comparativas por la lejanía a los territorios continentales europeos. Por otra parte, las Islas Canarias si bien han logrado un considerable desarrollo desde la incorporación de España a la UE, han sufrido históricamente de mayores tasas de desigualdad y exclusión social en comparación con el resto de regiones del país.

## Marco teórico

### 1.1.1 El ejercicio de la ciudadanía y la crisis europea del Estado de bienestar

Al respecto del debate sobre la praxis en las políticas sociales, consideramos relevante tener en cuenta inicialmente una serie de conceptos básicos. Juan Manuel Ramírez Sáiz (1999), en su reseña de “Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía” de la autora Adela Cortina, destaca que el logro de la “Teoría de la Ciudadanía” es el de la “civilidad”: compartiendo la ciudadanía un sentimiento de



# FLACSO 2022

pertenencia a la comunidad y de justicia. Precisamente, serían los valores compartidos los requisitos mínimos de convivencia sobre los que una sociedad plural no está dispuesta a renunciar. Siendo un concepto que integra las necesidades de pertenencia comunitaria, y a su vez, las necesidades liberales de justicia: generando una adhesión a los proyectos comunes por parte de la ciudadanía. Cortina incide a su vez, en la diferencia entre un Estado justo o de derecho, y un Estado benefactor o asistencialista. Afirmando que la justicia la debe procurar el Estado, mientras que el bienestar, debe ser responsabilidad y logro de la gente. Por lo que la “solidaridad” es plausible cuando la practican las personas en sus relaciones interpersonales, pero degeneraría en paternalismo/asistencialismo cuando es asumida por el Estado. El cual debería tener un papel de regulador y mediador, entre el trabajo y el capital. La línea argumental sobre la ciudadanía de Thomas Marshall (Casado & Miranda, 1997) afirmaba que ha sido el siglo XX el de la conquista de los derechos sociales, destacando la expansión del Estado de bienestar, las dotaciones materiales comunes y la protección social, entre otros, ante la enfermedad, los accidentes laborales, y la asistencia en la vejez. Además de haberse consolidado en ese siglo, el derecho a la educación, a la seguridad social y a prestaciones varias (vivienda, pensiones, seguros, invalidez, orfandad, viudedad). Afirmando que, si bien los derechos ciudadanos moderarían la tendencia a la desigualdad provocada por la economía de libre mercado, el mercado y la desigualdad económica serían funcionalmente necesarios para la producción de riqueza y la preservación de los derechos civiles. Motivo por el cual, los derechos sociales contribuirían a la igualdad de estatus, pero no a la igualdad de rentas. Siendo su objetivo la abolición de la pobreza, pero no la abolición de la desigualdad. La alternativa al dilema entre “clases y ciudadanía” fue históricamente, la creación del Estado de bienestar. El cual surgió en Europa luego de la II Guerra Mundial,



# FLACSO 2022

combinando sistemas democráticos de gobierno, de libre mercado e intervención del Estado en lo social. Estableciéndose políticas sociales y posicionando al Estado, como garante de las condiciones sociales de las personas. A través de mecanismos obligatorios de solidaridad para que la sociedad afronte en su conjunto políticas y programas sociales de lucha contra la desigualdad y la exclusión (Martínez y Rodríguez, 2018; Adelantado, 2013). Cabe destacar que, si bien el Estado de bienestar está en crisis, persisten aún en Europa cuatro modelos básicos. El “modelo nórdico” (Suecia, Dinamarca, Finlandia y Holanda) el cual apuesta por altos niveles de fiscalidad, amplias prestaciones en servicios públicos, y políticas activas de empleo. El “modelo anglosajón” (Reino Unido e Irlanda) con una garantía de mínimo vital alta, subsidios por cotizaciones y subvenciones incondicionadas limitadas. El modelo continental (Alemania, Austria, Francia, Bélgica y Luxemburgo) otorgando especial relevancia a las pensiones. Y el “modelo mediterráneo” (Grecia, Italia, España y Portugal) con un importante peso del sistema de pensiones, pero con un considerable déficit en la activación del empleo (Sapir, 2005). Los principales motivos de la crisis en el Estado de bienestar se deben a múltiples factores, a destacar: factores ideológicos (auge del neoliberalismo), factores demográficos (envejecimiento poblacional), y factores estructurales (precarización del factor trabajo, procesos de globalización y deslocalización de industrias). Por lo que, en definitiva, comienza a resultar difícil de financiar, provocando una crisis de legitimación hacia el propio Estado y siendo disfuncional al sistema capitalista en sí mismo. De ahí la importancia ante la desigualdad y la exclusión, generar programas de inclusión social, junto con un eficaz control y auditoría de su gestión y evaluación de resultados. Midaglia (2012), Fernández y De los Campos (2004) afirman que sin llegar a plantear un Estado “paternalista” o “intervencionista”, habría un consenso sobre que el mercado por sí solo



# FLACSO 2022

no resuelve la pobreza y la exclusión. Sino que es el Estado el que debe intervenir activamente a través de políticas públicas y programas de intervención social con el objetivo de disminuir las desigualdades, la exclusión, y potenciar políticas inclusivas y de erradicación de la indigencia y la pobreza. Promoviendo políticas sociales desde una perspectiva integral y público-estatal, y no exclusivamente desde lo sectorial, o gubernamental y asistencialista. Siendo uno de los grandes reclamos a la hora de su implementación, la neutralidad valorativa o imparcialidad en el momento de la selección de las personas beneficiarias.

## **1.1.2 Consideraciones sobre la imparcialidad e igualdad de trato en la implementación de programas sociales**

Suzuki et al. (2021a) inciden en que en el ámbito de las políticas públicas, la imparcialidad o neutralidad valorativa de los gobiernos, se considera habitualmente una característica central de la calidad del mismo. Conduciendo a nivel macro, a resultados favorables. Enfatizando que tal imparcialidad en los procesos oficiales y administrativos, garantiza la igualdad de trato de las personas, independientemente de las diferencias de raza, sexo u otras características sociodemográficas (Grabham 2009 a). Garantizando asimismo que las reglas y las expectativas sobre los servicios públicos sean transparentes y aplicables a todas las personas por igual, en la forma previamente estipulada en las leyes y los reglamentos. Aunque inciden en que ese trato en la “igualdad formal” podría ir en detrimento de la “igualdad sustantiva/equidad”, y de la contemplación de diversas formas de discriminación con orígenes sociales. Por lo tanto, las personas con un estatus socialmente desfavorecido podrían tener menos que ganar con los servicios públicos cuando el gobierno enfatiza tal



# FLACSO 2022

imparcialidad (Grabham 2009 b). De todas formas, lo esperable, es que tanto las leyes, así como los reglamentos, contemplen salvedades y excepciones que garanticen el acceso de toda la ciudadanía a los procesos administrativos en base a una igualdad real y efectiva. Por lo que está claro que una alta imparcialidad implicaría que los servidores públicos siguen reglas imparciales o impersonales en lugar de parciales o personales en el manejo de casos administrativos individuales (Fernández-Carro & Lapuente, 2016). En consecuencia, las decisiones sobre casos individuales están sujetas a reglas y regulaciones escritas estipuladas en políticas o leyes, más que en filias o a fobias personales y relaciones (Rothstein & Teorell, 2008). Del lado de la gente, la imparcialidad en el proceso administrativo significa que las reglas y expectativas de los servicios públicos son transparentes y aplicables a todas las personas por igual en la forma estipulada en las leyes y reglamentos. Valores como la neutralidad, la igualdad de trato ante la ley, y el cumplimiento de las normas y la ley, son principios esenciales de los servidores públicos en la burocracia clásica de Max Weber (Linde, 2012). De todas formas, el estudio que presentan Suzuki et al. (2021b), muestra que las normas estrictas de neutralidad e imparcialidad podrían perjudicar a los más vulnerables. Concluyendo que la falta de imparcialidad podría tener consecuencias negativas tales como corrupción y menor confianza. Otro de los conceptos relevantes sobre la imparcialidad, tiene que ver con el principio del “velo de la ignorancia” Harsanyi (1953) y Dworkin (1992); modelando el ideal moral de imparcialidad y siendo su objetivo que la posición inicial sea neutral y objetiva. Que estos no conozcan en detalle la situación comparativa de las demás personas participantes/candidatas: su situación personal en la estructura social, su posicionamiento, su punto de partida, ni de llegada. Por lo tanto, el primar la ignorancia mutua llevaría a principios justos en la sociedad y en el mercado. Destacando



# FLACSO 2022

el principio de que si una persona ignora como terminará su ciclo vital, es probable que no privilegie a un determinado grupo de personas. Sino que, desarrolle una concepción de justicia y de equidad en el que se trate a toda la gente por igual. De todas formas, respecto de este concepto, Moreno-Terner y Roemer (2005, 2006) afirman que el “velo de la ignorancia” generalmente conduce a conclusiones y concepciones no prioritarias y no capta adecuadamente el ideal moral de la imparcialidad. Mientras que la justicia sí debe ser imparcial y prioritaria. Sobre la asignación de recursos económicos, proponen una ética y axioma de “la “prioridad”: reglas de asignación de recursos que sean imparciales, prioritarias y solidarias. Una clase de reglas que igualen entre personas, algún índice de resultados y de recursos. Una racionalización ética para las diversas mediciones de indicadores socioeconómicos (tales como el índice de desarrollo humano) y como base para tomar decisiones justas en la redistribución de los recursos. Condicionamientos que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de implementar políticas de cohesión social basadas en una buena calidad del gobierno (QoG). Garantizando de tal forma, la transparencia en la gestión y la equidad en la selección de las personas o instituciones beneficiarias de tales fondos.

### **1.1.3 La redistribución de ingresos para la implementación de programas sociales en el marco de la calidad del gobierno (QoG)**

Charron et al. (2012) hacen hincapié en que la QoG (calidad del gobierno) es un determinante importante de diversas variables asociadas con el bienestar de las personas, centrándose más en la importancia de “cómo” un gobierno implementa sus políticas, más que en qué es “lo que” brinda. Y de cómo implementa sus políticas de una manera imparcial y sin corrupción. A través de la ejecución de encuestas en varios países europeos y la elaboración del índice EQI (Índice QoG



# FLACSO 2022

europeo - EQI) se demuestran variaciones notables dentro de un mismo país. Se ha encontrado que los países con QoG alto, obtienen puntajes más altos en casi todas las dimensiones relacionadas con el bienestar de sus residentes (Holmberg et al. 2009). Logran un mejor desempeño económico (Mauro 1995; Mo 2001; Knack & Keefer 1995), una mayor sostenibilidad ambiental (Welsch 2004; Morse 2006), una menor desigualdad de ingresos y pobreza (Gupta et al. 1998). Así como mejores resultados en educación y salud (Mauro, 1995), mayores niveles de felicidad subjetiva (Frey & Sulzer 2000) y menores probabilidades de conflicto armado civil (Öerg & Melander 2010). Otra de las conclusiones interesantes, es que el IDH (Índice de Desarrollo Humano), y la confianza social, están relacionados positivamente con el indicador de QoG, tanto dentro de cada país, así como entre países de la UE. Los países descentralizados y/o federales no tienen mayor o menor probabilidad de tener niveles más altos de QoG en relación con los estados más centralizados de la UE. La muestra de la encuesta ha sido de 27 países de la Unión Europea (UE) y 172 regiones subnacionales en 2008. El éxito de las políticas sociales regionales europeas depende de la calidad de las instituciones locales (Rodríguez-Pose & Garcilazo 2015) y sus diferentes resultados reflejan la heterogeneidad entre los diversos contextos territoriales (Fratesi 2014). Esta relación entre la eficiencia de los recursos, y los logros de los objetivos, implican estrategias de seguimiento y de evaluación (Farole et al. 2011). Así como el desarrollo de capacidades administrativas a nivel nacional y local para una mejor implementación de los programas regionales europeos y una estrategia de políticas sociales multinivel eficaz (Milio 2007). Se suele considerar la política de cohesión de la UE como una de las herramientas de redistribución de ingresos más eficientes para la lucha contra la desigualdad. Bauhr & Charron (2020) afirman que las percepciones de corrupción aumentan el apoyo a la





# FLACSO 2022

redistribución dentro de la UE, pero solo en los contextos donde la calidad del gobierno es baja y la prestación de servicios públicos es deficiente. Impulsando en consecuencia, el apoyo a la política de cohesión en contextos donde la UE podría ser vista como un “salvador potencial”. Si bien los factores económicos, la identidad y la ideología influyen en el apoyo a la redistribución dentro de la UE, tal apoyo depende en gran medida de las percepciones de corrupción interna. El apoyo a la política de cohesión social, se da principalmente por parte de quienes viven en áreas con instituciones nacionales de desempeño relativamente bajo y en línea con la hipótesis “de compensación”. Sin embargo, la percepción de corrupción en contextos con instituciones que funcionan relativamente bien, socava el apoyo a la redistribución dentro de la UE, en línea con la hipótesis “de la congruencia” (Muñoz et al. 2011; Anderson 1998). Finalmente cabe destacar el reciente caso paradigmático que ejemplifica el apoyo público a la solidaridad económica europea: la reciente crisis durante la pandemia de Covid-19. Bauhr & Charron (2021) mencionan que la UE lanzó uno de los paquetes de asistencia más grandes de su historia. A través de encuestas tempranas realizadas en el año 2020 en Italia, Rumania y Alemania, afirman que el apoyo público a la redistribución fiscal en tiempos de crisis está más relacionado con los valores, las orientaciones ideológicas, el cosmopolitismo y la confianza, que con las percepciones públicas sobre las respuestas institucionales nacionales, y las amenazas percibidas relacionadas con la crisis en sí misma. Observaron que quienes expresan un alto nivel de confianza en las instituciones nacionales apoyan una respuesta fiscal común de la UE a la crisis. Mientras que quienes tienen valores más nacionalistas tienden más a oponerse a todos esos esfuerzos. Así mismo, los niveles más altos de confianza social y las percepciones más bajas de corrupción están





# FLACSO 2022

asociados con un mayor apoyo a una respuesta de la UE, frente a una respuesta más nacional a la pandemia.

## Los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible)

### 2.1 Los ODS y la estrategia española de medición de indicadores sociales

En 2015 la ONU (Organización de las Naciones Unidas) aprobó a modo de ambiciosa guía una agenda de desarrollo sostenible y de crecimiento equitativo denominada “Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”. En la cual se establecieron 17 objetivos generales<sup>ii</sup> y 169 metas a alcanzar. Los objetivos son muy variados, de alcance más o menos utópico, e incluyen desde la eliminación de la pobreza, el hambre cero, el trabajo decente, la protección ambiental, hasta el combate al cambio climático, la reducción de desigualdades, la educación de calidad, y la salud y el bienestar entre otros. Como aporte para el diseño, ejecución y seguimiento de programas sociales en la búsqueda del logro de los ODS, es que al amparo del trabajo conjunto de Institutos de Estadística regionales/autonómicos de España<sup>iii</sup>, es que se diseñaron 232 indicadores. Los cuales pueden medirse a través de series estadísticas armonizadas y comparables entre diversas autonomías españolas. Fiel a la política española de datos abiertos, tales series pueden descargarse en formatos abiertos para su consulta y reutilización, según en este caso, la licencia del ISTAC. Cabe destacar que a medida que se disponen de nuevos datos se incorporan paulatinamente nuevas series.



# FLACSO 2022

## 2.2 El caso de medición de indicadores del ODS 1 “Fin de la pobreza” en las Islas Canarias

A través de la consulta estadística en la interfaz interactiva sobre los ODS en la web del ISTAC<sup>iv</sup>, observamos los siguientes datos. Si bien en el período 2013-2018 las dimensiones vinculadas al empleo en las Islas Canarias habían registrado una buena evolución, los efectos de la reciente pandemia por Covid19 afectaron seriamente esta región española. Especialmente si consideramos el peso del turismo en el PBI regional (más del 30%) y el parón que significó para ese sector. Cabe destacar que los datos previos a la pandemia demuestran que históricamente Canarias ha sido una de las regiones con mayores tasas de exclusión social del país. Es una región demográficamente dinámica, pero con una menor renta por habitante, mayores tasas de desempleo y pobreza, y un menor gasto social. Se configura una sociedad polarizada: si bien ha ido mejorando el crecimiento de la población en integración plena, las tasas globales de exclusión aumentan y gana peso la exclusión severa (Anexo: Gráficos 1 y 2). Para analizar el indicador “Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza”, comenzamos midiendo la tasa de población en riesgo de pobreza relativa. Consideramos relevante incidir en el concepto de umbral de pobreza. Se ha establecido internacionalmente que la pobreza relativa se mide como “la proporción de personas con ingresos por unidad de consumo por debajo del 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo en el territorio, ya sea un país o una región” (ISTAC, 2022), teniendo como referencia la escala modificada OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Realizando una comparación entre Canarias y el conjunto del Estado, se observa para el período 2008 a 2020 la tendencia clara de una brecha existente en detrimento de la población canaria. Siendo la renta neta media por persona un 19,5% inferior en Canarias en comparación con el conjunto



# FLACSO 2022

del país. Esta diferencia registró su máximo en 2012, con un valor del 22%. Por el contrario, la brecha ha registrado su mínimo en 2008 y 2015, con niveles del 17,1% en Canarias con relación a España. Considerando los niveles de la renta neta media, en 2008 era de 8.902 € en Canarias, valor que no se recuperaría hasta el año 2018 tras la pérdida de renta ocasionada por la grave crisis económica iniciada en el año 2008. En el conjunto de España, la pérdida de renta provocada por esa crisis se recuperaría en 2016, algo antes que en Canarias (2019). La tasa de riesgo de pobreza en Canarias según el umbral nacional de pobreza (renta mediana por unidad de consumo sin alquiler imputado<sup>v</sup>) se sitúa, en el periodo comprendido entre 2010 y 2020, por encima del conjunto nacional y en torno al 9 % de diferencia. Para ambos territorios, la tendencia durante todo el periodo es plana, con ligeras variaciones para el caso nacional y algo más de volatilidad para Canarias. Pero en ambos casos en 2020 los valores son muy próximos a 2010. Si bien 2020 supuso un incremento de las tasas de pobreza, probablemente guarde una estrecha relación con la situación de crisis provocada por la pandemia por Covid-19. En términos comparativos con otras regiones, Canarias se sitúa en la serie histórica y en este umbral, en las últimas posiciones del ranking nacional (Anexo: Tabla 1). Extendiendo el análisis a la renta por unidad de consumo con alquiler imputado observamos que la brecha media entre Canarias y España entre 2010 y 2020 se reduce hasta el 7,6 % en el caso del umbral nacional de pobreza. Otra conclusión interesante considerando el umbral autonómico de pobreza, es que son más los años en que Canarias exhibe una tasa de pobreza relativa inferior o casi igual al conjunto del país (2011, 2014, 2019 y 2020). En relación al riesgo de pobreza relativa por sexos y grupos de edad, observamos que en términos generales los hombres de Canarias muestran mayores tasas de riesgo de pobreza, creciendo la diferencia entre hombres y mujeres cuando la tasa para ambos sexos se



# FLACSO 2022

dispara, como sucedió en 2016 (4 % de brecha en detrimento de los hombres) y 2020 (6,4 % respectivamente). Cabe destacar que para las tasas de pobreza severa e indigencia, así como de PSH (personas sin hogar que viven en la calle) se da una representación masculina considerablemente mayor que la femenina (FOESSA, 2019). El grupo de edad que mayores niveles de riesgo de pobreza relativa tienen son los menores de 16 años. Siendo el grupo que muestra menores niveles de riesgo de pobreza los mayores de 64 años (Anexo: Tabla 2). Según el nivel de estudios, las personas con estudios superiores finalizados son las menos expuestas a la pobreza según el nivel de renta. Las personas con estudios primarios y con estudios secundarios se alternan como el grupo con mayor nivel de pobreza relativa a lo largo del periodo 2013-2020 en Canarias (Anexo: Tabla 3). Cabe destacar que cuando el nivel de pobreza relativa del total de la población se dispara, como por ejemplo en 2016 y 2018, son las personas con estudios primarios o sin estudios los que lideran de forma negativa este indicador, con tasas superiores al 40%. El nivel de pobreza según la renta varía en función del tamaño del hogar. De hecho, los hogares compuestos por una única persona son los que muestran una mayor tasa de pobreza relativa en Canarias, con una media de 8,4 % superior a la media en el periodo 2014- 2020, que ha ido incrementándose en los últimos años. Son los hogares compuestos por 3 miembros los que muestran la menor tasa de pobreza relativa en todo el periodo. La pobreza relativa en los hogares según la densidad poblacional del territorio en el que se ubican ha variado de forma significativa. Mientras que en el periodo entre 2013 y 2015 eran los hogares en las zonas con baja densidad poblacional los que mostraron mayores tasas de pobreza relativa. La situación se ha revertido a partir de 2016, siendo con diferencia los que muestran las menores tasas, en un promedio de 11 % inferior a la media. Precisamente sucede lo contrario en las zonas de densidad poblacional



# FLACSO 2022

media, ya que antes de 2016 mostraban las menores tasas de pobreza relativa, empeorando su situación a partir de dicho año hasta 2020. Las zonas de alta densidad poblacional son las que muestran menor variación respecto a la media regional.

## Conclusiones

En gran medida, el ejercicio de la ciudadanía conlleva el reconocimiento de derechos, deberes y obligaciones garantizados en las constituciones y en las declaraciones internacionales que los Estados modernos subscriben. En un sistema de mercado que busca de forma sistémica crecer económicamente y la acumulación del capital, el asistencialismo temporal no podría llegar a ser la solución final a las inequidades sociales. La crisis europea del Estado de bienestar, pone en cuestión el dilema entre “ciudadanía y clases”: ya que, si bien no se puede abolir la desigualdad, lo que entra en cuestión es la abolición de la pobreza en sí misma. De todas formas, y desde una dinámica de contradicción capitalista, las propias inequidades podrían considerarse funcionales a un sistema de desigualdad. Por lo que, como eje central de la civilidad, esencial es la adhesión de los ciudadanos a proyectos comunes en dignidad y responsabilidad en base a valores compartidos. Siendo la imparcialidad, la igualdad de trato y la calidad del gobierno, conceptos e indicadores importantes a valorar en la ejecución de los fondos comunes de cohesión, así como de redistribución de los ingresos y apoyo a los colectivos más desfavorecidos.

Por lo que básico es para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un acertado diagnóstico y seguimiento de los programas y políticas sociales. Motivo por el cual diversas administraciones públicas de estadística españolas, acordaron una



# FLACSO 2022

metodología común para medir los principales indicadores sociales y sus tendencias en el tiempo. Facilitando el análisis comparativo entre comunidades autónomas. La metodología llevada a cabo por el Instituto Canario de Estadística (ISTAC) para medir los indicadores del ODS N°1 “Fin de la pobreza”, ha sido la elegida como ejemplo para esta ponencia. Centrándonos en el análisis de los datos, observamos que Canarias exhibe una tasa de población en riesgo de pobreza relativa, superior a la media del país desde 2010 hasta 2020, en un valor medio de 9%. Para ambos territorios, la evolución temporal es bastante estable, oscilando alrededor del 30% para Canarias y del 21% para el conjunto de España. En un análisis más exhaustivo de la tasa de población en riesgo de pobreza relativa, en Canarias nos encontramos con que la población masculina está más afectada por la pobreza relativa entre el 2010 y 2020. Por grupos de edad, los más afectados son los menores de 16 años, estando en el lado opuesto los mayores de 64 años, aunque éstos últimos empeoraron su situación en el año 2020. Por nivel de estudios, la población en riesgo de pobreza con estudios universitarios suele estar por debajo del 20%, mientras que la población con estudios primarios o secundario por encima del 30%. Por tamaño del hogar, aquellos compuestos por sólo un miembro, son los más afectados por la pobreza relativa, llegando a una tasa del 50% en los años 2018 y 2020.

Ante una coyuntura de gran incertidumbre en Europa (aumento del riesgo de pobreza y exclusión, crisis energética, crisis post-Covid 19, actual invasión rusa de Ucrania y guerra), todas las iniciativas que aporten civilidad, transparencia en la cosa pública y tiendan a la equidad, son bienvenidas. Iniciativas tales como la actual “política de datos en abierto” sobre el logro de los ODS en España. Por otra parte, es deseable y quizás previsible, que la gestión de tales indicadores estadísticos al alcance de toda la ciudadanía, pueda favorecer la puesta



# FLACSO 2022

en marcha y seguimiento de los (cada vez más necesarios) programas y políticas sociales de redistribución de la renta y de equidad social.

## 4. Anexos

Gráfico 1

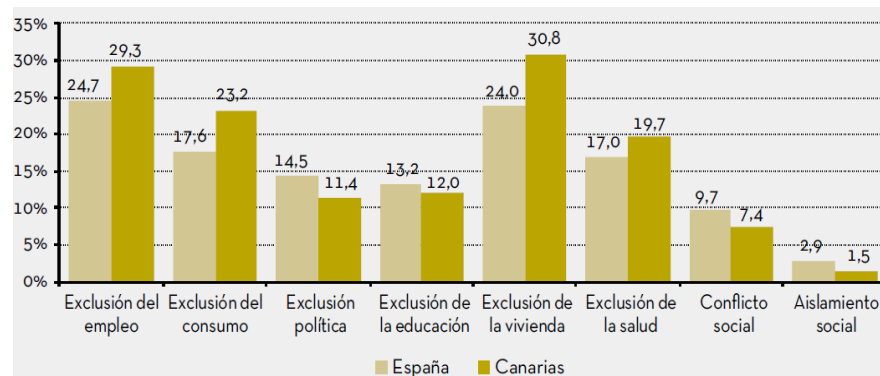
Evolución de la tasa de pobreza severa en Canarias y España (2008-2020)



Fuente: Encuesta FOESSA, 2022

Gráfico 2

Porcentaje de población en España y Canarias afectada por problemas de exclusión social en sus diversas dimensiones (2021)



Fuente: Encuesta FOESSA, 2022





# FLACSO 2022

Tabla 1

Posición de Canarias en el ranking nacional por CCAA según indicador de población en riesgo de pobreza. 2008-2020.

<b>RANKING POR CCAA</b>	
<b>Año</b>	<b>Posición /19</b>
2008	17
2009	17
2010	16
2011	17
2012	19
2013	15
2014	14
2015	14
2016	17
2017	16
2018	17
2019	15
2020	16

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

Tabla 2

Población en riesgo de pobreza relativa según sexo y grupo de edad (%). Canarias, 2013- 2020

Año	< 16 años			De 16 a 45 años			De 46 a 64 años			De 65 y más años			Total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2013	39,3	28,9	<b>34,2</b>	29,9	28,7	<b>29,3</b>	25,6	27,8	<b>26,7</b>	22,7	21,5	<b>22,0</b>	29,4	27,4	<b>28,4</b>
2014	30,7	29,8	<b>30,3</b>	31,1	24,0	<b>27,7</b>	28,1	28,7	<b>28,4</b>	18,6	27,1	<b>23,2</b>	28,7	26,6	<b>27,6</b>
2015	29,6	39,6	<b>34,5</b>	31,6	25,3	<b>28,4</b>	28,7	31,5	<b>30,0</b>	20,7	19,3	<b>19,9</b>	29,0	28,0	<b>28,5</b>
2016	40,3	38,8	<b>39,6</b>	37,4	28,8	<b>33,0</b>	38,5	38,6	<b>38,6</b>	29,2	29,4	<b>29,3</b>	37,0	32,9	<b>35,0</b>
2017	36,1	35,2	<b>35,6</b>	32,6	29,6	<b>31,1</b>	30,1	26,1	<b>28,1</b>	27,7	28,6	<b>28,2</b>	31,8	29,2	<b>30,5</b>
2018	22,3	31,0	<b>26,5</b>	27,7	29,3	<b>28,5</b>	42,6	35,9	<b>39,2</b>	32,0	34,8	<b>33,5</b>	31,7	32,4	<b>32,1</b>
2019	29,3	41,3	<b>35,1</b>	30,8	25,5	<b>28,2</b>	27,1	26,8	<b>26,9</b>	26,3	26,1	<b>26,2</b>	28,8	28,1	<b>28,5</b>
2020	38,3	22,1	<b>30,4</b>	34,6	24,4	<b>29,7</b>	26,6	30,9	<b>28,9</b>	36,1	28,4	<b>32,0</b>	33,2	26,8	<b>29,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)





# FLACSO 2022

Tabla 3

Población en riesgo de pobreza relativa según sexo y grupo de edad (%).  
Canarias, 2013- 2020

Año	Primaria o sin estudios	Secundaria	Superior	Total
2013	32,7	31,5	14,9	27,3
2014	29,1	33,7	14,9	27,1
2015	29,9	34,1	14,7	27,5
2016	40,2	39,3	18,7	34,2
2017	31,9	33,8	19,3	29,6
2018	40,7	36,8	21,1	33,0
2019	25,6	34,9	15,2	27,4
2020	34,1	36,3	15,6	29,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE)

## Referencias bibliográficas

Adelantado, J. (2013). Eloísa del Pino y M.<sup>a</sup> Josefa Rubio (Eds.): Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Revista de estudios políticos, (160), 235-241

Anderson, C.J. (1998) 'When in doubt, use proxies: attitudes toward domestic politics and support for European integration', Comparative Political Studies 31(5): 569- 601



# FLACSO 2022

- Bauhr, M., & Charron, N. (2020). The EU as a savior and a saint? Corruption and public support for redistribution. *Journal of European Public Policy*, 27(4), 509-527
- Bauhr, M., & Charron, N. (2021). Stand together or alone? Public support for European economic solidarity during the Covid-19 pandemic. *European Societies*, 23(4), 533-561
- Charron, N., Lapuente, V., & Dijkstra, L. (2012). Regional governance matters. *Regional Studies*, 48(1), 68-90
- Dworkin, R. (1992). El modelo de las normas (I). Los derechos en serio
- Farole T, Rodríguez A, and Storper M. (2011) Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions. *J Common Mark Stud*; 49 (5):1089–111
- Fernández, J. y De los Campos, H. (2004). Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay. Lima: OIT.
- Fernández, R., and Lapuente, V. (2016). The Emperor's clothes and the Pied Piper. *Science and Public Policy*, 43(4), 546-561.
- FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada). Informes sobre exclusión y desarrollo social en Canarias, 2019
- FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada). Informes sobre exclusión y desarrollo social en Canarias, 2022
- Fratesi G. (2014) Territorial capital and the effectiveness of cohesion policies. *Investigaciones Regionales. J Reg Res* 2014;29: 165–91.
- Frey, Bruno S., and A. Stutzer. (2000). "Happiness, Economy and Institutions." *The Economic Journal* 110(466): 918-938
- Grabham, E. (2009 a). Formal equality. In P. Cane & J. Conaghan (Eds.), *The new Oxford companion to law*. Oxford University Press.



# FLACSO 2022

- Grabham, E. (2009 b). Substantive equality. In P. Cane & J. Conaghan (Eds.), *The new Oxford companion to law*. Oxford University Press.
- Gupta S, Davoodi HR, and Alonso R. (1998). Does corruption affect income inequality and poverty? Work. Pap. No. 98/76 (May), Int. Monetary Fund, Washington,
- Harsanyi, J. (1953). Cardinal utility in welfare economics and in the theory of risk- taking. *Journal of Political Economy*, 61(5), 434-435
- Holmberg, Sören, Bo Rothstein, and Naghmeh N. (2009). "Quality of Government: What You Get". *Annual Review of Political Science* Vol. 12: 135-161 Instituto Nacional de Estadística (INE), ine.es, acceso 09/22
- Instituto Canario de Estadística (ISTAC) [gobiernodecanarias.org/istac/](http://gobiernodecanarias.org/istac/), acceso 09/22
- Knack, S. and Keefer P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross- Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics* 7 (3):207-27
- Linde, J. (2012). Why feed the hand that bites you? *European Journal of Political Research*, 51(3), 410-434
- Martínez, J., & Rodríguez, R. (Eds.). (2018). *Introducción a la Sociología*. UNED
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Q. J. Econ.* 110:681-712
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. *Nueva sociedad*, (239), 79-89.
- Milio S. (2007) Can administrative capacity explain differences in regional performances? *Reg Stud*; 41(4):429-42
- Mo, Pak. (2001). Corruption and economic growth. *J. Comp. Econ.* 29:66-79



# FLACSO 2022

- Moreno, J., & Roemer, J. (2005). Impartiality and Priority: Part 1: The Veil of Ignorance. SSRN 585705.
- Moreno, J. & Roemer, J. (2006). Impartiality, priority, and solidarity in the theory of justice. *Econometrica*, 74(5), 1419-1427
- Morse S. (2006) Is corruption bad for environmental sustainability? A cross-national analysis. *Ecology and Society*, 11(1), 1–22.
- Muñoz, J., Torcal, M. & Bonet, E. (2011). Institutional trust and multilevel government in the European Union. *European Union Politics*, 12(4): 551-574
- Öberg, Magnus, and Melander, E. (2010). Autocracy, Bureaucracy, and Civil War. *APSA 2010*
- Ramírez, J. Reseña de “Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía” de Adela Cortina. *Espiral*, vol. V, núm. 15, 1999, pp. 235-245. Universidad de Guadalajara.
- Rodríguez, A. and Garcilazo (2015) E. Quality of government and the returns of investment. *Reg Stud*;49(8):1274–90.
- Rothstein B., and Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190
- Suzuki, K., and Demircioglu, M. (2021a). Is impartiality enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality. *Governance*, 34(3), 727- 764
- Suzuki, K., and Hur, H. (2021b). Citizens' perceptions of meritocracy in public and private organizations. *Public Management Review*, 1-25
- Sapir, A. (2005). Globalization and the Reform of European Social Models. Bruegel policy brief 2005/01, November 2005



# FLACSO 2022

Thomas Marshall. Casado, M. & Miranda, F. (1997). Ciudadanía y clase social. *Reis*, (79), 297-344 Unión Europea, european-union.europa.eu, acceso 09/22

Welsch, H. (2004). “Corruption, Growth, and the Environment: A Cross-Country Analysis.” *Environment and Development Economics* 9 (5): 663–93.

---

<sup>i</sup> Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo Plus (FSE+), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER), Fondo Europeo Marítimo de Pesca y Acuicultura (FEMPA) y Fondo de Transición Justa (FTJ), Unión Europea, 2022.

<sup>ii</sup> Pobreza, Hambre y seguridad alimentaria, Salud, Educación, Igualdad entre hombres y mujeres, Agua y saneamiento, Energías limpias, Trabajo decente y crecimiento económico, Innovación industrial, Reducción de desigualdades, Ciudades sostenibles, Consumo responsable, Cambio climático, Vida submarina, Ecosistemas terrestres, Paz y Justicia, Alianzas para su implementación.

<sup>iii</sup> Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco, y Valencia.

<sup>iv</sup> <https://www3.gobiernodecanarias.org/aplicaciones/appsistac/ods/> (ISTAC, 2022).

<sup>v</sup> La “imputación del alquiler” se realiza a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo, se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal (ISTAC, 2022).



**FLACSO**  
**2022**

# **CIUDAD DE MÉXICO Y LOS ÁNGELES ANTE LOS LÍMITES DE SU COMPLEJIDAD EN LA ÉPOCA DE LA COVID-19.**

**Belén Alavez Larios**

Facultad de Estudios Superiores Aragón UNAM

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

El virus responsable del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-Cov 2), mejor conocido como Covid-19, fue el causante de que las sociedades y los gobiernos cayeran en un abismo de incertidumbre. El desconocimiento del virus confundió la actuación de las administraciones públicas; en primera instancia, su propósito fundamental fue contener al máximo las actividades de los ciudadanos para evitar la propagación del virus y así evitar la congestión hospitalaria. Ante la situación que se vivió a escala mundial, nos situamos en dos realidades cercanas y a la vez, distantes: la Ciudad de México y Los Ángeles. Ambas metrópolis cuentan con una extensión de territorio similar, además de albergar a un número importante de hispano hablantes; sin embargo, sus sistemas de salud son opuestos: Estados Unidos ha delegado gran parte del manejo de la salud nacional al sector privado, mientras que en México, la mayoría de los ciudadanos dependen del sector público. Ambas ciudades se enfrentaron a los límites de su propia complejidad y se vieron envueltas en un proceso súbito de prueba y error a fin de salvaguardar a la población. Este trabajo tiene como finalidad analizar la gestión de la emergencia sanitaria en esas urbes relevantes de la región norteamérica. El resultado, es una reflexión sobre aquellas, nuestras realidades y un esbozo de alternativas frente a nuevas emergencias sanitarias.

**Palabras clave:** Teoría de la complejidad, covid-19, megaciudades.



# FLACSO 2022

## Introducción

En los primeros meses de la pandemia derivada del SARS- CoV 2 se esperaba superar los acontecimientos en el menor tiempo posible; esa perspectiva llevó a los gobiernos a tomar medidas drásticas para mitigar la cadena de contagios por Covid-19, como la suspensión total y temporal de actividades y servicios no esenciales. Estas decisiones fueron consecuencia de la falta de seguimiento a los lineamientos emitidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en febrero de 2020 para asegurar una adecuada actuación ante la llegada del covid a nuevos territorios. Las pruebas de laboratorio y el rastreo de contactos fueron pasos decisivos para erradicar el virus, sin embargo las autoridades sanitarias de la Ciudad de México y Los Ángeles decidieron actuar cuando el virus ya afectaba a un porcentaje importante de sus poblaciones.

El presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, en múltiples ocasiones declaró que el Covid-19 no era un asunto que reclamará atención urgente, aun cuando su país lideraba el ranking de contagios (Carter, 2020). Mientras tanto, un alto representante de la autoridad sanitaria en México, Hugo López Gatell, sentenció a la población mexicana, en las primeras semanas de la pandemia al declarar que: “La aplicación de pruebas masivas de diagnóstico de Covid-19 no es una estrategia de vigilancia epidemiológica que se considere útil o eficiente” (INAI, s.f).

## Realidades y retos urgentes

Estados Unidos y México son países colindantes, al compararlos se puede observar que Estados Unidos se diferencia por su capacidad tecnoeconómica. En lo concerniente a la administración pública, esa nación se caracteriza por delegar un alto porcentaje de los servicios públicos al





# FLACSO 2022

sector privado, incluyendo la salud; no obstante, cuenta con dos programas transversales que benefician a las personas mayores de 65 años y a las personas desfavorecidas económicamente, como lo son Medicare y Medicaid. A su vez, en México las múltiples agencias dedicadas al bienestar colectivo son administradas en su totalidad por los gobiernos, federal y local.

El acceso a los servicios de salud en cualquiera de las dos naciones se obtiene mediante un empleador, el pago de un seguro médico o al solicitar la cobertura gubernamental para personas económicamente vulnerables. Debido a la pérdida de empleo los gobiernos brindaron alternativas a los ciudadanos, en México y Ciudad de México, coordinaron funcionalmente los servicios de salud, para brindar el mayor servicio posible (Gobierno CDMX, 2021). En Estados Unidos, el gobierno pactó con los proveedores de atención primaria facilidades económicas para que las personas más afectadas por la Covid-19 tuvieran acceso a la salud hasta por \$1 dólar al mes. (Covid-19 CA, 2022)

A pesar de las propuestas gubernamentales, en las dos ciudades se generalizó un fenómeno en común: el miedo a acudir a los nosocomios. Asimismo, en momentos decisivos de la pandemia, los gobiernos proclamaban la permanencia en el hogar en caso de infectarse de Covid-19, pero sin brindar a los infectados una hoja de ruta para llevar la enfermedad sin atención especializada. La población acató las recomendaciones de sus gobiernos, pero al no contar con los conocimientos ni instrumentos necesarios para su tratamiento, las personas gravemente enfermas solicitaron asistencia médica presencial.

Una de las acciones que marcó el rumbo de las gestiones fue la falta de claridad respecto a la capacidad y características de las unidades médicas. La jefa de gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, en el momento cúlpe de los contagios admitía públicamente que la ciudad



# FLACSO 2022

contaba con infraestructura médica suficiente; a su vez, los hospitales colocaban en las rejas de sus edificios pancartas comunicando el desborde de sus posibilidades. Hasta el mes de octubre del 2022, 43,592 personas fallecieron por Covid-19 en la Ciudad de México (Covid-19, 2022). No se sabe exactamente cuántas personas fallecieron en sus hogares o en automóviles en busca de un lugar donde tratarse, porque la Fiscalía de la Ciudad de México omitió declarar la causa real de muerte en sus certificados de defunción (Ximénez-Fyvie, 2022).

La historia de Los Ángeles fue similar a la de Ciudad de México, aun cuando el gobierno habilitó seguros médicos asequibles, las desigualdades, tal como lo enuncia el New York Times (2021), se visibilizaron a un más, puesto que los hospitales con mayor tecnología únicamente admitieron a las personas con un seguro médico de mayor cobertura. Quienes utilizaron el apoyo gubernamental tuvieron que acceder a las clínicas comunitarias públicas, las cuales, en su mayoría, carecen del servicio médico especializado. El condado de Los Ángeles tuvo, hasta octubre del 2022, 33,533 decesos por Covid-19, con un promedio de 5 muertes por día. (Covid-19 CA, 2022)

Las acciones gubernamentales enfocadas a la seguridad social asequible, fueron, en parte, una respuesta al desempleo y la reducción de salarios. Aunado a lo anterior, procurar el tema laboral y planificar el retorno económico de los servicios no esenciales debía operar en paralelo. Por tal motivo, los gobierno de esas ciudades a fin de expresar la gravedad sanitaria por Covid-19 a nivel regional, propusieron una colorimetría enfocada en señalizaciones viales: rojo, naranja, amarillo y verde, con base al promedio a defunciones y casos activos.

El sistema codificado de colores fue una propuesta de los países a nivel federal y local. En Estados Unidos, este indicador no tuvo nombre, pero en México se le denominó semáforo epidemiológico. El rojo, al indicar



# FLACSO 2022

peligro, se utilizó para advertir el momento cúspide de contagios; así se pasó por diferentes tonalidades hasta llegar a verde, en el cual la amenaza de contagio disminuía, y la sugerencia de aislamiento quedaba en segundo plano (Money, et al, 2020).

Para la reactivación económica o la nueva normalidad, Ciudad de México utilizó el mismo esquema del semáforo epidemiológico para dar a conocer las actividades permitidas. No obstante, Gavin Newsom, gobernador de California, presentó el Blueprint for a Safer Economy, una métrica descendente con diferentes tonalidades: morado, rojo, naranja y amarillo. (Rivera, 2020) De acuerdo con la lógica de la economía en tiempos de pandemia, los colores rojo/morado eran señal del cierre total, únicamente quedaban en operación los servicios esenciales, indispensables para mantener el orden. Posteriormente, con el paso del color rojo/naranja, la reapertura de los servicios comenzaba a dar cabida a hoteles, restaurantes, centros comerciales, con un aforo mínimo. Durante la permanencia del color amarillo/naranja, todas las actividades económicas estaban permitidas por encima del 50% del aforo. Finalmente en la categoría verde/amarilla no existieron restricciones ocupacionales.

## **El retorno a la “normalidad”: desafíos de la convivencia, el empleo y la economía**

Los proyectos enfocados a la nueva normalidad, fueron planificados para ejecutarse en base a un descenso escalonado de contagios por Covid-19, sin embargo, el virus careció de un comportamiento estable. El vaivén de la colorimetría afectó a diversos sectores económicos, entre ellos a la industria restaurantera. Durante la pandemia los lugares de venta de comida en sitio fueron estigmatizados por ser espacios de proliferación del virus,



# FLACSO 2022

puesto que para la ingesta de alimentos los comensales tenían que retirar la mascarilla.

Los comedores, a parte de ser un punto de convivencia, también son una fuente de empleo importante. A lo largo del año 2020, el 85.5% de las empresas restauranteras fueron afectadas en México. (INEGI, 2021, p. 50) Asimismo en los Estados Unidos uno de cada seis restaurantes tuvo que cerrar sus puertas; en California se perdieron alrededor de un millón de empleos en restaurantes debido al cierre y a la inestabilidad de la apertura comercial en el primer año de la emergencia sanitaria. (California Restaurant Association, 2021)

Cuando el color rojo o morado predominaba, los establecimientos debían de permanecer herméticos, y en vista del menoscabo del consumo de alimentos de forma presencial, los restaurantes comenzaron a ofrecer el servicio a domicilio. No obstante, esta práctica solo cubría una fracción del financiamiento del negocio, por lo que con el paso del tiempo los restaurantes comenzaron a tener actitudes opositoras a los mandatos de los alcaldes. Algunos restauranteros de diferentes condados unieron fuerzas para presentar una demanda colectiva al gobierno de California, pues aseguraban que lo deseable era que la autoridad suspendiera o retrasara el pago de impuestos durante la pandemia (Telemundo52, 2021).

A principios del año 2021, los dueños y trabajadores de restaurantes en la Ciudad de México expresaron su preocupación mediante el ruido de cacerolazos: un movimiento unificado del gremio para hacerse escuchar (Ferri, 2021). Más adelante, las autoridades, tanto en Los Ángeles como en La Ciudad de México, establecieron lineamientos a los negocios para su reapertura, la actividad al aire libre fue una de ellas. En el condado de Los Ángeles, el gobierno impuso multas por miles de dólares a los establecimientos que permitieron la ingesta de alimentos en espacios cerrados. (Alpert, 2022)



# FLACSO 2022

También las micro, pequeñas y medianas empresas ubicadas en otros sectores de actividad fueron afectadas por las contingencias derivadas de la pandemia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el primer periodo del año 2020, México contaba con una población activa económicamente de 57 millones de personas; pero en el segundo trimestre se redujo casi un 20% por la pandemia. (INEGI, 2022). En cuanto a Estados Unidos, en el mes de abril de 2020 el país alcanzó el 14.7% de desempleo con 21 millones de trabajos perdidos, la mayor tasa registrada en años (CEPAL, 2020, p. 3).

Dadas las circunstancias, los gobiernos se vieron forzados a otorgar soportes económicos para mantener a flote la economía familiar y nacional. La ciudad de Los Ángeles es un condado perteneciente a California, por lo cual, la mayoría de las acciones que tomaron para mitigar la cadena de contagios se tomaron a nivel estatal. De acuerdo a la información disponible en la página web del gobierno de California, los ciudadanos padres de familia, personas de la tercera edad, o con alguna enfermedad o discapacidad motriz, podían solicitar el apoyo sin excepción; empresas y organizaciones con 750 empleados o menos, debieron esperar para saber si eran candidatos al subsidio y créditos fiscales.

En el plano laboral, las leyes del estado de California se reformaron a favor de los trabajadores: se estableció una licencia por enfermedad pagada, que cubre a los empleados hasta por 80 horas a causa de Covid-19, junto con 40 horas para el aislamiento. También se puede utilizar para el cuidado de sus familiares en caso de enfermedad o malestar al ser vacunados. (Covid-19 CA, 2022)

La pandemia también fue el detonante de otros fenómenos relacionados con el trabajo, como La Gran Renuncia en Estados Unidos, término acuñado por el profesor Anthony Klotz, quien atribuye las renunciaciones voluntarias a la insatisfacción laboral (Bermudez, 2021). Este



# FLACSO 2022

acontecimiento estalló durante la pandemia, de modo que en noviembre de 2021 Estados Unidos reportó que 4.4 millones de personas desistieron de su trabajo. A causa de los contagios masivos por Covid-19, el gobierno brindó apoyos alimenticios, subsidios de renta y transferencias económicas para las personas desempleadas. Por tal razón, se considera que el contexto incentivó el abandono laboral sin temor a pasar por una crisis financiera. De acuerdo a la nota de El País, los gobiernos locales solicitaron a Washington DC cortar los suministros para los subsidios de desempleo debido a la escasez de mano de obra (Sánchez-Vallejo 2021).

La situación en México fue opuesta a Los Ángeles porque en comparación con el apoyo constante que se le brindó a la población por tiempo prolongado, en la Ciudad de México los recursos económicos solo fueron repartidos durante los primeros cinco meses. Se tenía que enviar una solicitud y una vez aprobada, el beneficiario recibía un kit médico (un termómetro, 28 cubrebocas, paracetamol y gel antibacterial), víveres y una tarjeta con aproximadamente 50 dólares. Asimismo, el soporte a las micro, pequeñas y medianas empresas fue a través de montos únicos, mientras que el seguro de desempleo solamente cubrió el 48% del total de solicitantes. (Gobierno de la CDMX, 2020)

En México, la economía informal es una fuente importante de ingresos, ya que en el año 2019, representó el 23.1% del Producto Interno Bruto (PIB), con el 56.5% de la ocupación laboral. Las personas que se dedican a este sector, generalmente sobreviven con un salario mínimo al día, no obstante el gobierno, con el afán de resguardar a la población ofreció a los trabajadores informales una base económica de aproximadamente 75 dólares; sin embargo, la necesidad financiera presionó al sector a laborar a lo largo de la pandemia. El dato se ve reforzado porque en comparación con el año 2020, la economía informal no tuvo variaciones significativas (INEGI, 2021) (Gobierno de la CDMX, 2020).



## Crisis sanitaria e impactos comunitarios

El retorno laboral, dentro del marco de la nueva normalidad, propició el crecimiento acelerado de la curva de casos positivos, por tal motivo fue necesario incentivar las pruebas de detección de Covid-19. Los gobiernos buscaron sitios amplios para realizar las pruebas como el Estadio de Los Dodgers, en Los Ángeles y el Estadio Azteca en la Ciudad de México, pero la demanda de pruebas fue el origen de largas filas de espera, y sobre todo de la aglomeración de posibles casos positivos en un mismo sitio.

En el caso de Los Ángeles, a parte de los espacios masivos para realizar pruebas de Covid-19, el gobierno a nivel federal se auxilió de las farmacias para combatir los contagios, ya que las pruebas caseras o rápidas estuvieron al alcance de todos; sin embargo, por su alta demanda, se presentaron casos de escasez (Shalby, 2021). Dadas las circunstancias, los seguros médicos fueron presionados para reembolsar a los asegurados el costo de hasta ocho pruebas por mes. El gobierno también auxilió con una prueba por familia. (Covid-19 C.A, 2022)

En la Ciudad de México, de enero de 2020 al 2 de marzo de 2021, se realizaron 189 pruebas por cada mil habitantes. (UCSF, s.f, pág. 86) Los esfuerzos se reflejaron en la colocación de puntos estratégicos para la aplicación de pruebas de reacción en cadena de la polimerasa (PCR) o de antígenos; no obstante, los suministros también escasearon, por lo cual los posibles infectados debían formarse horas antes de la apertura de los denominados hospitales de campo, para obtener una prueba gratuita.

Un año después, con la reapertura de las escuelas, las pruebas de detección Covid-19 fueron decisivas para realizar test periódicos a la comunidad estudiantil; a pesar de ello, no siempre estuvieron disponibles. Para el retorno a las aulas, el gobierno indicó que era indispensable la limpieza





# FLACSO 2022

constante de los espacios y la higiene personal. (Secretaría de Educación Pública, 2021) Pese a que la Ciudad de México presenta un estrés hídrico importante que impide que el recurso sea distribuido equitativamente, razón por la cual distintas colonias carecen de agua potable. (Zerega, 2022)

En Estados Unidos se puso énfasis en la optimización de la calidad del aire en áreas cerradas, ya que este pasa a ser un aliado para mitigar la propagación del virus. El uso de mascarillas no es obligatorio, y se recomienda el lavado de manos constante. Continuamente se limpian a profundidad todas las áreas comunes, y en el caso de que un alumno dé positivo a Covid-19, se notifica a las autoridades locales y los estudiantes pasan al sistema de enseñanza híbrido. (Covid-19 CA, 2022)

En México, de acuerdo a información proporcionada por la página oficial de la Secretaría de Salud, la vacuna contra la Covid-19 se suministró por grupos y se comenzó por las zonas marginadas. El personal de salud fue el primero en ser inoculado, seguido de los adultos mayores de 65 años y personas inmunocomprometidas. Dado al retorno de las clases presenciales, se decidió vacunar al personal docente de todos los niveles educativos. Posteriormente la lógica de vacunación de la población fue en orden descendente hasta llegar al grupo de 11 a 5 años de edad.

Las dosis consecutivas a la primera no siempre se administraron en el tiempo especificado por las compañías farmacéuticas, algunas personas tuvieron que esperar más de tres meses para obtener su segunda dosis, y un tiempo indeterminado para la de refuerzo. En el país, al mes de octubre de 2022, se han administrado 236 millones de vacunas, pero solo 81.8 millones de personas cuentan con el esquema de vacunación completo; lo que representa el 63.5% de la población (Our World in Data, 2022).

En contrapartida, en Estados Unidos a fin continuar con la etapa de vacunación masiva, los gobiernos utilizaron las farmacias como puntos de acceso a la inoculación. Las facilidades que esa sociedad ofreció para





# FLACSO 2022

disponer de la vacuna, fueron motivo para que extranjeros visitaran el país en búsqueda de la inmunización contra la Covid-19. A pesar de la sobre oferta inoculativa, miles de residentes decidieron no vacunarse por voluntad propia. A posteriori, la decisión de no vacunarse tuvo repercusiones porque la vacuna fue una condición que impuso el gobierno para laborar. Los policías y bomberos del condado de Los Ángeles son un claro ejemplo: al prestar servicio a la comunidad, fueron parte del grupo prioritario para recibir la inoculación; no obstante, los registros mostraron que para junio de 2021, solo el 51% de los bomberos, y el 52% de los oficiales estaban vacunados con el esquema completo. (Rector, K, et al, 2021)

A causa del rechazo a la vacunación, el gobierno local comenzó a imponer restricciones a los trabajadores de la ciudad. El sector público solicitó que las personas no vacunadas debían realizarse pruebas regulares para demostrar su bienestar, pero el el sindicato de los policías del condado de Los Ángeles no estuvo de acuerdo y demandó al gobierno, puesto que costear las pruebas resultaba un gasto importante para la economía de los trabajadores. (Rector, K, 2021)

El sector restaurantero, a fin de salvaguardar a su equipo de trabajo y evitar el cierre de los establecimientos, condicionó la entrada al solicitar el carnet de vacunación a los comensales para confirmar que contaban con el esquema de vacunación completo. Este acontecimiento tuvo origen en los restaurantes de West Hollywood, ya que la falta de vacunación por parte de los visitantes implicó el alza de contagios en trabajadores del gremio. (Yee, 2021) Al mes de Octubre de 2022, la tasa de vacunación en Los Ángeles corresponde al 73.6% de la población. (Covid-19 CA, 2022)



## Conclusiones

Actualmente, 2 años y 7 meses después de la declaración de la pandemia, las ciudades han relajado en su totalidad las acciones en contra del esparcimiento de la Covid-19, en parte porque las vacunas ayudaron a controlar significativamente la enfermedad, y por ende la disminución de los fallecimientos. La vida citadina comienza a florecer con el incremento de la actividad social al aire libre, el alza de los eventos masivos, el retorno a las aulas, entre otras actividades que fueron restringidas en su momento. Las preocupaciones asociadas al contagio por Covid-19 se han relajado en tal medida que el porcentaje de personas que ha decidido abandonar el uso del cubrebocas cada vez es mayor.

La enfermedad por Covid-19, tal como lo mencionan investigadores del Instituto de Salud Global de Barcelona, ha pasado a ser un padecimiento estacional, en especial cuando predominan las bajas temperaturas y climas húmedos. La covid-19 aparentemente ha sido controlada, pero al ser miembro de la familia de los coronavirus no hay una garantía de que el virus detenga su constante evolución; sobre todo al estar en agentes sin inmunización, como lo son las personas que aún no cuentan con el esquema completo de vacunación.

El sociólogo francés Edgar Morin, en la teoría de la complejidad, hace alusión a que es preciso juntar distintos conocimientos para profundizar el estudio de cualquier fenómeno a fin de rechazar tintes simplistas; ya que el autor menciona que la reducción del conocimiento resulta una limitante, lo ideal reside en expandir los campos de estudio mediante todo tipo de interrogantes para tomar conciencia de la naturaleza y fisurar los paradigmas establecidos.

El teórico francés propone relacionar la física, la biología y las ciencias sociales. En la lógica del pensamiento de Morin, las ciencias biológicas no



# FLACSO 2022

ven más allá de su conocimiento, así como las ciencias sociales, en muy pocas ocasiones adjudican a los fenómenos sociales consecuencias físico-biológicas. Se habla de la reformulación de las epistemologías para seguir problematizando, sin coartar la realidad al dar una explicación limitada.

La pandemia por Covid-19, es un fenómeno bio-social que las dinámicas económicas, políticas, sociales no advertían. Hay evidencias científicas e históricas que indican que los virus han dejado huella en ciudades del mundo, principalmente en China; pero al hacer alusión a la teoría de Morin, estos acontecimiento se han aislado y se han visto como experiencias biológicas limitadas.

Por otra parte, Zigmunt Bauman y Carlo Bordoni concuerdan en que los Estados se encuentran en crisis porque han perdido poder y política. En consecuencia, se denota la incapacidad de los Estados para proteger a los ciudadanos de las adversidades; esto sucede porque los gobiernos carecen de medios y recursos para ejercer una supervisión y control efectivos. Bajo la misma línea, el filósofo francés Étienne Balibar menciona que los Estados son incapaces de llevar la resolución de problemas de un plano local al global, término al que se refiere como estatismo sin gobernanza, esto es, los gobiernos nacionales están paralizados, al reducir sus actividades al plano administrativo.

Bordoni menciona que los gobiernos nacionales son incapaces de satisfacer nuevas necesidades organizativas para adaptarse al cambio. Asimismo, para Bordoni la gobernanza es un gobierno funcional, donde el Estado dirige y controla a su población, pero sin responsabilizarse de ellos. De acuerdo con el autor, es un gobierno indirecto para que el individuo vele por su seguridad con sus propios recursos, así la relación entre el Estado y el ciudadano se debilita hasta volverse líquida. Tal y como lo explica la filósofa y politóloga estadounidense Wendy Brown: el neoliberalismo empodera a los ciudadanos y los convierte en emprendedores de sí mismos.



# FLACSO 2022

En un escenario ideal, los gobiernos nacionales tienen la capacidad de actuar con velocidad ante cualquier amenaza, pero en la realidad tangible, estos actúan cuando ya no tienen otra opción más que responsabilizarse. México y Estados Unidos son ejemplos ya que al declararse la pandemia por Covid-19, las dos naciones permanecieron en un estado de tranquilidad hasta que el virus arribó a sus territorios.

Bauman expone que los gobiernos no eligen ni deciden, salvo cuando se ven forzados por otros gobiernos con mayor fuerza, o en este caso, por fenómenos naturales inesperados. Así, la Covid-19 mostró que los gobiernos no estaban, ni están preparados para actuar ante situaciones que requieren acción inmediata.

El caso de Estados Unidos se vuelve complejo en todos los niveles de la administración pública, puesto que el Estado optó por delegar su responsabilidad privatizando la salud, pero esa acción no es sinónimo de deslinde. Durante la pandemia, el gobierno realizó convenios con los proveedores de salud para brindar sus servicios al menor costo; sin embargo esta no fue la solución, la nación logró sobrevivir por los potentes incentivos económicos que el gobierno le inyectó a los ciudadanos, y la razón principal fue que al ser las empresas privadas las que dirigen la salud, el Estado fue desplazado en la toma de decisiones.

México durante la pandemia, en el plano nacional y local, antes de ampliar su capacidad hospitalaria, se encargó de realizar una fuerte campaña de comunicación, misma a la que nadie siguió por su contradicción. Por una parte, los medios de difusión promovieron el uso de cubrebocas, higiene y permanencia en los hogares; mientras que el presidente de la nación, Andres Manuel Lopez Obrador daba su conferencia matutina sin protección facial.

Más allá de las explicaciones de las autoridades de la Ciudad de México, al final la población tuvo que tomar una actitud consciente o inconsciente



# FLACSO 2022

individualista, para el cuidado de su propia salud y la de su círculo social cercano.

El gobierno de la Ciudad de México fracasó en el intento de retener a su población aislada, ya que más del 40% de la población económicamente activa obtiene sus ingresos en el sector informal. Nuevamente, el ciudadano tuvo que velar por sí mismo.

Los paradigmas de pensamiento se deben reformar, vivimos el comienzo de una nueva etapa regida por el cambio climático. Las reglas del juego se esclarecen cada vez más: el ser humano no es el anfitrión, es solo un jugador. Los gobiernos deben de entender que recortar los presupuestos no es la solución, al contrario, entre más inversión haya en los elementos necesarios como: médicos, enfermeras, hospitales, equipo médico, planes de contingencia, etc, se podrán superar futuras emergencias como la que vino acompañada de la Covid-19.

La Covid-19 aún no se marcha, todavía quedan miles de probabilidades. Si se piensa que la pandemia se ha superado, la humanidad se encuentra desorientada porque nadie sabe lo que pasará y entre más escenarios alternos haya, más compleja se volverá la realidad, y puede que se encuentre una solución, pero de cualquier forma siempre será la punta del iceberg.

## Referencias bibliográficas

Alpert, E. (7 de enero de 2022). El condado de Los Ángeles demanda a otro restaurante por desafiar las órdenes de COVID-19. Los Ángeles Times. L.A. County sues another restaurant for defying COVID-19 orders - Los Angeles Times

Bauman, Z. y Bordoni C. (2014). Estado de crisis. Paidós.



# FLACSO 2022

- Bermudez, A. (29 de junio de 2021). "La Gran Renuncia": por qué los trabajadores en Estados Unidos están dejando sus empleos a un ritmo récord. BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-57645362>
- California Restaurant Association. (15 de marzo de 2021). Los restaurantes serán la última industria en recuperarse de la pandemia. <https://www.calrest.org/news/restaurants-will-be-last-industry-recover-pandemic>
- Carter, E. (26 de agosto de 2020). La pandemia: ¿el acto final de Donald Trump?. <https://doi.org/10.1590/S0104-59702021000100018>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Agosto 2020). Impacto de la Covid-19 en la economía de los Estados Unidos y respuestas de política. Impacto del COVID-19 en la economía de los Estados Unidos y respuestas de política
- Covid-19 Gobierno de California. (11 de febrero de 2022). Obtenga ayuda financiera. <https://covid19.ca.gov/es/get-financial-help/>
- Covid-19 Gobierno de California. (13 de julio de 2022). Educación y cuidado infantil. <https://covid19.ca.gov/es/education/>
- Covid-19 Gobierno de California. (13 de octubre de 2022). Datos de la vacunación. <https://covid19.ca.gov/es/vaccination-progress-data/#overview>
- Covid-19 Gobierno de California. (14 de septiembre de 2022). Pruebas. <https://covid19.ca.gov/es/get-tested/>
- Covid-19 Gobierno de California. (27 de junio de 2022). Salud y Seguro de Salud. Help for individuals and families - Coronavirus COVID-19 Response
- Ferri, P. (12 de enero de 2021). Los restauranteros de Ciudad de México elevan el tono: “Con todo lo que hemos invertido, ¿por qué no nos



# FLACSO 2022

dejan abrir?”. Los Ángeles Times. Los restauranteros de Ciudad de México elevan el tono: “Con todo lo que hemos invertido, ¿por qué no nos dejan abrir?”

Fink, S. (2021). Morir de la COVID-19 en un hospital ‘desigual’ de Los Ángeles. The New York Times. Morir de la COVID-19 en un hospital ‘desigual’ de Los Ángeles - The New York Times

Gobierno de la Ciudad de México. (16 de septiembre de 2020). Apoyos económicos a la población. Segundo Informe de Gobierno. Apoyos económicos a la población | Informe de Gobierno

Gobierno de la Ciudad de México. (2021). Tercer Informe de Gobierno. <https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/acciones/salud/>

Gobierno de México. (s.f). Semáforo Covid-19. <https://coronavirus.gob.mx/semaforo/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (16 de diciembre de 2021). Actualización de la medición de la economía informal 2002-2020 preliminar. Comunicado. Actualización de la Medición de la Economía Informal 2003-2020 preliminar

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (17 de febrero de 2020). En México hay 80.6 millones de usuarios de internet y 86.5 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2019 Comunicado de Prensa. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, 2016

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). Conociendo la industria restaurantera. Colección de estudios sectoriales y regionales. Conociendo la Industria Restaurantera. 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (22 de agosto de 2020). Población económicamente activa. Empleo y ocupación



# FLACSO 2022

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (s.f). Información sobre pruebas diagnósticas. [https://micrositios.inai.org.mx/conferenciascovid-19tp/?page\\_id=7524](https://micrositios.inai.org.mx/conferenciascovid-19tp/?page_id=7524)

Money, L., Dollan, M., Willon, F. (4 de julio de 2020). L.A. revela un sistema codificado de colores para evaluar el riesgo de infección por coronavirus. Los Angeles Times. L.A. revela un sistema codificado de colores para evaluar el riesgo de infección por coronavirus - Los Angeles Times

Morin, E. (1990). Introducción al pensamiento complejo. Gedisa.

Organización Mundial de la Salud. (1 de febrero de 2021). El rastreo de contactos en el marco de la COVID-19. <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/339600/WHO-2019-nCoV-Contact-Tracing-2021.1-spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Our World in Data. (s.f). Dosis diarias de vacuna COVID-19 administradas. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=MEX>

Rector, K. (29 de octubre de 2021). El sindicato de policías de Los Ángeles demanda a la ciudad por el lanzamiento del mandato de vacunación COVID-19. Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/california/story/2021-10-29/los-angeles-police-union-sues-city-over-rollout-of-covid-19-vaccination-mandate>

Rector, K. et al. (19 de junio de 2021). Muchos policías y bomberos de Los Ángeles no están vacunados contra el COVID-19. ¿Es esto una amenaza para la seguridad pública? Los Angeles Times Many L.A. cops and firefighters aren't vaccinated against COVID-19. Is this a public safety threat?





# FLACSO 2022

Rivera, S. (28 de agosto de 2020). Newsom revela nueva guía de códigos de color para la reapertura de negocios en California. Los Ángeles Times. Newsom revela nueva guía de códigos de color para la reapertura de negocios en California - Los Angeles Times

Rivera, S. (6 de septiembre de 2020). Aclarando cómo funciona la guía de códigos de color por condado en California: Encuentre su color aquí. Los Ángeles Times. Aclarando cómo funciona la guía de códigos de color por condado en California: Encuentre su color aquí - Los Angeles Times

Sanchez-Vallejo, M. (12 de noviembre de 2021). Más de 4,4 millones de estadounidenses dejaron voluntariamente sus puestos de trabajo en septiembre. El País. Estados Unidos: Más de 4,4 millones de estadounidenses dejaron voluntariamente sus puestos de trabajo en septiembre | Economía | EL PAÍS.

Secretaría de Educación Pública.(2021). Guía para el regreso responsable y ordenado a las escuelas. Guía para el regreso responsable y ordenado a las escuelas Ciclo escolar 2021-2022

Shalby, C., Lin, R. (21 de diciembre de 2021). La demanda de pruebas rápidas de COVID-19 en el hogar es tan alta que las farmacias están racionando. Los Ángeles Times. Demand for rapid at-home COVID-19 tests is so high, pharmacies are rationing

Telemundo52. (13 de enero de 2021). Dueños de restaurantes entablan una demanda contra el estado de California. Dueños de restaurantes entablan una demanda contra el estado de California – Telemundo 52

University of California San Francisco. (s.f). La respuesta de México al Covid-19: Estudio de Caso. La respuesta de México al Covid-19: Estudio de caso



# FLACSO 2022

Ximénez-Fyvie, L. (2022). Las vidas que no contaron. Planeta.

Yee, G. (10 de septiembre de 2021). West Hollywood exigirá pruebas de vacunación contra el COVID-19 en restaurantes, bares y clubes nocturnos. Los Ángeles Times. <https://www.latimes.com/california/story/2021-09-10/west-hollywood-to-require-covid-19-vaccination-proof-at-restaurants-bars-nightclubs>

Zerega, G. (17 de Agosto de 2022). Ciudad de México (también) enfrenta los recortes de agua: “Si de por sí ya no tenemos, ahora menos”. El país. <https://elpais.com/mexico/2022-08-17/ciudad-de-mexico-tambien-enfrenta-los-recortes-de-agua-si-de-por-si-ya-no-tenemos-ahora-menos.html>



**FLACSO**  
**2022**

# **GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL Y EQUIDAD EN EL MUNICIPIO SAN MIGUEL DEL PADRÓN: UNA MIRADA DESDE LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO.**

**MSc. Vivian López González**

Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

La ponencia muestra resultados de una investigación encaminada a valorar la contribución a la equidad social de la gestión de la política social a escala local, en un municipio periférico habanero. Su diseño es cualitativo y exploratorio descriptivo. El análisis de la gestión, como proceso en el que se concreta, reproduce, transforma la política social a escala municipal, se concibió desde varios ejes: participación, relación entre actores, acciones, demandas sociales, recursos y monitoreo/evaluación. La presentación se centra en el análisis de este último. La evaluación/monitoreo se concibe como proceso sistemático, proveedor de información sobre la marcha del proceso y sus resultados para el mejoramiento de dicha gestión; que responde a necesidades de diversos/as actores/as e implica la participación multiactoral. Para su análisis se definieron indicadores: existencia de sistemas de evaluación, nivel en que se diseña/adecua la metodología, integralidad/exhaustividad, participantes e identificación de inequidades. La información se obtuvo a través de actas de sesiones del gobierno y la asamblea municipal, así como entrevistas a actores/as locales. Como resultado, se encontró que existen sistemas de evaluación en algunos de los ámbitos estudiados. Unos sectores muestran un mayor desarrollo de la práctica evaluativa, siendo más integrales y exhaustivos sus sistemas de evaluación al contemplar tanto el proceso, como el resultado. Este es el caso de Salud y Educación. La metodología es diseñada a nivel central. En algunos ámbitos se realizan adecuaciones a partir del reconocimiento de diversidades territoriales. Entre los indicadores de evaluación empleados se hallan: cobertura, eficiencia, accesibilidad, calidad, resultado. Está ausente el examen de indicadores de impacto, eficacia y pertinencia de las políticas, así como desde la perspectiva de la población meta. Aun cuando la finalidad de la política social, en última instancia, es la superación de desventajas sociales, es lamentable la ausencia de indicadores para analizar la equidad social.

**Palabras claves:** gestión de política social, equidad, evaluación



## Introducción

El artículo muestra resultados de una investigación a cargo del Grupo de Estructura Social y Desigualdades (GESD) del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (Gómez, et ál., 2021). Su objetivo es valorar la contribución a la equidad de la gestión de la política social a escala local en San Miguel del Padrón. La locación es un municipio capitalino periférico, el cual □a pesar de los avances en materia de justicia social□ es uno de los receptores de migración interna, que ha dado lugar a asentamientos irregulares, con situación de precariedad en cuanto a viviendas y salubridad. Su selección obedece a estas y otras peculiaridades unido al interés mostrado por el gobierno local.

Tiene como precedente la experiencia investigativa del grupo sobre desigualdades y estructura socio-clasista y, en particular, un estudio realizado en Marianao, otro municipio habanero con similares peculiaridades, en el que también se reproducen desigualdades sociales; que tuvo como propósito caracterizar la equidad social (Gómez, et ál., 2018).

El concepto de equidad asumido retoma y actualiza la definición del GESD, acentuando su dimensión política, desde un enfoque emancipador (Gómez et al., 2018):

... principal valor y a la vez objetivo fundamental de la política social de un proyecto emancipador. Envuelve la tensión entre igualdad y diferencia, comprende la diversidad y es componente esencial del desarrollo humano (Espina et ál., 2010). La meta de la equidad trasciende la igualdad de oportunidades, aspira a un acercamiento efectivo de resultados para los diferentes estratos y grupos sociales diversos. Se plantea la superación en el acceso a bienes y servicios de calidad, de desigualdades determinadas por condiciones de partida desventajosas, a partir del desarrollo de capacidades que se reviertan en movilidad social ascendente. Supone una horizontalidad en el ejercicio del poder desde una participación transformadora. (Gómez et al., 2018, p. 7-8)



# FLACSO 2022

En el ámbito de la política social, a pesar de la voluntad de garantizar el acceso universal a servicios reconocidos como derechos, existen limitaciones para promover equidad según peculiaridades territoriales (Gómez, et ál., 2021). De ahí que, el análisis de su gestión, como “... proceso a través del cual se concreta, reproduce, transforma la política social a escala municipal” (Gómez, et ál., 2021, p. 44); resulta de interés para las ciencias sociales. De acuerdo a la definición de gestión de la política social local, en ella:

... participan diversos actores (...) que reproducen/construyen y de-construyen relaciones sociales que operan en un marco ideológico y cultural determinado. Comprende el reconocimiento y la elaboración de respuestas a demandas sociales; la disponibilidad y distribución de recursos (...) y ejecución de acciones; así como la evaluación (...) de la política... (Gómez, et ál., 2021, p. 45).

En consonancia, la valoración de la gestión local de la política social se concibió desde varios ejes: participación, relación entre actores, acciones, demandas sociales, recursos y monitoreo/evaluación. El examen de este último eje es el objetivo del presente trabajo.

## **La evaluación/monitoreo como componente de la gestión de la política social**

Una cuestión fundamental en la evaluación de políticas públicas es su finalidad. A decir de Ballart (1996) para unos obedece a necesidades de gestores/as públicos/as. Para otros, según el autor, debe tener en cuenta también la perspectiva de sus destinatarios/as. De esto último se deduce que requiere de la participación multiactoral. La evaluación participativa ofrece una mejor perspectiva de las necesidades de los/as destinatarios/as y una mayor certeza de la pertinencia de los objetivos planteados (Gallardo, 2013).



# FLACSO 2022

Cuando se trata de políticas sociales se requieren evaluaciones complejas. Los sistemas de evaluación deben dar respuesta a las interrogantes: para qué, quién, para quién, qué, cómo y cuándo se evalúa.

Existen diferentes tipos de evaluaciones. Según el momento de la política en que tiene lugar se clasifican en ex ante, ex dure y ex post (Di Virgilio y Solano, 2012; Gallardo, 2013; Pignatta, 2015). La primera tiene el propósito de obtener información para mejorar su concepción. En la ex post se determina si se obtuvieron los resultados esperados e impactos una vez implementada. La ex dure □ concomitante, de proceso, gestión, intermedia (Pignatta, 2015) □ se realiza para valorar en qué medida la implementación se corresponde con la propuesta inicial y reprogramar acciones (Gallardo, 2013).

La evaluación concomitante y el monitoreo se realizan durante la implementación de una política, pero tienen propósitos y métodos diferentes. La primera es transversal, se realiza en períodos establecidos (Di Virgilio y Solano, 2012) y respecto de parámetros definidos. El segundo da seguimiento a actividades planificadas (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2001) para conocer avances en su ejecución, resultados y objetivos (Di Virgilio y Solano, 2012). Más allá de las distinciones, se reconoce la existencia de una relación de complementariedad (Di Virgilio y Solano, 2012; Pignatta, 2015).

La evaluación, desde la perspectiva de un modelo de gestión centrado en el proceso y su resultado, comprende el examen de ambos componentes. La evaluación de proceso analiza la marcha de la política en diferentes etapas: diseño, desarrollo/funcionamiento de sistemas<sup>1</sup> e implementación (OPS, 2001). La de resultado e impacto verifica el cumplimiento de los objetivos a nivel de población meta.

Correspondientemente, se identifican componentes e indicadores según tipos de evaluación. Para evaluar el proceso se precisan indicadores de



# FLACSO 2022

diseño, desarrollo/funcionamiento de sistemas e implementación (OPS, 2001). Los primeros examinan: objetivos, involucramiento de actores/as locales, necesidades y preferencias de la población meta, etc. Los segundos analizan la creación y funcionamiento de sistemas de apoyo a la gestión. Los de implementación miden si las actividades planificadas han sido efectuadas, cómo y con qué calidad. Por su parte, los indicadores de resultado evalúan los cambios positivos producto de la ejecución de la política (OPS, 2001) y los de impacto las consecuencias positivas y negativas que se generan a más largo plazo, que influyen en una población más amplia (Perea, 2017).

Otra tipología de indicadores es la que se establece según el objetivo de análisis: eficiencia, eficacia, equidad, pertinencia, calidad, cobertura, resultado, impacto, etc. De acuerdo a la clasificación de la evaluación establecida desde una perspectiva temporal, en la ex antes se determinan: pertinencia social, factibilidad (Di Virgilio y Solano, 2012; Gallardo, 2013; Pignatta, 2015). En la ex dure se indaga acerca de eficiencia y eficacia. En la ex post se suelen emplear indicadores de producto, efectos e impacto.

Uno de los retos que enfrentan los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina es la utilización de sus hallazgos o recomendaciones para la gestión de políticas públicas (Pignatta, 2015). A escala municipal constituyen una herramienta para la gestión, más que una mera generación de información para los sistemas de evaluación de alcance nacional. Los gobiernos locales deben ser capaces de diseñar alternativas evaluativas que registren las particularidades a esta escala. Esto es crucial para la formulación de políticas locales orientadas a la superación de inequidades. Así, la evaluación/monitoreo se concibe como proceso sistemático, proveedor de información sobre la marcha del proceso y sus resultados para el mejoramiento de la gestión, que responde a necesidades de diversos/as actores/as e implica la participación multiactoral.





## Metodología

La investigación es cualitativa, exploratoria-descriptiva. Para el examen de la dimensión evaluación/monitoreo de la gestión de la política social se empleó la entrevista y el análisis de documentos. La información se obtuvo de enero de 2018 a junio de 2019.

La “Entrevista sobre evaluación de política social a escala local” indaga acerca de sistemas de evaluación/monitoreo, cómo se establece la metodología, componentes e indicadores, participantes e inequidades identificadas. Estuvo encaminada a gestores/as de la política social en ámbitos seleccionados: Educación, Salud, Distribución de Alimentos (en lo sucesivo, Alimentación), Deporte, Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Higiene Comunal y Vivienda. En total se entrevistaron ocho, uno de cada ámbito.

Como parte de la revisión documental se consultaron 23 actas de sesiones de la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP)<sup>2</sup> y el Consejo de la Administración Municipal (CAM)<sup>3</sup> de San Miguel del Padrón (18 y 5, respectivamente) del año 2018. La atención se enfocó en asuntos de la agenda relativos a los ámbitos de la política objeto de interés.

Una vez realizado el análisis de contenidos, se procedió a la triangulación de las informaciones provenientes de las fuentes y técnicas empleadas.

El análisis tuvo lugar a través de cinco indicadores: existencia de sistemas de evaluación/monitoreo, nivel en que se diseña/adecua la metodología, integralidad/exhaustividad, participantes e identificación de inequidades. Para indagar acerca de los primeros se establecieron cuatro categorías: reconocimiento de la existencia del sistema; normativas, procedimientos; y frecuencia de evaluación. El examen de la integralidad/exhaustividad tomó en cuenta sus componentes según dos dimensiones: proceso y resultado/impacto. La evaluación de proceso incluyó el diseño, el



# FLACSO 2022

desarrollo/funcionamiento de sistemas y la implementación. Respecto de este último se indaga si las políticas se efectúan, cómo se efectúan y con qué calidad.

## Análisis de la dimensión evaluación/monitoreo

### Existencia de sistemas o mecanismos de evaluación/monitoreo

De acuerdo con el análisis de la entrevista, se reconoce la existencia de un sistema de evaluación en el ámbito de Educación: Desde el Ministerio de Educación se tiene el sistema para evaluar toda la política de educación (...) donde se analiza todo el cumplimiento de cada uno de los procesos sustantivos que está sobre la base de áreas de resultados. Entre las áreas se menciona la formación de docentes y los procesos docentes- educativos. La información se confirma en informe presentado a la AMPP (por la Dirección Municipal de Educación) acerca de los resultados del curso escolar 2017-2018 e inicio del curso 2018-2019. De manera similar, el/la entrevistado/a de Salud afirma que: *Cada Programa tiene subprogramas y está definido qué se mide en cada subprograma.*

Entrevistados/as de los ámbitos de Vivienda, Deporte, Cultura y Alimentación hacen alusión a mecanismos o metodologías de evaluación, pero no con el grado de estructuración que se evidencia en los anteriores. Respecto a Trabajo e Higiene Comunal no se reconoce la existencia de un sistema como tal.

Los mecanismos de evaluación se basan en normativas, procedimientos. Esto se observa en varias entrevistas: *sacamos los problemas que se detectaron en el municipio, basándonos para medir en las resoluciones que tiene implementadas el Ministerio de Educación; existen guías de evaluación para todos los servicios (...) en el [Ministerio de Salud Pública] MINSAP todo está escrito; tenemos un departamento de deporte para*



# FLACSO 2022

*todos que incluye a los abuelos, hipertensos, obesos, embarazadas, gimnasia con el niño. Cada uno de estos programas tiene su metodología y la evaluación; tenemos por (...) metodología un dictamen de diagnóstico del estado constructivo de la vivienda.*

Las evaluaciones se establecen con cierta periodicidad. Por ejemplo: *En el mes se realizan visitas de ayuda metodológica a los centros (...) para ver cómo se les da cumplimiento a estas áreas de resultado; El estado del fondo habitacional se actualiza cada 6 meses (...) a partir de las nuevas capacidades propias que estamos haciendo, de las terminaciones de los subsidios (...) o de la recuperación por la vía estatal de los fondos habitacionales.*

Nivel en el que se diseña/adecua la metodología de evaluación/monitoreo

En el análisis de la entrevista se constató que la evaluación es diseñada, básicamente, a nivel central. En los casos de Vivienda y Cultura los indicadores los dicta la instancia provincial a partir de sus programas. Entrevistados/as de Salud y Trabajo no reconocen la realización de adecuación alguna en la metodología. En otros ámbitos -Educación, Deporte y Cultura- se afirma que se realizan adecuaciones según particularidades locales. Como asevera el/la entrevistado/a de Educación: *Nosotros elaboramos nuestra propia guía aquí a nivel municipal, pero partiendo de los objetivos del ministerio y las adecuamos a las características del territorio y cada institución educativa las adapta a sus características.* Estas tienen que ver, por ejemplo, con la frecuencia de evaluaciones sistemáticas a los estudiantes: *... que pueden diferenciarse en dependencia de la escuela.*

La adecuación de la metodología de evaluación ha de tener lugar sobre la base del reconocimiento de diversidades territoriales, a partir de acciones diagnósticas. Pero, tal adecuación no es una práctica incorporada en todos los ámbitos de la política social.



# FLACSO 2022

## Integralidad/exhaustividad de la evaluación/monitoreo

A través de entrevistas y actas examinadas se hallan contenidos relativos a la evaluación del proceso. Entre los principales componentes que se evalúan, según entrevistados/as de Educación, Vivienda y Deporte, se encuentran elementos que pueden considerarse como parte de la evaluación del diseño de la política. Este es el caso de la evaluación de necesidades y/o preferencias de la población meta. En contraste, y como parte de la valoración del desarrollo de la actividad deportiva presentada por la Comisión Permanente de Trabajo<sup>4</sup> de Educación, Salud, Cultura, Deporte y Medio Ambiente ante sesión de la AMPP, se enfatiza en la necesidad de incrementar las actividades deportivas en correspondencia con gustos, preferencias y características de la población.

En respuestas de entrevistados/as de Educación, Salud, Deporte y Vivienda, así como contenidos de actas de la AMPP y el CAM, se identifican componentes relativos al desarrollo/funcionamiento de sistemas. Uno de ellos es la formación/capacitación, disponibilidad de recursos humanos. Esto se verifica, por ejemplo, en el análisis de la cantidad de estudiantes ingresados a las universidades de ciencias pedagógicas, la permanencia de docentes egresados de centros de formación pedagógica, la cobertura de docentes en las escuelas, la realización de acciones de superación, entre otros; reflejado en el informe de resultados del curso escolar 2017-2018 e inicio del curso 2018-2019.

La creación/funcionamiento de sistemas de gestión es otro elemento que destaca en valoraciones sobre la marcha de políticas sociales. De acuerdo con informes presentados a la AMPP, entre las dificultades detectadas en diferentes ámbitos (Higiene Comunal, Educación, Vivienda, Deporte y Salud) se encuentran fallas en el funcionamiento de dichos sistemas. Estas se asocian, entre otras razones, a insuficiente participación y trabajo integrado de actores/as locales.



# FLACSO 2022

La ejecución del presupuesto, el comportamiento de las inversiones, la disponibilidad de recursos materiales para llevar a cabo programas y acciones de las políticas sociales son otros de los elementos objeto de evaluación. Según el informe de resultados del curso escolar antes mencionado, se examina el porcentaje de ejecución del presupuesto, el deterioro de la base material de estudio, el cumplimiento del plan de inversiones, etc. Otro tanto ocurre en el informe sobre la actividad deportiva en el territorio presentado tanto en sesión del CAM (por la Dirección Municipal) como a la AMPP (por la Comisión Permanente de Trabajo de Educación, Salud, Cultura, Deporte y Medio Ambiente) en el que las condiciones de las instalaciones deportivas son objeto de análisis.

La creación/funcionamiento de sistemas de fiscalización y control se identifica en varios ámbitos (Educación, Deporte, Salud e Higiene Comunal). Por ejemplo, en el debate del informe sobre el cumplimiento de las medidas para la sostenibilidad de la campaña anti- vectorial (presentado ante el CAM por la Dirección Municipal de Salud) *se advierte que el tratamiento focal tiene dificultades con el equipo de control integral de las áreas de salud para la supervisión de las acciones vectoriales.*

Más allá de la realización de acciones de control interno o fiscalización, ya sean de instancias superiores de dirección del propio sector o externas, se aprecia ausencia o insuficiente participación de otros/as actores/as. Este es el caso de la población meta, así como la Asamblea y los/as delegados/as que la integran, quienes tienen por mandato ejercer el control y la fiscalización de las actividades administrativas en el territorio.

La evaluación de la implementación de la política se identifica en el contenido de varias entrevistas (Educación, Salud y Alimentación), actas de la AMPP y del CAM. Según el/la entrevistado/a de Educación respecto del proceso docente-educativo se examina cómo se cumplen los indicadores de eficiencia, asistencia escolar, etc. También, se examina qué



# FLACSO 2022

se efectúa con relación a lo previsto. En el caso de Alimentación se realiza una evaluación sistemática del cumplimiento del abastecimiento, por parte de los proveedores, en diferentes rubros (canasta normada, red de abastecimientos gastronómicos, mercado agropecuario estatal, consumo social, etc.). Por su parte, el informe de la Comisión Permanente de Trabajo de Construcción, Vivienda, Transporte y Redes Técnicas ante la AMPP devela inquietudes de la población con relación al otorgamiento de subsidios para la construcción, conservación, rehabilitación, terminación y ampliación de vivienda. Ello responde en alguna medida a con qué calidad se implementan las acciones.

El resultado de la implementación de políticas sociales es otro de los componentes que se evalúa. Ello se constata en respuestas de la mayoría de los/as entrevistados/as (Educación, Trabajo, Cultura, Salud y Vivienda). Por ejemplo, Cultura da cuentas de criterios de medida establecidos en base a los objetivos de trabajo según áreas (patrimonio cultural, trabajo comunitario, creación artístico literaria, enseñanza artística, etc.). En el caso de Salud se plantea que se miden los resultados de cada programa a través de distintos indicadores. En correspondencia con esto último, y como resultado del análisis del cumplimiento de la estrategia del Programa de Atención Materno Infantil (PAMI), se informa en sesión del CAM acerca del índice de bajo peso al nacer y la tasa de mortalidad infantil. Complementariamente, en actas de la AMPP se encuentran contenidos similares. En el informe de rendición de cuentas sobre la marcha del curso escolar 2017-2018 se analizan: cantidad de estudiantes aprobados/as según matrícula, grados, niveles y tipos de enseñanza; aprobados/as en las pruebas de ingresos a la universidad del total presentado; entre otros. Aunque, se nota la ausencia de una valoración de los resultados en correspondencia con los objetivos planteados en la política □ de cara a la reducción de inequidades sociales □ así como del papel jugado por los/as gestores/as en la consecución o no de los mismos.



# FLACSO 2022

En respuestas de la mayoría de los/as entrevistados/as, así como en contenidos de actas, se identifica la evaluación de proceso y/o resultado. Sin embargo, solo en el sector de Educación se examina ambas dimensiones evaluativas.

El monitoreo se evidencia en informes presentados en la AMPP sobre la marcha de políticas sociales (Educación, Higiene Comunal y Salud). Por ejemplo, ... *para la apertura del curso escolar se realizaron puestos de dirección diarios, se evaluó el aseguramiento de los recursos materiales y humanos necesarios para garantizar la calidad del proceso docente educativo.* Adicionalmente, el análisis del programa recreativo-cultural del verano -en el que se involucran varios ámbitos (Cultura, Alimentación, Deporte e Higiene Comunal)- acontecido en sesión del CAM da cuentas de su seguimiento a través de reuniones de aseguramiento.

El monitoreo examina avances en la ejecución de las actividades de acuerdo a lo planificado para poder hacer reajustes necesarios. No se encontraron, sin embargo, evidencias de la realización de acciones de seguimiento del resultado de las actividades, así como tampoco de los avances en el logro de los objetivos.

Entre los indicadores que se mencionan (o refieren indirectamente) se encuentran: cobertura, eficiencia, accesibilidad, calidad, resultado. En el informe de cierre del curso escolar presentado a la AMPP, por ejemplo, se analiza la cobertura del personal docente. En algunos ámbitos se valora la calidad respecto al deber ser, como es el caso de la marcha de las clases según el programa en cada uno de los grados. Pero, está ausente el análisis desde la perspectiva de la satisfacción de la población meta. No obstante, la identificación de inquietudes de la población pudiera entenderse como una valoración indirecta de la calidad del proceso, como se aprecia en el dictamen de la Comisión Permanente de Trabajo de Construcción,





# FLACSO 2022

Vivienda, Transporte y Redes Técnicas sobre la marcha y entrega de subsidios con fines de construcción/rehabilitación de viviendas.

La manera en que se elaboran indicadores o registra la información dificulta la evaluación en algunos casos. Por ejemplo, en el informe sobre la marcha del otorgamiento de subsidios antes mencionado se muestran cifras de casos aprobados por el CAM anualmente, pero no se examina la cantidad de aprobados según solicitudes procesadas. Es decir, no se realiza un análisis de la eficiencia del proceso ni tampoco de la cobertura. El resultado de las acciones no se analiza respecto del problema social que da origen al programa, lo que da cuentas de la ausencia de la medición de la eficacia como indicador de los efectos de la política social. Otro vacío es el examen de la factibilidad social del diseño de las políticas. Se nota, también, la falta de indicadores de su impacto.

Esto pudiera explicarse por el hecho de que se asume la gestión de la política desde una mirada del municipio como instancia subordinada, encargada de su ejecución. Ello reduce las posibilidades de contextualizar las políticas, limitando sus resultados e impactos.

## Participantes en la evaluación/monitoreo

Según opinión de los/as entrevistados/as entre los/as participantes en la evaluación se encuentran directivos/as y especialista. Esta es entendida, esencialmente, como una tarea técnica que realiza personal especializado (metodólogos/as, inspectores/as, técnicos/as, etc.). Los/as evaluadores/as, generalmente, son del nivel municipal. Aunque, actores/as de Deporte y Alimentación mencionaron a aquellos del nivel provincial. Prevalcen las evaluaciones internas del propio sector. Si bien en los casos de Alimentación, Higiene Comunal y Cultura se reconoce la participación de otros ámbitos o actores. En reuniones en las que se da seguimiento a la distribución de alimentos participan productores/as, así como Educación y Salud (destinatarios de consumo social). Mientras que, en el ámbito de





# FLACSO 2022

Cultura, además de los/as promotores/as por Consejo Popular y especialistas de programas y manifestaciones artísticas, se involucra a la población (a través de la realización de encuestas), delegados/as, presidentes/as de Consejos y miembros del CAM.

La participación multiactoral se aprecia, además, en contenidos de sesiones de la AMPP en las que se valora la marcha de políticas sociales. Este es el caso del informe sobre la actividad deportiva a cargo de la Comisión Permanente de Trabajo de Educación, Salud, Cultura, Deporte y Medio Ambiente. Según consta en acta, se realizaron intercambios con trabajadores/as, activistas deportivos/as, Comisiones Permanentes de Trabajo, delegados/as, pobladores/as, entre otros. De acuerdo con el análisis de las sesiones, los/as miembros del CAM y las Comisiones Permanentes de Trabajo son otros/as de los/as actores/as participantes. Los/as primeros/as en el rol de ejecutores/as de rendiciones de cuentas y los/as segundos/as de fiscalizadores/as. La participación de la población, sin embargo, tiene lugar a nivel consultivo y se evidencia solo cuando se trata de valoraciones de dichas Comisiones.

## Identificación de inequidades sociales

Varios de los/as entrevistados/as -Educación, Deporte, Cultura y Vivienda- reconocen que tal y como está concebida la evaluación permite identificar inequidades sociales. Uno de los argumentos que sostiene tal aseveración es el siguiente: *Desde la propia clase nosotros podemos ver si el maestro trabaja para que haya una equidad en los estudiantes (...) Se mide también a través de las propias comprobaciones y de la observación.*

Algunas adecuaciones de la metodología de evaluación tienen como punto de partida la existencia de desigualdades sociales. En los ámbitos de Educación y Deporte, según se plantea en la entrevista, se realizan ajustes de acuerdo a particularidades locales. En ambos casos se refieren acciones diferenciadas en barrios en situación de vulnerabilidad. Se dice que ... se



# FLACSO 2022

*hacen más actividades en los exámenes de control parcial para que los alumnos alcancen el acumulado que se requiere para llegar a la prueba final (...) No se puede evaluar de igual manera a una escuela de Monterrey que a una de La Corea. En Monterrey, por ejemplo, viven profesionales, diplomáticos, profesores universitarios, son personas más integradas a la sociedad. En la Corea muchos padres son ex reclusos (...) es uno de los barrios donde más se fuma drogas, no hay mucha preocupación por el aprendizaje (...) Es un barrio insalubre, hay problemas de vivienda. Llama la atención la visión estereotipada que estigmatiza al pobre y al barrio insalubre. Ello es preocupante, máximo cuando se trata de la visión de actores/as que tienen como encargo la gestión de la política social cuya finalidad, en última instancia, es lograr una mejor distribución de oportunidades de acceso en función de una mayor equidad social.*

De acuerdo con información consignada en actas de la AMPP, se identifica cómo en la implementación de la política se reproducen desigualdades sociales. En el debate del informe presentado por el CAM sobre la marcha del otorgamiento de subsidios para acciones constructivas emerge el tema de la ubicación del local en el que se venden los materiales asignados. Según palabras de uno de los/as delegados/as este queda bien distante de la población lo cual encarece el costo de la transportación: *el Consejo Popular Luyanó Moderno (...) es el Consejo que más problemas tiene desde el punto de vista de fondo habitacional y no se analizó la economía de esa población, no podemos pagar el dinero que se está pagando para ir al Rastro de San Francisco (...) por los precios del transporte.* La atención diferenciada según desventajas sociales es centro, también, del análisis del cumplimiento de la estrategia del PAMI realizado en sesión ordinaria del CAM, en particular en relación a las embarazadas. Sin embargo, las condiciones desventajosas de partida no se modificarán a menos que se realicen acciones encaminadas a propiciar oportunidades de desarrollo, que



# FLACSO 2022

redunde en una movilidad social ascendente de los grupos que se encuentran en esta situación.

## Conclusiones

Puede hablarse de la existencia de sistemas de evaluación, propiamente, solo en algunos de los sectores estudiados, en tanto se definen componentes, programas, áreas a evaluar; se acopia información de manera sistemática y se cuenta con un soporte normativo. Unos muestran un mayor desarrollo del diseño y la práctica evaluativa respecto de otros.

La metodología de evaluación se diseña, básicamente, a nivel ministerial. En algunos casos se realizan adecuaciones a nivel local. El hecho de que la adecuación no sea una práctica incorporada en todos los ámbitos de actuación evidencia una limitación de la capacidad de decidir de acuerdo a demandas sociales contextualizadas. Las adecuaciones, además, deberían enfocarse en las condiciones desfavorables o desventajosas que reproducen la inequidad en las oportunidades de acceso a escala local.

No se realizan evaluaciones exhaustivas en todos los ámbitos de manera que tomen en cuenta tanto la marcha del proceso como el resultado/impacto de la implementación de las políticas sociales. Contrasta el alcance de la evaluación en unos con un desarrollo menor en otros. Aun cuando la finalidad de la política social, en última instancia, es la superación de desventajas sociales, es lamentable la ausencia de indicadores para analizar la equidad social.

La evaluación/monitoreo de la implementación de la política social es multiactoral. Participan tanto especialistas, personal técnico, miembros del CAM -en el rol de ejecutor- como Comisiones Permanentes de Trabajo de la AMPP -en el de fiscalización- de acuerdo con su encargo social. No obstante, la participación de la población es relegada al rol de informante



# FLACSO 2022

y a nivel consultivo. Desde la perspectiva de los/as entrevistados/as no se reconoce el rol de la AMPP en el proceso evaluativo.

Como resultado de la evaluación/monitoreo de la política social se identifican desigualdades, fundamentalmente, territoriales. Sin embargo, el análisis de otros tipos de desigualdades, así como la ausencia del tratamiento del tema en la mayoría de las entrevistas, develan la necesidad de un abordaje más profundo y de la toma de decisiones encaminadas a reducir brechas de equidad en la gestión de la política social.

## Referencias bibliográficas

Ballart, X. (1996). Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. En Q. Brugué y J. Subirats (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 321-352). Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado.

[https://www.researchgate.net/publication/255582280\\_Modelos\\_teoricos\\_para\\_la\\_practica\\_de\\_la\\_evaluacion\\_de\\_programas](https://www.researchgate.net/publication/255582280_Modelos_teoricos_para_la_practica_de_la_evaluacion_de_programas)

Constitución de la República de Cuba (2019). Gaceta Oficial No. 5 Extraordinaria. <https://gacetaoficial.gob.cu>

Di Virgilio, M.M. y Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Fundación CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1415.pdf>

Gómez, E., Braffo, N., Rodríguez, A., Espina, M., Soler, C., Pardini, S. & Cruz, M. (2018). Política social y equidad a escala local-comunitaria en el contexto de actualización del modelo económico y social cubano: Un estudio de caso en el municipio Marianao. En M. Rojas, et ál. (Eds.), *Compendio de Resultados de Investigación del CIPS (1985-2018)* [Multimedia]. Publicaciones Acuario.



# FLACSO 2022

Gómez, E.J., López V., Braffo, N., Espina, M., Soler, C., Serrano, Y., Salgado, E. y Rodríguez, A.D. (2021). Gestión de la política social y equidad en el municipio San Miguel del Padrón (Informe de investigación). Manuscrito en preparación.

Gallardo, S. (2013). La evaluación participativa de programas sociales. *Políticas Públicas*, 6 (2), 51-68.

<http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/viewFile/1364/1275>

Organización Panamericana de la Salud (2001). Manual de monitoreo y evaluación. (Serie OPS/FNUAP No. 3). Autor.

Perea, O. D. (Coord.) (2017). Guía de evaluación de programas y proyectos sociales. Plataforma de ONG de Acción Social.

<http://www.plataformavoluntariado.org/ARCHIVO/documentos/recursos/guia-de-evaluacion-de-programas-y-proyectos-sociales.pdf>

Pignatta, M.A. (2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4 (8), 49-69.

<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/947>

---

<sup>1</sup> Implica la creación de sistemas de información, administración financiera, logística, etc.; la realización de actividades preparatorias (capacitación, desarrollo de materiales de comunicación, etc.), así como la creación de redes, grupos. El funcionamiento hace alusión al desempeño de los sistemas creados.

<sup>2</sup> En la Constitución de la República de Cuba (2019, p. 107) se establece que “La Asamblea Municipal del Poder Popular es el órgano superior del poder del Estado en su demarcación (...) integrada por los delegados elegidos en cada circunscripción en que a los efectos electorales se divide su territorio”.

<sup>3</sup> En sus artículos 202 y 203 se plantea que el CAM es designado por la AMPP a la que rinde cuenta; tiene carácter colegiado, desempeña funciones ejecutivo-administrativas y dirige la Administración Municipal.

<sup>4</sup> Como establece la Constitución (2019, p.110) “Las comisiones permanentes de trabajo son constituidas por la AMPP para que la auxilie, fundamentalmente, en el ejercicio del control a las entidades de subordinación municipal”.



**FLACSO**  
**2022**

# **SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A LOS RIESGOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR MINERO EN ECUADOR.**

**Paola Hortensia Cárdenas Valencia**

FLACSO Ecuador

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas”

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

Sobre la base de las teorías de Robert Castel y Michel Crozier, se analizan los conceptos de vulnerabilidad a los que se expone el trabajador minero en Ecuador, y la respuesta del Estado a través de políticas públicas de seguridad social, con un marco jurídico que soporta la configuración del sistema y el establecimiento de su desempeño en la cuestión social, bajo el control y regulación estatal ante riesgos laborales, por lo que, las teorías se apegan a la idea de entender y dar soluciones a la problematización, que definen al individuo en una sociedad en la que los riesgos laborales socavan la seguridad del trabajador. Sustentados en la reflexión central de Castel (2001) sobre la cuestión social y la necesidad de los soportes sociales e individuales que permitan la configuración de la protección a través de la seguridad social del individuo trabajador, lo que en el camino se caracteriza por las interacciones que surgen dependiendo de un orden social en las redes de sociabilidad y en los llamados sistemas de protección, esta investigación pretende mostrar cuál ha sido el comportamiento de las políticas públicas ecuatorianas de protección en seguridad social, desde el año 2008 al 2019, y sentar reflexiones que motiven el análisis y la propuesta ante fallas que han menoscabado el presente y futuro de la persona, más allá de su condición de trabajador asalariado que le atribuye estabilidad laboral.

**Palabras claves.** Riesgos del trabajo, seguridad social, protección social.



## Introducción

En la sociedad industrial, la seguridad social fue entendida como la protección provista por el Estado ante los riesgos surgidos por la inseguridad en el ambiente laboral, tema que desde el siglo XIX ha tomado fuerza en el argot de las políticas públicas, ayudando a entender las transformaciones sociales de las últimas décadas, en las que el individuo en una lucha de interdependencia busca ubicarse como la preocupación central de la cuestión social.

La inseguridad frente a riesgos en el trabajo con probabilidad de ocurrencia e impacto negativo en los individuos, los convierte en sujetos de aseguramiento. Las transformaciones de las últimas décadas han provocado la reconfiguración de este concepto, de tal forma que desde una visión internacional se ha promovido un acercamiento entre el Estado, el trabajador y el empleador, por tanto, existe en la actualidad una preocupación por atender una problemática que pone de manifiesto las deficiencias de la protección social en seguridad social.

En una sociedad los riesgos identificados se cubren en su conjunto por la seguridad social, considerados clásicos, pero de distinta naturaleza como, el desempleo, enfermedad, discapacidad, riesgos del trabajo, vejez y muerte, por lo que el sistema de seguridad social es reconocido como un mecanismo garantista de inclusión económica y social, de tipo obligatorio e irrenunciable para el individuo, primando el respaldo a las diversas formas de trabajo y empleo como parte en el mercado laboral.

Según las últimas estimaciones al 2017 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a nivel mundial cada año 2.78 millones de personas son víctimas de algún tipo de siniestro laboral, de los cuales el 86% están relacionados con enfermedades profesionales y 14% sufren accidentes del trabajo mortales, es decir, cada día 1024 trabajadores tienen un accidente





# FLACSO 2022

laboral; y, se calcula al mismo año, que mil personas mueren cada día en el mundo debido a accidentes del trabajo y 6500 por enfermedades profesionales (OIT, 2019).

Estos casos de mortalidad y morbilidad por causas laborales se encuentran mayoritariamente en Asia con un 65%, seguido de África 11,8%, Europa 11,7%, América con el 10,9% y Oceanía el 0,6%. Para América Latina y El Caribe, las cifras disponibles de la OIT indican que se registran 11,1 accidentes mortales por cada cien mil trabajadores, con mayor incidencia en la agricultura con 10,7% y 6,9% en el sector de los servicios. En Ecuador los registros del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) del 2019 indican que, 16 671 personas sufrieron accidentes de trabajo, de los cuales 1% murió y el 99% quedó en condición de incapacidad temporal o definitiva.

La OIT en sus últimas estimaciones evidencia que cerca del 50% de la población mundial tiene acceso a algún tipo de seguridad social, y que solo el 20% dispone de una cobertura adecuada, cumpliéndose así parcialmente y en términos generales el principio de universalidad a escala mundial.

El SSS puede ser medido a través de su desempeño, por cobertura y su financiamiento. El problema identificado como baja cobertura por la OIT en el 2008 encuentra respaldo en las cifras del INEC, que al 2019 muestra que en Ecuador de una población de 17 283 338 habitantes, 8 024 360 es población económicamente activa, de la PEA 7 719 434 son personas con empleo, es decir, el 96,2%, de los cuales el 29,6% de empleados se encontraban afiliados o cubiertos por algún programa de seguro social; lo que significa que, de cada cien personas en actividad económica, setenta no cotizaron en el sistema, que en comparación al 33% de afiliación en el 2008 hay un retroceso.

Seguido al problema de cobertura están las deficiencias en el financiamiento del SSS ecuatoriano, existe una evasión de contribuciones



# FLACSO 2022

por no declarar los valores reales de afiliación o por el no aseguramiento, los que no ingresan al IESS para su administración y provisión de prestaciones y beneficios. En el estudio de la OIT basado en la Encuesta de Hogares del 2005, se estima que por cada cien dólares recaudados se dejan de recaudar

31 dólares solo por concepto de subdeclaración de salarios, que representa aproximadamente 228 millones faltantes en ingresos; y, el no reportar a los trabajadores para su afiliación, para el mismo año identificó un valor de 778 millones de dólares, en total una evasión de 1006 millones afectando en mayor medida a los programas de riesgos del trabajo y de invalidez, vejez y muerte (OIT 2008, 37), siendo estos los últimos datos disponibles sobre la situación del sistema.

De todo lo mencionado, se recoge y articula la pregunta de investigación que se pretende dar respuesta a partir de la problemática identificada en Ecuador, ¿Cuáles han sido los efectos de las reformas al marco jurídico del esquema de gobierno, con cambios en la estructura institucional y el desempeño en la cobertura y financiamiento de las políticas nacionales de seguridad social, en la protección de los trabajadores de la industria cementera del sector minero en Ecuador? Desprendiendo como objetivo general, analizar el desempeño de las políticas públicas de seguridad social de Ecuador, en el periodo del 2008 al 2019, en protección y beneficio de los trabajadores de la industria cementera del sector minero, frente a riesgos y peligros laborales.

Como método de investigación utilizado en este trabajo, en primera instancia, se emplea el método Explicativo con enfoque en el análisis de los hechos acontecidos en el fenómeno estudiado; se manejarán las conceptualizaciones de riesgos del trabajo, la protección y la seguridad social. De la información recolectada se analizará el desempeño de la política pública de seguridad social de Ecuador, en beneficio de los



# FLACSO 2022

trabajadores de la industria cementera del sector minero afiliados al sistema, determinando las causas o motivos que explican el Caso Holcim, a través de una cronología analítica que describe el recorrido que han hecho los ex trabajadores de La Cemento Nacional y los representantes de la empresa Holcim Ecuador, para el reconocimiento y cumplimiento de la Ley de jubilación especial para trabajadores de la industria de cemento a partir del 2000 hasta el cierre de esta investigación.

## PROTECCIÓN SOCIAL ANTE RIESGOS DEL TRABAJO

En el mercado laboral surgen nuevas definiciones y formas de identificar los riesgos y con ello los mecanismos de aseguramiento condicionado al reconocimiento público de dichos riesgos. Frente a estos riesgos sociales el Estado instituye el seguro obligatorio para los individuos con capacidad y que trabajan. Aparece en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial un modelo de protección contra riesgos, donde la seguridad social con garantía del Estado provee de salud, derecho a la protección social, a la jubilación, entre otros, para los asegurados del sistema laboral (Castel 2010, 30-31).

La inseguridad social vista como la inseguridad civil, acoge la incapacidad del individuo de pertenencia social que a través del salario ganado lo utilizaba para su subsistencia, y estaría en incapacidad de acceder a ganarse la vida sea por, enfermedad, accidente, desempleo o cese de actividad en razón de la edad, por lo que, en lo sucesivo deberá ser asistido para sobrevivir, papel que desempeñaría el Estado protector (Castel 2004, 35). El rol del Estado es fundamental porque, “el Estado se compromete a prevenir los riesgos y asegurar a los individuos contra los riesgos como: incapacidad y enfermedad; porque no son problemas individuales sino



# FLACSO 2022

colectivos y siguiendo con la línea de los solidaristas se debe reivindicar esta deuda social a favor del colectivo y es lo que nos llevaría al bienestar colectivo” (Cisneros 2018, 276)

## **Los riesgos del trabajo en Ecuador**

La OIT ha venido tratando sobre la gestión de riesgos laborales, término incorporado en las políticas de seguridad y salud desde 1980, teniendo como eje principal a la prevención y previsión de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales<sup>1</sup>. El organismo ha adoptado más de cuarenta normas específicamente sobre la seguridad y la salud en el trabajo (SST); también más de cuarenta repertorios de recomendaciones prácticas, cerca de la mitad de los instrumentos tratan directa o indirectamente de este tema. Ecuador es miembro de la OIT desde 1934, manteniendo ratificados hasta el 2019, 62 convenios, de los cuales 55 están en vigor, cinco han sido denunciados y dos abrogados.

Los convenios 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, y el 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, considerados como fundamentales no han sido ratificados por Ecuador, sin embargo, ciertas políticas de estos se incluyeron en su legislación, pero de forma independiente de acuerdo a la necesidad planteada por las entidades del país responsables en materia laboral. Otro convenio que no ha ratificado es el 176 de tipo técnico, sobre seguridad y salud en las minas, con su recomendación 183 de 1995, los cuales definen acciones en relación a la preparación y aplicación de medidas de seguridad y salud relativas a los peligros y riesgos presentes en la industria minera, reconociendo que es deseable prevenir todo accidente mortal, lesión o menoscabo de la salud de los trabajadores o de la población, o perjuicio al medio ambiente que tenga su origen en las operaciones mineras.



# FLACSO 2022

Concomitante a la reglamentación internacional, en la región se suscribió la Decisión 584 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que contiene el Instrumento andino de SST y su reglamento<sup>2</sup>, que establecen los lineamientos generales para los países que integran la Comunidad Andina sobre, la política de prevención de riesgos del trabajo; seguridad y salud en centros de trabajo; obligaciones de los empleadores y trabajadores, y sanciones por incumplimientos.

El artículo 326 de la Constitución del Ecuador, establece en su numeral 5: “Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar”; y, en el numeral 6: “Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo, y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley”.

La Ley del Seguro Social de 1942 incorpora el término de riesgos del trabajo, pero no se materializa hasta 1964 cuando se fija la tasa de aporte del 1,5% de los sueldos y salarios del trabajador para cubrir contingencias. En 1978 se crea la División de Riesgos del Trabajo, encargada de la gestión de los servicios de seguridad e higiene del trabajo; la formación y promoción; un laboratorio de higiene industrial; y, servicios de medicina del trabajo, instancias conformantes de la organización para administrar el sistema de seguridad social en el país. Dicha ley ha sufrido cambios y reformas, en estructura, institucionalidad, pragmatismo y desempeño. Actualmente es la Ley de seguridad social (LSS) del 2001, que en materia laboral introduce cambios que institucionalizan al sistema general de riesgos del trabajo separado de otros programas, sin embargo, en esta no se hace referencia a la particularidad del trabajo de acuerdo a las actividades económicas y productivas por su naturaleza, persistiendo los problemas sistemáticos reflejados en políticas nacionales.



# FLACSO 2022

Aparte de la LSS, el Código del Trabajo (CT) en el artículo 304, el Estado garantizará la protección social al trabajador minero, fomentando condiciones y medio ambiente de trabajo seguros y salubres. El ministerio del ramo, a través de sus sistemas de inspección, supervisará aspectos inherentes a contratación, pago de remuneraciones, beneficios sociales, seguridad y salud, y demás derechos de los trabajadores, y pondrán énfasis en vigilar el cumplimiento de normas nacionales e internacionales vigentes respecto a la vinculación de mujeres, menores de edad, y SST. También habla del financiamiento del programa de gestión de riesgos del trabajo, que del 1,5% contemplado en la LSS anterior, en la vigente contempla un 0,5%, de lo cual el 0,10% se invierte en ‘promoción y prevención’ y el 0,40% para prestaciones, subsidios, indemnizaciones y pensiones.

Para regular al sector minero y sus actividades técnico-administrativas, su ley del 2009 exhorta que los empleadores “titulares de derechos mineros” tienen la obligación de preservar la salud mental, física y la vida de su personal, aplicando normas de seguridad e higiene minera-industrial previstas, lo que se complementa con la LSS en el sentido de que, en caso de incumplimiento, serán ellos los responsables económicos de cubrir la reparación al trabajador, teniendo la obligación de precautelar la seguridad y la salud de los trabajadores, mediante la aplicación de programas preventivos, de protección, capacitación y vigilancia de la salud, trazados sobre la base de la identificación de los riesgos propios de todas las fases de su actividad.



# FLACSO 2022

## RIESGOS DEL TRABAJO EN EL SECTOR MINERO ECUATORIANO: CASO HOLCIM

De un análisis técnico realizado a los trabajadores de la industria del cemento, se concluye que se encuentran expuestos a factores de riesgo que les ocasiona daños a su salud, y en marzo de 1989 el Congreso Nacional aprueba la Ley de Jubilación Especial de los Trabajadores de la Industria del Cemento, sobre la cual podrán beneficiarse de una pensión mensual equivalente al ciento por ciento del último sueldo o salario que hubiere percibido únicamente en esta industria acreditando al menos trescientas imposiciones (25 años de servicio); adicional a los valores que les corresponden por el seguro de invalidez, vejez y muerte, previo a una evaluación del puesto de trabajo para calificar el riesgo.

Este caso toma un giro a partir de la dolarización adoptada en Ecuador en el 2000, generando controversia en la aplicación de la ley especial de jubilación, por lo que las partes, la empresa Holcim (ex compañía La Cemento Nacional) y los ex trabajadores de La Cemento Nacional inician un proceso de judicialización. Uno de los elementos iniciales de discusión entre estos actores, radica en la identificación de a qué empresa pertenecen los trabajadores a ser beneficiados debido a que, un número de estos pertenecían a empresas intermediarias y tercerizadas, relación laboral eliminada en 2008, siendo el número de trabajadores determinados para el beneficio trescientos, dejando por fuera a un número reducido de personas por las condiciones laborales expuestas.

La ley de jubilación establece que, se incremente en dos centavos el precio ex - fábrica de cada kilo de cemento, cuyos valores incluyendo la proporción correspondiente a la aplicación del impuesto existente a las transacciones mercantiles y prestación de servicios, se destinarán en su



# FLACSO 2022

totalidad a financiar el beneficio de jubilación especial; en base a proyecciones económicas realizadas por un lapso de 24 años desde 1987 al 2011. Empero, a partir de la dolarización no se cumple con los artículos 4 y 5 de dicha ley, sobre el pago adicional a los jubilados, contando con dos posturas: 1) La Asociación de Jubilados y Veteranos de La Cemento Nacional, ante la falta de señalamiento explícito de la Ley al ser la moneda oficial el dólar de EE.UU., la recaudación debe efectuarse de dos centavos de dólar por cada kilo de cemento, y para su proceso de reclamo y petitorio constituyeron un comité especial en 2004. 2) La Empresa Holcim, argumenta que la Ley para la Transformación Económica dispone que toda obligación dineraria debe ser traducida a dólares de EE.UU., a un valor de 25 000 sucres por dólar, lo que implicaría que la recaudación que debería realizarse de acuerdo a dicha normativa, para ser trasladada al Fondo de Jubilación Especial, sería de 0,0000008 centavos de dólar.

En el 2007 debido al incumplimiento desde el 2001 en el pago de los beneficios de jubilación previstos en la ley de jubilación especial, presentaron una acción de amparo constitucional la asociación de jubilados en contra de Holcim Ecuador, y desde ahí un vaivén de acciones legales y judiciales para contar con una solución a los intereses de las dos partes.

En el 2009 se promulga la Ley de garantías jurisdiccionales y control constitucional, para armonizar con la Constitución del 2008 las acciones establecidas en la de 1998, que para este caso resuelve que se prescinde de la denominación monetaria (centavos de sucres o centavos de dólar) y utilizar en cambio, como constante la proporción del ajuste del valor adicional al precio de cemento en 1989, convertido en dólares, con la variación del índice general de precios desde 1989 hasta el 2000, respecto del precio del kilo de cemento en barril de 2000, esto es, 1,57% de dicho precio, mismo que debe ser calculado en periodos mensuales, desde marzo del 2000 hasta septiembre de 2010, más el interés por mora respecto a cada año adeudado, tomando en consideración la tasa de interés de 5,31%





# FLACSO 2022

obtenida de las tasas pasivas de los 10 años reportadas por el BCE en sus boletines mensuales para el periodo 2000-2010.

Posterior, un hito que marca este caso fue dado en diciembre de 2010, cuando la Corte Constitucional dispone que los ex trabajadores deben percibir una jubilación que remedie o al menos haga llevaderos los efectos que por sus labores se encuentran en riesgo de padecer afectaciones, por lo que, no podría permitirse que la Ley para la transformación económica pueda lesionar los derechos tutelados por la ley de jubilación especial, resolviendo que se cancelen todas las pensiones que no hayan sido pagadas desde el 2000 incluidos los intereses que se generaron hasta la fecha, además que, la cuantía no sea inferior a cien millones de dólares, por un periodo de 132 de enero 2000 a diciembre 2010, más once meses por los décimos, a trescientos beneficiarios.<sup>3</sup>

Después de la resolución de diciembre de 2010 y la aclaración y ampliación de la misma emitida en el 2014 por la Corte Constitucional, en 2015 el sistema concluye que Holcim adeuda a los ex trabajadores un total de 69.99 millones de dólares (producción de cemento 42.69 millones, intereses por mora e IVA 27.30 millones), valor al que se añade días después el pago de costas, quedando un valor último de 73.39 millones de dólares, con un plazo máximo de pago en veinticuatro horas a la Asociación de jubilados. Posterior en ese año, se resuelve que Holcim deposite en el plazo de veinte días un nuevo monto de 89.32 millones producto de otro informe técnico, y que el IESS previo a la entrega de los valores, verifique e individualice a los jubilados que efectivamente hayan alcanzado las 300 imposiciones establecidas en la Ley.

Para inicios del 2016 no se había cancelado ninguno de estos valores, por el contrario, se declara nula la última resolución y se dispone un nuevo peritaje en el que resulta que, de abril del 2000 al 31 de diciembre de 2010, basado en costos de cemento ex fábrica, producción mensual de cemento,



# FLACSO 2022

precio ex fábrica de cemento por kilo de 1989, Holcim debía cancelar 3.65 millones. Sobre este pronunciamiento la asociación de jubilados interpone esa decisión, y se ratifica en mayo del mismo año el pago de los 89.32 millones de dólares a su favor.

En 2017 se promulga una nueva ley para la interpretación del artículo 4 de la Ley de jubilación especial, pero, en esta norma no se logra esclarecer sobre el tipo de moneda a emplear y su reconversión, además que, esta rige a partir de su aprobación y no soluciona la controversia del periodo anterior. Paralelo a este proceso, la empresa Holcim al margen de las resoluciones judiciales emitidas hasta esa fecha, realizó dos pagos en el 2017 a la asociación de jubilados a través del IESS, uno por el monto de \$ 3.65 y el otro por 2.43 millones de dólares.

Producto de una nueva investigación dictaminada en 2019, en el 2020 se resuelve que Holcim cancele 101.98 millones (capital del 2000 al 2010 e intereses del 2002 al 2010), incluyendo el monto para el fondo de Jubilación a cargo del IESS. En el mismo año se descarta dicho informe y se genera otro por 109.90 millones. A partir de esta última disposición, la postura defendida por Holcim desde el 2020, ha sido el incumplimiento del artículo XI Controversias entre una parte contratante e inversionistas de la otra parte, establecido en la cooperación mutua del Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones entre España y Ecuador (APPRI), con el objetivo de intensificar las inversiones entre los dos países, comunicado que presentó al gobierno ecuatoriano sin respuesta hasta mayo de 2021, según los últimos registros.<sup>4</sup>

Holcim realiza un nuevo pago en 2020 por 8.85 millones, siendo este el último realizado por la empresa, sumando un total de más de 14 millones cancelados, valor que fue repartido entre 151 personas de trescientos, quienes en su mayoría son jubilados patronales, conociendo además que, de este grupo existen ex trabajadores que fallecieron, por lo que su



# FLACSO 2022

representación ha sido tomada por familiares directos. Hasta febrero del 2022 como últimos hechos, no se realizó ningún pago a los ex trabajadores, por el contrario, Holcim solicita de forma reiterada la aclaración y ampliación de temas poco despejados y de controversia; por otro lado, la Asociación solicitó que no se suspenda el seguimiento dispuesto al acogimiento de dictámenes incumplidos hasta esa fecha.

## **LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL FRENTE A LOS RIESGOS DEL TRABAJO EN LA MINERÍA ECUATORIANA**

La encuesta nacional ENEMDU a diciembre de 2017 mostró que, 29 000 personas trabajan en el sector minero; de las cuales el 82% están en el mercado formal y el 18% en la minería ilegal. Las cifras del INEC para el 2019 cambian drásticamente incrementando en dos años el empleo en el sector minero en casi cinco veces, generó en total 132 186 empleos, 26% directos y 74% indirectos; distribuidos entre la minería artesanal con 12 426 empleos, en pequeña minería 77 760 y 42 000 entre mediana y gran minería, lo que podría deberse al desarrollo de proyectos principalmente de gran escala que iniciaron ese año con la exportación de oro y cobre.

Del 2008 al 2019 la población protegida por el SSS ha aumentado en un 76%; los pensionistas por IVM en casi el doble y por riesgos del trabajo en 20%. En términos de cobertura, este grupo incorpora también a los familiares de los afiliados activos y los pensionistas, como son hijos y mujeres asumidos por orfandad, viudez y muerte, lo que estaría sobredimensionando el valor real de alcance del sistema de seguridad social.



# FLACSO 2022

Las cifras del IESS indican que, son 2 943 270 los afiliados al seguro obligatorio, el 42% son mujeres, las afiliadas activas entre las edades de 21 a 64 años y con una mayor participación del 16% en el rango de 30-34 años; y, el 58% son hombres distribuidos de 18 a 64 años, con una mayor participación entre los 30 y 34 años de edad con el 16%. En 2019 fueron 13 960 los afiliados al IESS, de los cuales 9813 (19% mujeres y 81% hombres) se beneficiaron de prestaciones por concepto de riesgos del trabajo, de un total de 4 331 378 identificadas como contingencias: atenciones médicas por enfermedad y maternidad, cesantía y desempleo, invalidez, vejez y muerte, y riesgos laborales, lo que significa un 0,23%.

En 2019 del total de pensionistas 520 186, el mayor número se concentra en las pensiones por vejez y viudez, en el 74% y 18%, respectivamente; en el grupo de pensionistas por Vejez deben encontrarse aquellos trabajadores de la industria cementera que se acogen a la jubilación anticipada conforme la Ley de jubilación especial de 1989, siendo los hombres con el 58% quienes acceden mayoritariamente a este beneficio patronal frente a las mujeres 42%. Los pensionados por viudez, corresponden a aquellos hombres o mujeres que demostraron en su momento ser viudos (as) del trabajador (a) cotizante del SSS, en este caso, son las mujeres que acceden casi en su totalidad a esta pensión 92%, y apenas el 8% son hombres.

De un total de 13 960 personas pensionadas por riesgos del trabajo en el 2019, alrededor del 50% son mujeres beneficiadas en su mayoría por orfandad y viudez, con apenas 625 casos reportados por jubilación, que serían los accidentes o enfermedades directamente relacionados a la trabajadora femenina. Los hombres del total de pensionistas por riesgos del trabajo abarcan casi el 50%, con una tendencia diferente al grupo de mujeres, hacia una mayoría por jubilación con 5734 (82%) casos reportados y validados para acceder a este beneficio por derecho; seguido de pensiones por orfandad. Existen más mujeres que acceden a la pensión por viudez, es decir, los hombres son los que a más accidentes y



# FLACSO 2022

enfermedades están expuestos y con mayor índice de muerte, sumado que las actividades laborales de más riesgo son ocupadas mayoritariamente por el sexo masculino, hecho que no sería diferente en la industria minera del país.

El total de pensionistas del SGRT son 13 960 según datos del IESS, pero la información publicada de los beneficiarios por tipo de prestaciones a las que han accedido, solo corresponde a 8994 pensionistas, con una mayor presencia para el subsidio por accidente de trabajo 8740 (97%), seguido del montepío por orfandad y viudez, 134 y 69 personas, respectivamente, pensión temporal a 6 trabajadores registrados, y el subsidio por enfermedad profesional y jubilación por riesgos del trabajo representan el 0,54%.

Las incapacidades resultado de accidentes del trabajo 2008-2019 no presentan un aumento constante, sin embargo, en términos generales la cifra se incrementó en más del doble de 7801 a 16 480; las muertes tampoco han mantenido una tendencia, pero hubo un decremento del 16% en el mismo periodo, de 227 a 191. Según la clasificación de actividades económicas, al 2019 de un total de 16 671 accidentes del trabajo, el 99% resulta en incapacidad y el 1% en muerte; las de mayor registro son, servicio comunal, social y personal 25%, industrias manufactureras 18%, y comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles 17%, y en último lugar de un grupo de diez está “Explotación de minas y canteras” con el 1%, en esta última incluidos los siniestros en la minería. Los accidentes de trabajo reportados son de solo el 2% en el 2019, alerta que fue hecha por la OIT, que el 98% de siniestros laborales en minería no se reportan, tendencia que se mantiene después de once años.

Los accidentes por explotación de minas y canteras reportados en 2019 fueron en total 269. El mayor número de accidentes ocurrieron a 248 hombres entre 18 y 74 años de edad, y a 21 mujeres entre 21 y 59 años; por lo que, en el grupo masculino es más tardío su retiro de estas actividades a



# FLACSO 2022

diferencia de las mujeres. Los accidentes en las actividades mineras, el 72% se dieron en el sitio de trabajo, seguido de los traslados desde y al sitio de trabajo con un 15%, principalmente.

El estudio de la OIT indica que al 2005, la evasión por no registro de los trabajadores al SSS era cerca de 800 millones de dólares anuales, cifra que sobrepasa los gastos del IESS de ese entonces por aproximadamente 679 millones. Los programas más afectados fueron los de pensiones y salud, estimando que solo en los programas de salud, pensiones IVM y riesgos del trabajo, el IESS dejó de percibir un monto total evadido por no aseguramiento de 656 millones anuales, que representa cerca del 78% del total de ingresos percibidos en los tres programas.

La subdeclaración y subregistro de riesgos laborales ante el IESS, acarrea que los accidentes o enfermedades sean atendidos como casos regulares de salud por el seguro general obligatorio, provocando un cruce de financiamiento que podría entre otras opciones ser compartido con el empleador dada la naturaleza y el tipo de actividades económicas desarrolladas, además que, inclusive se puede estar haciendo uso de los servicios de la red pública de salud transfiriendo así la problemática a otro programa de asistencia social.

## CONCLUSIONES

La forma de afrontar los riesgos en el trabajo, busca que la probabilidad de ocurrencia se reduzca o bien disminuya el daño ocasionado al trabajador, por eso en el contexto de la seguridad social, el marco jurídico, debe dar paso al pragmatismo de las políticas y el desempeño en cobertura y financiamiento, con medidas sancionatorias en caso de incumplimiento. Para las actividades desarrolladas en el sector minero no es posible anticipar los siniestros laborales que sucedan por su clara condición de



# FLACSO 2022

peligrosidad y riesgo, sin embargo, se puede hablar de una nueva modalidad de intervención que supere a la prevención tradicional.

Bajo un diagnóstico actuarial, se debe ajustar el monto de cotización de todas las industrias, incluyendo las del sector minero y no únicamente la cementera, que actualmente bordea el 0,5%, para así garantizar el equilibrio financiero del IESS, considerando aquellas actividades laborales donde el nivel de siniestralidad es elevado casi inminente, y que están siendo cubiertos por la seguridad social, sin aparente sostenibilidad, afectando a los afiliados y futuros pensionistas.

Las circunstancias en términos de seguridad social frente a riesgos del trabajo en la industria minera, abocan a reflexionar si los procesos de judicialización que se dan entre los trabajadores y las empresas con capitales nacionales y transnacionales, como el caso Holcim, buscando el cumplimiento de derechos laborales transgredidos, son realmente casos esporádicos y aislados, o más bien son hechos comunes en sociedades sustentadas en actividades extractivistas, donde los actores mineros deben acudir al poder judicial porque la institucionalidad y el SSS bajo el Estado y gobierno nacional, no responden a la garantía de la protección social para el trabajador.

El impuesto gravado o regalías por la actividad minera desarrollada en el país, son el pago que realizan los concesionarios mineros legales – autorizados, a excepción de las actividades de minería artesanal, por sus labores de explotación, al Estado como un derecho por ser propietario de estos recursos. De acuerdo a la Ley de minería, el 60% del total de las regalías que no deben ser menores al 5% de las ventas del mineral, es destinado a la ejecución de proyectos de inversión social en zonas aledañas a los proyectos mineros. Datos proporcionados por el ministerio del ramo, en el 2020 la minería generó 810 millones de dólares en exportaciones, lo





# FLACSO 2022

que permitió una recaudación de 430 millones por impuestos y captó 374 millones por concepto de IED.

Si la actividad minera es considerada de riesgo y peligro, con inminentes posibilidades de ocurrencia a pesar de las prevenciones adoptadas, se consideraría que el monto recaudado por regalías inclusive como ha sucedido con los proyectos de gran escala de forma anticipada, también pueda ser destinado al financiamiento del SSS frente a los riesgos del trabajo, exclusivamente para el trabajador minero, de la mano de un adecuado registro y declaración ante el IEISS por parte del empleador.

La OIT postula cuatro opciones de financiamiento asumido por el empleador, que conlleva a un análisis de la pertinencia de la tasa actual del 0,5% sobre el salario para el financiamiento del SGRT: “i) tasa de cotización uniforme por empresa y actividad; ii) tasa de cotización variable en función de la siniestralidad (óptimamente aplicable a nivel de empresa individual); iii) combinación de una tasa uniforme (básica) con una tasa de aportes variables en función de la siniestralidad individual (modelo Chileno); y, iv) cobertura por parte del empleador de las prestaciones específicas generadas por el accidente o enfermedad profesional, cuando se verifica ya sea que el empleador ha incumplido las normas de SST (considerado como un costo no asegurable) o que incumplió la obligación de asegurar al trabajador” (OIT 2008, 80).

## Referencias bibliográficas

Banco Central del Ecuador. 2010. “La Economía Ecuatoriana luego de 10 años de Dolarización”, En Dirección General de Estudios. <http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacio n10anios.pdf>





# FLACSO 2022

- Banco Mundial. 2012. “Ecuador: Las caras de la informalidad”. Informe No. 67808-EC. Unidad de Gestión para los Países Andinos – Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.
- Beck, Ulrich. 1997. Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización. Barcelona: Paidós. Serie Estado y Sociedad.
- Castel, Robert. 1986. De la peligrosidad al riesgo. En Materiales de sociología crítica. Varela, J. y Álvarez-Uría, F. (comps.). Madrid: Ed. La Piqueta.
- Castel, Robert. 1997. Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado. México: Paidós.
- Castel, Robert. 2004. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?. Buenos Aires: Manantial.
- Castel, Robert. 2010. El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castel, Robert y Claudine Haroche. 2001. Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Buenos Aires: Politeia.
- CEPAL. 2005. “Los principios de la seguridad social y su vigencia en América Latina y el Caribe”. En C. Mesa-Lago, Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social. Naciones Unidas.
- CEPAL. 2013. “Recursos Naturales en UNASUR, situación y tendencias para una Agenda de Desarrollo Regional”. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2016. “Panorama de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile: CEPAL.  
<https://dx.doi.org/10.18356/67f26415-es>



# FLACSO 2022

- CEPAL. 2019. “Protección social universal en América Latina y el Caribe 2006-2019”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cisneros, María Victoria. 2018. “Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923-2015. Tesis de Doctorado, FLACSO Ecuador.
- Cisneros, Paúl. 2011. “¿Cómo se construye la sustentabilidad ambiental? Análisis de experiencias conflictivas de la industria minera en el Ecuador”. Tesis de Doctorado, FLACSO Ecuador.
- Crozier Michel y Erhard Friedberg. 1990. El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Crozier, Michel. 1992. “El cambio en las organizaciones públicas”. Gestión y política pública vol. 1, núm. 1, julio-diciembre de 1992.
- Crozier, Michel. 1995. “La posición del Estado ante los otros actores. Madrid: duInstituto Nacional de Administración Pública, Gestión y análisis de políticas públicas, No 2, 1995.
- Espinosa, Betty. 2010. “Configuración de las clases medias en Ecuador: soportes y rupturas. En Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX, coordinado por Felipe Burbano de Lara. Quito: FLACSO Ecuador.  
[www.flacsoandes.edu.ec](http://www.flacsoandes.edu.ec)
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. 2019. “Boletín Estadístico Años 2008 al 2019”. Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2019. “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores Laborales, Marzo 2019”.



# FLACSO 2022

International Labour Organization – ILO and World Health Organization. 2021. “Global monitoring report, WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000-2016”.

Oficina Internacional del Trabajo – OIT. 2002. “Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo”. Ginebra: ILO-OSH 2001.

Oficina Internacional del Trabajo - Oficina Subregional de OIT para los Países Andinos Bolivia- Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. 2008. “Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador”. Junio de 2008.

Oficina Internacional del Trabajo – OIT. 2009. “Informe al Gobierno. Análisis actuarial y financiero del sistema público de pensiones, al 31 de diciembre de 2007”. Enero de 2009. Oficina Internacional del Trabajo – OIT. 2011. “Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet”. Ginebra: Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS.

Oficina Internacional del Trabajo – OIT. 2019. “Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia”. Primera edición 2019.

Organización Internacional del Trabajo. 2014. Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado. Chile: OIT.

Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero 2020-2030. Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables. Ecuador.

Sacher, William, Alberto Acosta. 2012. La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador. Quito: Ediciones Abya-Yala.



# FLACSO 2022

Sacher, William. 2019. ““Segunda contradicción del capitalismo” y megaminería: reflexiones teóricas y empíricas a partir del caso argentino”. Tesis de Doctorado, FLACSO Ecuador.

Vivas, Vivian. 2011. “Los dilemas del Desarrollo: Minería a gran escala en la Cordillera del Cóndor”. Disertación de postgrado, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.

---

<sup>1</sup> Accidente de trabajo. - Es todo suceso imprevisto y repentino que ocasione lesión corporal o perturbación funcional, o la muerte inmediata o posterior de un trabajador, con ocasión o como consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena. Enfermedades profesionales. - Son las afecciones agudas o crónicas causadas de una manera directa por el ejercicio de la profesión o labor que realiza el trabajador y que producen incapacidad.

<sup>2</sup> Decisión 584 del 7 de mayo de 2004 y Reglamento 957 del 23 de septiembre de 2005.

<sup>3</sup> Juicio - Resolución No. 0916-07-RA de 15 de diciembre de 2010, publicada en Tercer Suplemento al Registro Oficial 423 de 23 de enero de 2015.

<sup>4</sup> Informe del Arbitraje internacional AD HOC establecido por el Reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y el Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones suscrito entre el Reino de España y la República del Ecuador, Holcim Investments (Spain), S.L. – Demandante vs. La República del Ecuador – Demandando, Notificación de arbitraje de 21 de mayo de 2021.



**FLACSO**  
**2022**

# **RETOS DEL ABORDAJE INTEGRAL DE LA ENFERMEDAD RENAL CRÓNICA NO TRADICIONAL EN COSTA RICA.**

**Claudio Monge Hernández**

Universidad Nacional<sup>1</sup>

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

La Enfermedad Renal Crónica no tradicional (ERCnt) es un problema de salud pública que por décadas ha afectado la salud de una parte de la población centroamericana. A pesar de años de investigación, sigue siendo una enfermedad de etiología desconocida, con sospechas de causas ambientales y ocupacionales (García-Trabanino et al., 2017; Roncal-Jiménez et al., 2016; Wesseling et al., 2013). Particularmente en Costa Rica se han desarrollado nuevas normas, políticas y servicios desde distintas instituciones de Salud y Seguridad Social. La presente ponencia se inscribe dentro de la Evaluación integral de la política sobre Enfermedad Renal Crónica no tradicional en Costa Rica, la cual desde la visión de investigación evaluativa busca contribuir con su buena gobernanza y mejora de la política pública nacional y regional. Para lo que se da a conocer el detalle de las políticas y servicios desarrollados en el país, con el fin de identificar y caracterizarlos en sus alcances institucionales y sociales para la salud pública y colectiva. Se ofrecen conclusiones parciales, esto al inscribirse en una evaluación en curso, en donde se constata el crecimiento paulatino en la generación de los primeros mecanismos, a lo que con el tiempo se van sumando nuevos actores organizacionales de sectores sociales, productivos, académicos, entre otros, que disponen de espacios de articulación, no obstante, la visión sectorial del estado genera brechas prácticas y operativas para integrar en la práctica un modelo integral de atención.

**Palabras claves:** enfermedad renal, Centroamérica, salud pública, atención integral



## Introducción

La Enfermedad Renal Crónica no tradicional (ERCnt) es un problema de salud pública que por décadas ha afectado la salud de una parte de la población centroamericana desde finales del Siglo XX. A pesar de años de investigación, sigue siendo una enfermedad de etiología desconocida, con sospechas de causas ambientales y ocupacionales (García- Trabanino et al., 2017; Roncal-Jiménez et al., 2016; Wesseling et al., 2013). Particularmente en Costa Rica se han desarrollado nuevas normas, políticas y servicios desde distintas instituciones de salud y seguridad social.

La presente ponencia es el primer paso para la Evaluación integral de la política sobre ERCnt en Costa Rica, la cual desde la visión de investigación evaluativa busca contribuir con su buena gobernanza y mejora de la política pública nacional y regional. Metodológicamente se realizó análisis de documental y de contenido, por medio del estudio de los diferentes mecanismos de política pública y prestación de servicios institucionales, así como de otros estudios con información atinente al tema, de modo que se contraste información de fuente primaria y secundaria.

Se constata la importancia de una base sólida previa de legislación sobre salud y seguridad social, para la posterior toma de decisiones sobre la ERCnt en el sector salud y trabajo, a lo que con el tiempo se van sumando nuevos actores organizacionales de sectores sociales, productivos, académicos, entre otros, que disponen de espacios de articulación, no obstante, la visión sectorial del estado genera brechas prácticas y operativas para integrar en la práctica un modelo integral de atención.

### **Caracterización de las normas y políticas públicas sobre ERCnt**



# FLACSO 2022

En consulta en el Sistema Costarricense de Información Jurídica de la Procuraduría General de la República, se encuentran un total del 26 normas y políticas relacionadas, las cuales algunas tienen una relación primaria o secundaria con la ERCnt, se porque son propias de instituciones relacionadas con temas de salud, trabajo, agroindustria, entre otras, o sobre temas renales, enfermedades crónicas no transmisibles, o bien porque son explícitamente sobre la ERCnt.

Asimismo, según el tipo de mecanismo político, 21 son normas que van desde leyes, reglamentos o normas técnicas, de las cuales 11 son primarias y 10 secundarias, y 5 son políticas públicas, de las que 2 son primarias y 3 secundarias.

Cuadro 1: Normas y políticas sobre ERCnt en Costa Rica

<b>Etiquetas de fila</b>	<b>Primaria</b>	<b>Secundaria</b>	<b>Total general</b>
Normas	11	10	21
Políticas públicas	2	3	5

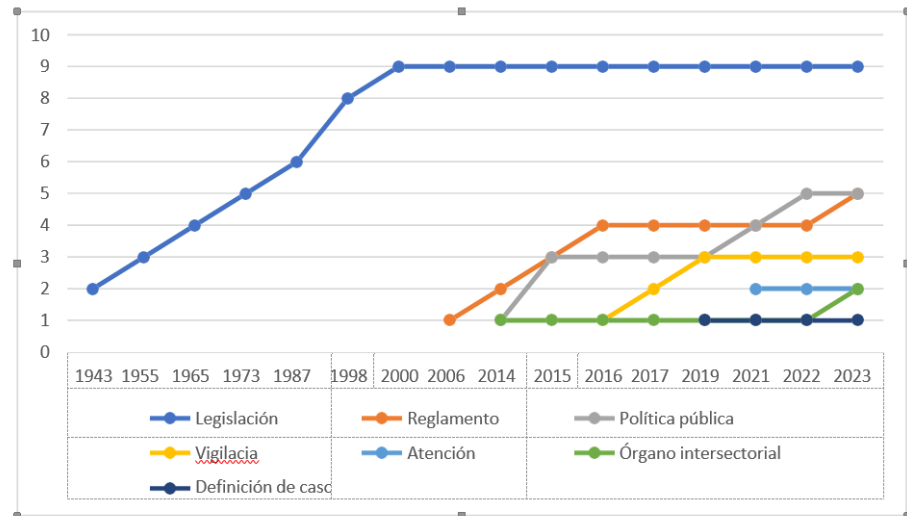
Fuente: elaboración propia, con base en datos de Procuraduría General de la República, 2022.

Cronológicamente, se observa como la sumaria arroja que la legislación sobre temas asociadas se inicia en el país desde 1943 con la creación del Código de Trabajo y la constitución de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), bases indispensables para comprender el sistema de salud y seguro social de Costa Rica y las posibilidades de las que dispone hoy en día para atender estas enfermedades.





# FLACSO 2022



Fuente: elaboración propia, con base en datos de Procuraduría General de la República, 2022.

Asimismo, el gráfico anterior permite argumentar que es ésta sólida base de legislación previa y la secundaria que se muestran en el Cuadro 2, las que permiten una atención directa a la ERCnt, las que aparecen en 2006 con referencias sobre todos los tipos de ERC y su relación con los agroquímicos, y en 2014 con la creación de la Comisión de Gestión Institucional de Nefropatía Mesoamericana (CGINM) y de la Comisión Nacional Interinstitucional de Nefropatía Mesoamericana (CNINM), como se muestra en el siguiente Cuadro 3:



Cuadro 2. Marco normativo y político secundario para la atención gubernamental.

Documento	Tipo de norma	Año
Código de Trabajo	Legislación	1943
Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social	Legislación	1943
Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Legislación	1955
Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública	Legislación	1965
Ley General de Salud	Legislación	1973
Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG	Legislación	1987
Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas	Legislación	1998
Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar (Ley 7818 de 1998)	Legislación	1998
Ley de Protección al Trabajador	Legislación	2000
Política Nacional de Salud Ocupacional, 2021-2026 y Plan de Acción	Política pública	2021
Política Nacional de Salud Ocupacional, 2015-2020 y Plan de Acción	Política pública	2015
Política Nacional de Salud “Juan Guillermo Ortiz Guier”	Política pública	2015
Reglamento para la prevención y protección de las personas trabajadoras expuestas a estrés térmico por calor	Reglamento	2015

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Procuraduría General de la República, 2022.



# FLACSO 2022

Se categorizan como secundarias, porque dentro de su contenido se mencionan elementos relacionadas con las ERC en general, desde los exámenes médicos de colinesterasa de forma preventiva para el trabajo con exposición a plaguicidas, hasta metas nacionales de reducción de la incidencia de la ERC en el país, y las bases para el sistema de vigilancia de la salud. De forma que, pese a no siempre visualizarse dentro del esquema de gobernanza de la ERCnt, es importante destacar su relación indirecta, en tanto existen derechos y deberes personas e institucionales que contribuyen al manejo de la enfermedad.

El siguiente cuadro muestra, en este sentido, las normas y políticas que el país ha generado de forma primaria para la atención de la ERCnt:

Cuadro 3. Marco normativo y político primario para la atención gubernamental de la ERCnt

<b>Documento</b>	<b>Tipo de norma</b>	<b>Año</b>
Reglamento de Salud Ocupacional en el Manejo y Uso de Agroquímicos	Reglamento	2006
Reglamento sobre Disposiciones para Personas Ocupacionalmente Expuestas a Plaguicidas	Reglamento	2014
Estrategia nacional de abordaje integral de las enfermedades crónicas no transmisibles y obesidad y su plan de acción, 2013-2021	Política pública	2014
Estrategia nacional de abordaje integral de las enfermedades crónicas no transmisibles y obesidad y su plan de acción, 2022-2030	Política pública	2022
Crea Comisión de Gestión Institucional de Nefropatía Mesoamericana y de la Comisión	Crea órgano intersectorial	2014



# FLACSO 2022

Documento	Tipo de norma	Año
Nacional Interinstitucional de Nefropatía Mesoamericana		
Zonas endémicas para la vigilancia epidemiológica de la Enfermedad Renal Crónica	Vigilancia	2016
Norma de Hidratación de las Personas Expuestas a Estrés Térmico por Calor en Actividades Físicas de Tipo Laboral de Riesgo IV, 2016, Decreto MS-39589	Reglamento	2016
Reglamento de Vigilancia de la Salud	Vigilancia	2017
Oficialización de la definición de caso sospechoso y caso de paciente confirmado con Enfermedad Renal Crónica no tradicional (Nefropatía Mesoamericana), 2019, Decreto MS-41628	Definición de caso	2019
Protocolo de Vigilancia de la Enfermedad Renal Crónica no tradicional	Vigilancia	2019
Protocolo para la Atención de la Persona con Enfermedad Renal Crónica en la Red de Servicios de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social	Atención	2021
Norma de atención de la ERCnT y trasplantes renales	Atención	2021
Reforma: Crea Comisión de Gestión Institucional de Nefropatía Mesoamericana y de la Comisión Nacional Interinstitucional de Nefropatía Mesoamericana, (Borrador de decreto en trámite)	Reglamento	2023

Fuente: elaboración propia, con base en datos de Procuraduría General de la República, 2022.

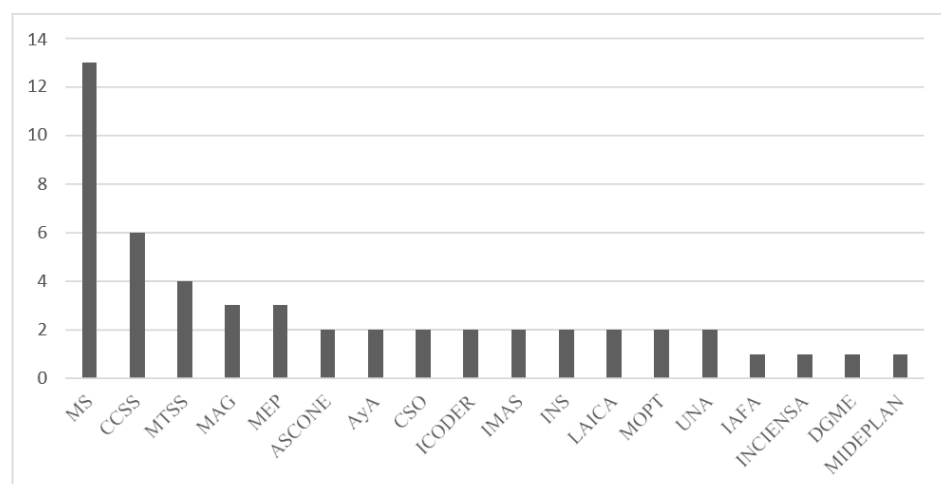


# FLACSO 2022

Para la ERCnt, después de las CGINM y CNINM, formas de prevención al estrés térmico por calor, la concreción de zonas endémicas de vigilancia y de definición de caso, para la generación del propio protocolo de vigilancia específico recientemente. De estas, se destacan dos elementos relevantes para la gobernanza, primero la conformación de comisiones.

Según las menciones de instituciones en las normas y políticas públicas, se identifican las siguientes como mayores niveles de responsabilidad en la atención integral de la ERCnt en Costa Rica, lo que se muestra en el Gráfico 2.

Gráfico 2: Cantidad de instituciones con responsabilidad directa en la atención de la ERCnt<sup>2</sup>



Fuente: elaboración propia

Siendo el MS, la CCSS y el MTSS las principales instituciones responsables, más aún si sumamos el CSO, entidad desconcentrada del MTSS. No obstante, esta cuantificación se debe de contrastar con labores puntuales pero significativas como las de instituciones como el INS o CSO en el tema laboral.



# FLACSO 2022

Es destacable la oficialización de las definiciones que el país va a entender para el registro de casos sospechosos y casos confirmados, lo que es importante, ya que pese a que no existe una única definición usada en el mundo científico. El siguiente cuadro muestra estas definiciones:

Cuadro 4. Definición de caso sospechoso y caso confirmado de la ERCnt, en la normativa nacional

Definición de Caso Sospecho de Enfermedad Renal Crónica no tradicional	Definición de Caso Confirmado de Enfermedad Renal Crónica no tradicional
<p>"Todo paciente de 10 a 60 años con Tasa de Filtración Glomerular (basado en la valoración de la nueva ecuación para la estimación del filtrado glomerular) menor de 60 ml/min/1.73 m<sup>2</sup> en una determinación o daño funcional o estructural renal (como lo es la microalbuminuria, sedimento urinario, estudios por imágenes), sin la presencia de antecedente de diagnóstico de enfermedad con reconocida asociación con la presencia de Enfermedad Renal Crónica (Diabetes, hipertensión arterial, lupus, nefropatía hereditaria, enfermedad autoinmune, uropatía obstructiva, cardiopatía hipertensiva, nefropatía crónica hipertensiva, cardiopatía y nefropatía crónica hipertensiva, malformaciones congénitas, poliquistosis renal, anemia drepanocítica, vasculitis y mieloma), ni presencia de lesión renal aguda o Enfermedad Renal Aguda, demostrada al momento del diagnóstico."</p>	<p>"Todo paciente de 10 a 60 años con Tasa de Filtración Glomerular (basado en la valoración de la nueva ecuación para la estimación del filtrado glomerular, de tres meses que pueden ser retrospectivo basado en el historial médico o prospectivo a partir de la primera determinación), menor de 60 ml/min/1.73 m<sup>2</sup> o daño funcional o estructural renal (como lo es la microalbuminuria, sedimento urinario o estudios por imágenes) en dos determinaciones de al menos 3 meses entre ambas, sin la presencia de antecedente de diagnóstico de enfermedad con reconocida asociación con la presencia de Enfermedad Renal Crónica (Diabetes, hipertensión arterial, lupus, nefropatía hereditaria, enfermedad autoinmune, uropatía obstructiva, cardiopatía hipertensiva, nefropatía crónica hipertensiva, cardiopatía y nefropatía crónica hipertensiva, malformaciones congénitas, poliquistosis renal, anemia drepanocítica, vasculitis y mieloma), ni presencia de lesión renal aguda demostrada al momento del diagnóstico."</p>

Fuente: Elaboración propia, con datos de Procuraduría General de la República, 2022.

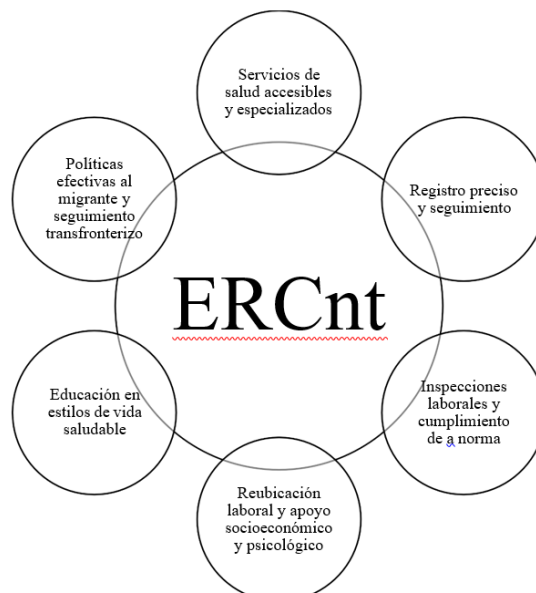


Todo lo anterior, permite ver en la cronología del Gráfico 1 como Costa Rica paulatinamente ha generado un marco que le permite mejorar la toma de decisiones, el reporte de caso y direccionar recursos a la región de salud Chorotega, tanto a nivel de Ministerio como de CCSS, y otros actores gubernamentales como el CSO-MTSS e INS, y extra-gubernamentales, como las cámaras y universidades públicas.

## Retos del Abordaje Integral de la ERCnt en Costa Rica

De forma sintética, y basado en las interrelaciones de las normas y políticas públicas relacionadas con la ERCnt se puede comprender que el modelo de atención integral incluye diferentes elementos, como muestra la Ilustración 1.

**Ilustración 1:** Modelo de atención integral de la ERCnt



Fuente: elaboración propia basado en Hernández (2021).



# FLACSO 2022

Finalmente, de este abordaje integral se desprenden los siguientes seis retos:

1. Adaptación a contextos y coyunturas: al ser un problema multidimensional, inmerso en contexto socioespaciales particulares como la región Chorotega, y diferentes coyunturas interseccionales que pueden desviar la atención o los recursos por otras prioridades o necesidades inmediatas, como se vio en el contexto de Covid 19.
2. Investigación y democratización del conocimiento: es importante reconocer los esfuerzos de investigación, como problema de conocimiento en las ciencias médicas, pero no se deben dejar de apoyar y destacar que es un problema de conocimiento también agrario y social. Dados los determinantes sociales de la salud y su concentración en trabajo como la caña.
3. Toma de decisiones e intersectorialidad: se deben integrar actores presentes y ausentes, tanto de gobierno, empresa, y las propias poblaciones, con el fin de armonizar las visiones sectoriales y balancear los intereses, narrativas, recursos y acciones que permitan a todos contribuir en su ámbito de forma efectiva y coordinada, para una gobernanza multinivel significativa.
4. Involucramiento de sectores productivos (públicos y privados): especialmente lo anterior tiene mayor importancia en el involucramiento de los sectores productivos e instancias como el MAG y LAICA, reconocimiento que se enfrentan a lógicas agroproductivas gLocales, un crecimiento de la informalidad y precarización en el mundo del trabajo, lo que requiere mucha concientización y sensibilización sobre las contribuciones del sector a la atención de la ERCnt.
5. Cuidados y comunidad: en cuanto a la relación del Estado y salud pública, al estar muy presente en la región Chorotega, es importante destacar el rol de las llamadas cadenas o circuitos de cuidados que se





# FLACSO 2022

conectan entre la población, las familias y los servicios de salud. En donde, son las mujeres, esposas, madres e hijas de los hombres enfermos que deben asumir nuevos o más intensamente roles de cuidado en la “triple jornada”. Estas, y las poblaciones deben tener una participación social efectiva.

6. Erradicar la enfermedad: el reto más grande e importante, ya que la toma de decisiones en el tema debe ser guiada por la protección de la vida humana sobre cualquier otro interés, de forma que los cambios en favor de salud de las poblaciones afectadas no son fáciles ni sencillos de implementar y requieren aplicar sanciones, movilizar recursos y priorizar sobre otros temas la atención integral de la ERCnt.

## Referencias bibliográficas

- García-Trabanino, R., Cerdas, M., Madero, M., Jakobsson, K., Barnoya, J., Crowe, J., Jarquín, E., Guzmán-Quilo, C., & Correa-Rotter, R. (2017). Nefropatía mesoamericana: revisión breve basada en el segundo taller del Consorcio para el estudio de la Epidemia de Nefropatía en Centroamérica y México (CENCAM). *Nefrología Latinoamericana*, 14(1), 39-45. <https://doi.org/10.1016/j.nefrol.2016.11.001>
- Roncal-Jimenez, C. A., García-Trabanino, R., Wesseling, C., & Johnson, R. J. (2016). Mesoamerican Nephropathy or Global Warming Nephropathy? *Blood Purification*. <https://doi.org/10.1159/000441265>
- Wesseling, C., Crowe, J., Hogstedt, C., Jakobsson, K., Lucas, R., & Wegman, D. H. (2013). The epidemic of chronic kidney disease of unknown etiology in Mesoamerica: A call for interdisciplinary research and action. *American Journal of Public Health*, 103(11), 1927-1930. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2013.301594>



# FLACSO 2022

Procuraduría General de la República (2022) Consulta “Enfermedad Renal Crónica no tradicional” en Sistema Costarricense de Información Jurídica. <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>

---

<sup>1</sup> Esta ponencia contó con el patrocinio del Programa de Becas del Icahn School of Medicine en Mount Sinai (Nuevas York, EUA), y el Proyecto de Encuestas Centroamericanas de Condiciones de Trabajo y Salud de la Universidad Nacional (Heredia, Costa Rica).

<sup>2</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Educación Pública (MEP), Asociación Costarricense de Nefrología (ASCONE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Consejo de Salud Ocupacional (CSO), Instituto Costarricense del Deporte (ICODER), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Nacional de Seguros (INS), Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), Dirección General de Migración y extranjería (DGME) y Ministerio de Planificación Económica y Social (MIDEPLAN).



**FLACSO**  
**2022**

## **SISTEMA DE SALUD MENTAL PARA NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN UN PAÍS DE CONFLICTO: EL CASO DE COLOMBIA.**

**Juan Roberto Rengifo**

Universidad de Los Andes, Colombia

**Sarah-Jane Fenton**

University of Birmingham, Reino Unido

**Mónica Pinilla**

Universidad de Los Andes, Colombia

**Juan Pablo Aranguren**

Universidad de Los Andes, Colombia

**Paul Jackson**

University of Birmingham, Reino Unido

**Francy Carranza**

Universidad de Los Andes, Colombia

**Sanne Webery**

University of Birmingham, Reino Unido

**Germán Casav**

Universidad de Los Andes, Colombia.

**Eje temático 10:** Estado, Gobierno y Políticas Públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “*Democracia, justicia e igualdad*”

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

El conflicto armado interno colombiano ha impactado el desarrollo y la salud mental de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) en el país. El objetivo de este estudio es mapear la provisión de servicios de salud mental que existe para NNAJ (entre 0-25 años) en Colombia, que han sido víctimas directas o indirectas del conflicto. El marco teórico se integró por los sistemas ecológicos (Eriksson, 2018). La metodología utilizada fue el análisis de contenido de 27 documentos de políticas públicas en salud mental y salud en general de Colombia (1993-2020) y 9 entrevistas con expertos nacionales en salud mental e infancia, adolescencia y juventud. Se analizaron datos del Registro de Proveedores de Salud en Colombia (2021), la Encuesta Nacional de Salud Mental (2015) y registros de defunciones, para determinar los proveedores de salud mental y la prevalencia de trastornos de salud mental en el país. Adicionalmente, se correlacionaron el número de proveedores de salud mental y las tasas de suicidio del 2019 para entender la asociación entre la provisión y suicidio, como proxy de necesidades insatisfechas en salud mental. Los resultados señalaron:

(a) una limitada provisión nacional de servicios formales de salud mental, (b) la prevalencia de la prestación en servicios de salud mental dirigida hacia población víctima; (c) la prevalencia del enfoque diferencial en la política nacional de salud mental; (d) un alcance limitado de la política y la ausencia de aplicación de las políticas en salud mental en las regiones afectadas por el conflicto. Se concluyó que el conflicto armado ha potenciado la existencia de desigualdades en la prestación de servicios de salud mental para NNAJ y que ha tenido efectos intergeneracionales y transgeneracionales.

**Palabras clave:** Salud mental, políticas públicas, niñez y adolescencia, conflicto armado, Colombia



# FLACSO 2022

## Introducción

En el marco de construir una línea de investigación académica al tiempo que formación superior y de posgrado en el área de la educación, los cuidados y el género en la primera infancia, en FLACSO Uruguay conformamos un equipo de formación e investigación con personas que provienen de diversas trayectorias formativas y de construcción profesional: educación, trabajo social, antropología, psicología. Quienes integran el equipo han desarrollado a su vez especializaciones en estudios sobre políticas públicas, educativas, de cuidados y de igualdad. También han construido sus trayectorias profesionales siempre con una inserción doble: en el campo académico, por un lado, y en el de la intervención social y la construcción de políticas por otro. Esta sinergia ha resultado sumamente interesante para aportar diferentes miradas en torno a la perspectiva de género y diversidad, así como de los modos en que es posible construir miradas en y sobre las prácticas de cuidados y de educación dirigidos a esta etapa de la vida.

Formar en el ámbito de las prácticas educativas para las niñas en la primera infancia tiene especificidades: no solo se proporcionan «conocimientos» en un sentido clásico. Además, los procesos de enseñanza-aprendizaje se expresan en múltiples gestos, hábitos y prácticas de interacción entre las personas adultas y la primera infancia. Entonces, es importante proporcionar herramientas que permitan repensar las prácticas cotidianas. Sin reflexión sobre las prácticas educativas y de cuidados no hay más que práctica repetitiva, sin dotación de sentido.

Proponernos aportar a la construcción de esta área tan poco explorada en Uruguay fue y seguirá siendo un desafío, a la vez que nos incentiva a crear puentes, en los que los distintos saberes y espacios que están pensando hoy



# FLACSO 2022

estas temáticas se integren para construir herramientas específicas que sirvan para intervenir.

## **La propuesta: ¿qué contenidos y por qué? Aportes conceptuales y metodológicos**

La integración de la perspectiva de género en los diferentes programas dirigidos a la primera infancia continúa siendo un desafío para las políticas públicas. La propuesta de formación que Flacso Uruguay ofrece a través de su curso Educación, cuidados y género en la primera infancia resulta novedosa, a la vez que pertinente para formar profesionales con capacidades para pensar y planificar sus prácticas con una mirada de género y diversidad.

En la propuesta inicial, el curso se desarrolla a partir de una modalidad semipresencial que incluye un espacio de aula en la plataforma virtual y dos encuentros presenciales. Se organiza en tres módulos, dos de carácter conceptual y uno metodológico. Cada módulo se desarrolla a partir de clases escritas que contemplan los aspectos conceptuales fundamentales, así como contiene recomendaciones bibliográficas específicas, diferenciadas entre aquellas que se entienden de carácter obligatorio y las que comprenden material de lectura ampliatorio.

Junto con ello, cada clase se encuentra acompañada de una consigna de participación obligatoria que se propone en el espacio de discusión colectiva que es el Foro semanal. En estos espacios se promueve especialmente la posibilidad de articulación teórico- práctica que supone la reflexión, incorporando los contenidos trabajados en el curso. Asimismo, en algunas clases, se propone una actividad que implica la realización de un ejercicio concreto, en el cual se espera que los aspectos conceptuales se pongan en práctica. En este sentido, se procura que, a lo largo de la cursada,



# FLACSO 2022

quienes se están formando logren poner en diálogo los aportes teóricos con las experiencias de trabajo cotidianas, promoviendo una revisión de las prácticas educativas a partir de disparadores teórico-conceptuales.

Por tanto, el primer módulo, de carácter introductorio, aborda aspectos teórico- conceptuales que comprenden un recorrido por el concepto de género y su articulación con la primera infancia: estereotipos y roles de género, división sexual del trabajo y su impacto en la organización social del cuidado, la crianza y la construcción de subjetividades. Al mismo tiempo, se presenta y discute el concepto de interseccionalidad, prestando especial atención a los aportes del mismo para pensar el cruce entre género y primera infancia.

El segundo módulo, por su parte, se detiene en las políticas públicas, analizando sus elementos constitutivos y las distintas etapas que conforman sus procesos de construcción y aplicación. Se realiza un recorrido por las políticas públicas para la primera infancia en Uruguay, identificando fortalezas y debilidades, al tiempo que las políticas para la igualdad de género y su trayecto en el país. Se propone una posible lectura del momento en que ambas políticas comienzan a confluir y producir un entramado para la construcción de un sentido común compartido sobre el tema. Asimismo, se apuesta a la identificación de problemas públicos de desigualdad de género en primera infancia, por lo que se presenta el recurso del árbol de problemas como herramienta metodológica para la identificación y formulación de problemas.

El tercer módulo cierra el curso aportando herramientas metodológicas para el análisis y la planificación de género en la primera infancia. Se busca que, mediante un trabajo final, el estudiantado dé cuenta de la incorporación de herramientas para el diagnóstico y la planificación con perspectiva de género en primera infancia.



# FLACSO 2022

Durante toda la cursada cada estudiante recibe el acompañamiento de una tutora, quien dinamiza las intervenciones en los foros y evalúa las actividades entregadas de manera individual. El modelo de tutoría que se realiza implica que las tutoras no son las protagonistas de la propuesta, sino que son quienes promueven las dinámicas de trabajo y fomentan los espacios de análisis e intercambio en el estudiantado (Rogovsky, 2020). A partir de la experiencia de las ediciones ya culminadas, podemos afirmar que esta modalidad de tutoría ha dado resultados muy buenos, donde el estudiantado se ha sentido acompañado en un contexto de virtualidad, al mismo tiempo que se ha propiciado el aprendizaje entre pares a través del intercambio constante.

A continuación, nos detendremos en algunos aspectos que consideramos facilitadores de la cursada, que se han repetido a lo largo de las cinco ediciones culminadas del curso y que indudablemente se relacionan con la alta tasa de egreso.

## Gradualidad

Quienes han realizado el curso presentan distintos grados de sensibilización respecto a la perspectiva de igualdad de género al momento de la inscripción. De esta manera, se identifican tanto estudiantes que ya han realizado otras formaciones y/o que han problematizado la necesidad de la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en sus espacios de trabajo, como otros que no han tenido oportunidad de familiarizarse con bibliografía que les permita reflexionar sobre su práctica desde esta perspectiva.

Por este motivo, la incorporación gradual de contenidos facilita la construcción de un lenguaje en común, imprescindible para el intercambio. Es así que quienes ya tienen una base teórica y/o metodológica, durante el





# FLACSO 2022

primer módulo pueden sistematizar algo de lo que ha sido su tránsito y experiencia a través de las actividades propuestas. En cambio, aquellos que llegan al curso sin una base teórica, o con un acercamiento conceptual que no han articulado aún con su práctica, pueden empezar a profundizar al respecto y sentar bases que servirán para el resto de la cursada.

Además de la construcción de un lenguaje común, la incorporación gradual de contenidos y de conceptos habilita el tiempo necesario para: a) comenzar un proceso de autorreflexión acerca de cómo cada estudiante ha venido trabajando estos temas en sus respectivos centros; y b) identificar ciertos sesgos de género en sus prácticas, que se podrían haber estado reproduciendo simplemente por no haberse detenido a reflexionar sobre ello y sus impactos.

Como se ha señalado, la propuesta del curso se orienta al fortalecimiento y a la construcción de prácticas que integren la perspectiva de igualdad de género. Por esta razón, el énfasis en los primeros módulos no está puesto en el señalamiento de las situaciones en las que esto no ocurre, sino en la posibilidad de reflexión y visualización de la importancia que reviste la integración de esta perspectiva.

## **Transversalidad de los contenidos**

Además de existir gradualidad en la forma en la que se presenta cada concepto y cada nuevo tema, a medida que el curso avanza los mismos son incorporados como punto de partida para la presentación de nuevos contenidos que permiten complejizar el abordaje. De esta manera, los módulos a los que se hizo referencia no se trabajan como bloques teóricos independientes, sino que se encuentran articulados entre sí y cada uno de ellos está atravesado por las discusiones y reflexiones que se promueven en el o los módulos anteriores.



# FLACSO 2022

Es así que, al momento de elaborar el trabajo final, las y los estudiantes integran los aspectos conceptuales que se han trabajado desde el comienzo para pensar sobre un problema de desigualdad de género concreto, sus causas y consecuencias, y las posibilidades de transformación del mismo.

## **Aplicación de los aspectos conceptuales a las prácticas educativas cotidianas**

Como se ha mencionado, el curso está pensado desde la promoción del diálogo entre lo trabajado y las prácticas que se llevan a cabo. En este sentido, las consignas disparadoras en los Foros de intercambio semanales y las actividades correspondientes a los distintos módulos, se entienden como un ejercicio dinámico para la apropiación de los contenidos. Ello habilita a que el trabajo pueda, en algunos casos, explorarse aún más allá de la planificación de líneas de acción para la incorporación de la perspectiva de igualdad de género a las prácticas, logrando identificar aspectos contextuales que podrían limitar o potenciar la aplicación de las mismas.

En algunas oportunidades, quienes realizan el curso tienen la posibilidad de trasladar el contenido teórico y las reflexiones que se producen en los Foros o los encuentros presenciales a sus propios equipos, hecho que enriquece considerablemente las propuestas. Asimismo, este diálogo que mantienen las y los estudiantes con sus compañeras/os de trabajo y/o sus organizaciones o instituciones de referencia, evidencia la pertinencia de los contenidos trabajados en el marco de la reflexión sobre las prácticas. En los casos en los que los centros no han incursionado en la incorporación de la perspectiva de igualdad de género, la cursada habilita la generación de un intercambio sobre la base de una nueva variable, cuya consideración se torna fundamental para pensar algunas situaciones problemáticas que los



# FLACSO 2022

equipos ya identificaban, pero que no estaban siendo consideradas desde esta perspectiva. Además de una nueva reflexión, este movimiento permite el ensayo de líneas de acción que no habían sido contempladas antes.

## Replicación de los contenidos

Lo anterior invita a considerar como último punto a destacar el efecto replicador de los contenidos, que se ha visualizado durante las ediciones realizadas. En general, quienes han sido parte activa de la cursada pudieron trasladar a sus equipos aspectos centrales que hacen a los temas trabajados en el curso.

Esto da cuenta de la construcción de un saber que se potencia colectivamente. Una vez que se activa la posibilidad de desnaturalizar preconceptos y reflexionar sobre aspectos que permitan problematizar prácticas que no habían sido revisadas a la luz de esta perspectiva, se produce un movimiento que no puede hacerse en solitario. Las reflexiones son llevadas a los equipos porque es desde allí que se pueden producir acciones concretas.

Junto con ello, se hace explícito el interés de poder trabajar activamente (no solo desde el cuestionamiento o la reflexión) en la transformación de las prácticas para el fortalecimiento de niñeces cada vez más libres.



## Desafíos y aprendizajes

### Desafíos

#### 1. Diferentes formaciones previas, trayectorias y experiencias

Como veíamos en el apartado anterior, las personas que se inscriben en el curso provienen de diversos ámbitos y han tenido diferentes recorridos educativos y profesionales. La formación apunta a que la puedan llevar adelante personas que trabajan cotidianamente en espacios vinculados a la primera infancia, ya sea en programas de atención directa, en espacios de supervisión, como en los equipos que diseñan y evalúan las políticas públicas. Por lo tanto, el público objetivo es amplio, diverso, y la propuesta debe contemplar estas procedencias disímiles.

En este sentido, uno de los desafíos que se presenta es el de lograr que el contenido, tanto en calidad como en cantidad, resulte acorde para las personas que se enfrentan por primera vez a la temática y a la modalidad de cursada, así como para aquellas que están más familiarizadas con los elementos conceptuales que se abordan en el curso y con las herramientas virtuales. El hecho de que la formación sea de corta duración resulta un incentivo para las personas que trabajan la jornada completa; no obstante, supone un desafío al momento de lograr la incorporación de los contenidos en un corto plazo y el aprendizaje del manejo de la plataforma, en el caso de las personas que se enfrentan por primera vez a esta modalidad. La situación de pandemia, no obstante, obligó a que la mayoría de las personas insertas en ámbitos educativos debieran familiarizarse con las herramientas virtuales, por lo que, en la actualidad, en mayor o menor medida, no resulta novedoso transitar por plataformas virtuales e ir descubriendo cómo funcionan.



# FLACSO 2022

## 2. La virtualidad

Las primeras dos ediciones del curso fueron semipresenciales; es decir, si bien gran parte del curso se llevaba adelante en formato virtual, se realizaban dos encuentros presenciales, en los que quienes participaron podían despejar dudas con las docentes, además de conocerse entre sí e intercambiar sus experiencias. En las dinámicas de educación virtual se espera que el estudiantado trabaje de manera autónoma, guiado por materiales y recursos didácticos y una serie de actividades de aprendizaje (Area-Moreira, 2020). Para que esto suceda, el estudiantado debe demostrar una gran disciplina para realizar el proceso de aprendizaje sin docencia directa, al mismo tiempo que el cuerpo docente debe proporcionar materiales y actividades evaluativas acordes a lo que se espera de la cursada.

Las personas que participan del curso presentan perfiles diversos, como se mencionó anteriormente. Algunas de ellas no se encuentran en lo absoluto habituadas a la modalidad virtual de cursada, por lo que los encuentros presenciales significaban instancias en las cuales la interacción cara a cara podía terminar de asentar el proceso de aprendizaje que se venía gestando a través de las lecturas y la participación en los foros. El contexto provocado por la emergencia sanitaria hizo que, en las ediciones que tuvieron lugar en 2020 y 2021, los encuentros presenciales debieran sustituirse por instancias sincrónicas virtuales, lo que significó un enorme desafío al momento de acompañar los diferentes procesos de aprendizaje.

Ante esta situación, el equipo docente consideró importante agregar un encuentro más, por lo que actualmente, durante las doce semanas que dura la cursada, hay tres encuentros sincrónicos, uno al mes. Estas instancias se han valorado muy positivamente y resultan claves para el abordaje gradual de los contenidos que se mencionaba con anterioridad, así como para conocer, al menos virtualmente, quiénes son las personas que conforman



# FLACSO 2022

la cohorte. No obstante, se reconoce que la riqueza del intercambio y la cercanía de la presencialidad no son fácilmente sustituibles por los encuentros virtuales sincrónicos.

La posibilidad de generar redes entre cursantes es más viable cuando existen las instancias donde se comparte cara a cara. A partir de esta apreciación, en las últimas ediciones se brindó la posibilidad de realizar el trabajo final de forma grupal, con el fin de propiciar el encuentro entre el estudiantado. Si bien la propuesta fue bien recibida, usualmente los grupos se conforman por personas que ya comparten espacios de trabajo, por lo que no propicia una integración a nivel general. Ante el posible escenario de no volver a los encuentros presenciales a la brevedad, resulta pertinente pensar estrategias para fomentar la generación de redes entre los estudiantes.

### **3. Problemas estructurales y problemas concretos**

Otro de los desafíos que se hizo presente a lo largo de las cursadas refería al movimiento necesario para construir el árbol de problemas. Esto es: identificar un problema de desigualdad de género concreto, así como sus causas y consecuencias (también concretas) que fuera necesario atender en los distintos espacios de trabajo.

El desafío, sin dudas, no estaba en la posibilidad de encontrar los problemas. Rápidamente surgían las más diversas y variadas expresiones de la desigualdad de género vistas desde múltiples enfoques. De esta manera, hubo quienes se centraron en cuestiones relacionadas con las prácticas pedagógicas, a los vínculos que se construyen con las familias y las comunidades, a los espacios dispuestos para el juego (Fainstain y Pérez de Sierra, 2018), entre otras. El desafío estaba en el ejercicio de «bajar a tierra» aquello que causaba ese problema, así como los aspectos en lo que este tenía repercusión.



# FLACSO 2022

Prontamente, era posible identificar al patriarcado o a la división sexual del trabajo como algunas de las causas, pero, ¿cuáles eran las expresiones más cercanas del patriarcado o de esa organización binaria del mundo en los espacios de trabajo? Del mismo modo, se identificaba a la reproducción de roles de género estereotipados como una de las consecuencias, pero, nuevamente, ¿en qué aspectos concretos era posible verlo desde los centros?

El ejercicio de visualizar los problemas de desigualdad de género de manera contextualizada permitía pensarnos dentro de la realidad a abordar y ello implica pensarnos también dentro de las relaciones signadas por el género.

La apuesta a hacer frente a este desafío fue en todos los casos enriquecedora. Permitió la reflexión situada sobre problemas que se observaban con preocupación, construyendo diagnósticos capaces de identificar factores que podían efectivamente transformarse. Unido a ello, este ejercicio habilitó la construcción de estrategias novedosas para el abordaje de estas situaciones.

#### **4. Fortalecer el análisis e intervención de género para desnaturalizar la violencia en la primera infancia**

El problema de la violencia basada en género y generaciones en el ámbito doméstico ha estado presente como preocupación entre quienes han participado del curso Educación, cuidados y género en la primera infancia en estos 3 años. Es una problemática que preocupa por su frecuente presencia, y que, debido a la naturalización y a la cercanía del ámbito en que tiene lugar, suele salir a la luz cuando el daño en las víctimas ya ha tenido lugar.

La violencia en el ámbito doméstico implica el abuso de poder, legitimado por la cultura y el contexto sociohistórico. Lejos de ser explicada por



# FLACSO 2022

factores intrínsecos — como la presencia de patologías o un acto irracional aislado— la alta cantidad de mujeres muertas a manos de sus parejas o exparejas íntimas refleja el grado en que este tipo de violencia, de género, se encuentra legitimada en el Uruguay actual: para el 2019, según el Observatorio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2021), Uruguay ocupa el segundo lugar de los países con mayores tasas dentro de América Latina (1.22 cada 100 mil mujeres). La solución a un problema de raíz cultural estará en la transformación de dicha cultura, una meta en la que la formación humana tiene prioridad central.

El ejercicio de la violencia está intrínsecamente vinculado a la construcción de la masculinidad hegemónica y al desarrollo de una expresión de género viril; se «pone en escena» en los juegos, en los deportes, en la postura y expresión corporales, en el sesgo cromático de vestimenta y en elementos de uso cotidiano, en los rituales de cortejo y relacionamiento. También, se relaciona con la sobrevaloración de los ideales femeninos, asociados profundamente con la construcción mítica del amor romántico heterosexual y la maternidad.

Al revisar los problemas identificados por las y los estudiantes, emergen situaciones de niños en cuyas familias se ha naturalizado el maltrato y la violencia, de la que pueden ser (y de hecho son) objeto directo o igualmente víctimas, y en un grado equiparable de gravedad, cuando sus referentes maternos son agredidos (Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia [Sipiav], 2019). Las prácticas de este tipo se pueden considerar como de abuso de poder generacional y de género, en tanto sostienen determinadas formas de organización del grupo familiar en dinámicas que se resisten al cambio. Además de emerger por medio de acontecimientos críticos que irrumpen en la vida cotidiana, se hacen visibles en aquellas actividades que revelan la subjetividad infantil: la comunicación (verbal y no verbal), el juego o la alteración de una o varias conductas y habilidades madurativas. En la clínica se hacen visibles a





# FLACSO 2022

través de síntomas diversos: retrasos madurativos del habla, dificultades en el control de esfínteres esperado para la edad, comportamientos que dan cuenta del malestar intenso y sentimientos de autoculpabilización (morderse, cortarse, golpearse en la cabeza y otras conductas de riesgo). Todo esto con el correlato cognitivo de pensamientos de minusvalía y desesperanza en relación al futuro y al sentido de la vida. A esto se suma la violencia de las necesidades de alimentación no cubiertas, en algunos casos como corolario de la separación de la pareja, que lleva al desentendimiento de al menos uno de los integrantes respecto de sus responsabilidades de guarda.

Incorporar la perspectiva de género contribuye a reflexionar sobre algunas creencias que nos orientan —aun sin percibirlo— en el trabajo del día a día y a situarnos en un marco de derechos que sea justo con quienes se encuentran en situaciones de indefensión. Lo primero es poder construir un vínculo de confianza y reconectar al/a la otro/a con la esperanza de que es posible restablecer la seguridad básica necesaria para la continuidad de su existencia. Asimismo, permite hacer visible las características del entramado comunitario y familiar donde las relaciones interpersonales se expresan y aprenden; por lo que resulta fundamental para desarrollar intervenciones eficaces centradas en habilitar conductas de autocuidado, entrenar habilidades prosociales, tejer estrategias con las familias y atender las situaciones de maltrato y violencia de manera articulada, cuando ya no es posible prevenirlas.

## Aprendizajes

### 1. El uso del lenguaje

Podría decirse que tanto la interacción con los estudiantes a través de la plataforma, como los encuentros presenciales y sincrónicos, se vieron



# FLACSO 2022

atravesados por un acuerdo tácito: el lenguaje que utilizamos condiciona la mirada sobre nuestras prácticas y también las formas en que imaginamos transformarlas (Meana, s. f.).

De este implícito surge como aprendizaje, en principio inadvertido, el potencial de hablar ya no solo de las prácticas laborales sino también de la propia experiencia. Como vimos en el apartado anterior, la matrícula en todas las ediciones se conformó en su amplia mayoría por mujeres cisgénero, aspecto esperable si observamos el perfil de egreso según género de las carreras y profesiones que componen el estudiantado de este curso. No obstante, en los primeros encuentros de cada cursada y en las primeras actividades producidas, muchas de las estudiantes se expresan utilizando un lenguaje «neutro», que se traduce en la referencia a un universal masculino, que no se encontraba presente.

Dirá Teresa Meana (s. f., p. 13):

Dado que el lenguaje no es un hecho biológico y natural sino una adquisición cultural y todo lo que es cultura es añadido y, por tanto, modificable por la voluntad de las personas, podemos alterarlo ya que al retocar la lengua se retoca la mentalidad y retocando la mentalidad se retoca la conducta.

Es a partir del intercambio, de la pregunta, de la sugerencia, de escuchar cómo otras toman la palabra y se refieren a sí mismas y a sus prácticas, que se empieza a instalar y dar respuesta a una discusión que no se encuentra saldada en todos los espacios: ¿es posible interpelar las formas a través de las cuales hemos aprendido a hacer uso de la lengua para apropiarnos de nuestra experiencia?, ¿es posible cambiar la «o» por la «a», o por la «e» para generar un discurso que nos incluya de manera explícita?, ¿es posible producir conocimiento desde ese cambio?

Muchas estudiantes tenían respuestas a estas preguntas desde un comienzo. No dudaban en las formas en la que era legítimo o deseable habitar este espacio de formación. Para otras, las respuestas se fueron presentando a lo largo de la cursada y eso propició el proceso de pensarse a sí mismas en el marco de los problemas de desigualdad de género que identificaban como centrales en sus espacios de trabajo. Así fue posible que, por un lado, se



# FLACSO 2022

produjera un movimiento capaz de evidenciar qué mandatos eran reproducidos en sus prácticas o en los vínculos entre los equipos, sin que lo hubieran percibido; y, por otro, que el pensarse también determinadas por el lenguaje habilitara la reflexión respecto a los mandatos que habían condicionado sus propias experiencias. Incluirse en la palabra permite pensarse dentro de la realidad que se habita y de las formas en las que cada uno puede cambiarla.

Finalmente, esta habilitación también generó otro movimiento que podría sintetizarse en la posibilidad de pensar a las personas con las que se trabaja, también por fuera de un universal impuesto. Es así que el uso inclusivo de la lengua tuvo repercusiones asimismo respecto a las formas en las que se piensa la primera infancia, en tanto favoreció la apropiación de formas no homogeneizantes de concebir las niñeces.

## **2. Las familias y el equipo en la construcción del espacio educativo**

La necesidad de ahondar críticamente en las pautas relacionales y culturales de las familias con quienes trabajan ha sido volcada como tema de fuerte interés por los equipos, en su búsqueda de intervenciones efectivas en términos pedagógicos, al implementar acciones orientadas a deconstruir estereotipos y dinámicas vinculares que conciben al género como realidad estática, naturalizando las desigualdades existentes.

Desde una perspectiva del ciclo de las políticas, si bien los contenidos de género aparecen formalmente plasmados en planes y guías de primera infancia —lo que da cuenta de que el tema ha sido integrado a la agenda pública—, la puesta en práctica de acciones concretas dista mucho de los objetivos allí planteados. A diferencia de otras áreas de política, las referidas a los cuidados y educación presentan la particularidad de incidir sobre esferas muy próximas a la vida cotidiana de las familias, por lo que se necesitarán habilidades específicamente orientadas a la habilitación del



# FLACSO 2022

diálogo y la conciliación de las múltiples miradas para abordar integralmente la apuesta a su transformación. En este sentido, la construcción de un espacio educativo para las infancias implica trabajar con la sensibilidad de las personas que integran la población objetivo —niños y familias— y admitir el conflicto como una fase necesaria para la transformación. El conflicto también puede ser leído desde una perspectiva simbólica, como el choque de fuerzas que luchan por dominar el campo simbólico de la construcción de sentidos compartidos en una comunidad (Bourdieu, 2000). Construir nuevos sentidos comunes es necesariamente, entonces, atravesar la conflictividad y generar aprendizaje de ello.

¿Qué lugar ocupa el conflicto en la educación? Desde una pedagogía freiriana, el conflicto comienza a formar parte del entramado educativo cuando se le imprime un sentido pedagógico y se lo logra encauzar para alcanzar determinadas metas junto a un otro (niño/familia), a quien estoy reconociendo como un ser integral con ideales, conocimientos y una construcción propia sobre el sentido de la vida, que anteceden al encuentro conmigo. Otro a quien estoy reconociendo, en términos de Willat (2013), en todo el alcance de su dignidad humana, no solo desde una perspectiva formal sino en una interacción vinculante que me interpela y compromete.

La transformación cultural que vivimos al inicio del siglo XXI, impulsada por el avance del reconocimiento a los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) y de las mujeres, no sería posible sin la ocurrencia del conflicto. Preguntarnos acerca del sujeto que encarna la responsabilidad de los cuidados desde esta óptica, promover y defender las diferentes formas de organización de la vida familiar y laboral actuales, reconocer lazos afectivos y referentes para la protección de los niños sin limitarse a la vinculación de sangre, es necesario para hacer justicia con la diversidad humana y la importancia que los cuidados y la educación —formal e informal— han tenido en su desarrollo.



# FLACSO 2022

Volviendo a Freire (1970, 2002, p. 71), la educación puede concebirse como una práctica basada en una narración de «la realidad como algo detenido, estático, dividido», o como una práctica liberadora, sostenida en la experiencia como fuente de conocimiento. De esta manera, la educación necesariamente deberá integrar los nuevos modelos familiares y roles de género, así como acompañar el avance del reconocimiento a las diferentes expresiones identitarias, tendiendo a la liberación antes que al encasillamiento del potencial expresivo de estas. Para ello, es importante construir nuevas experiencias cotidianas que permitan soslayar los viejos esquemas rigidizantes de género, centrados en la preocupación por saber qué es el/la otro/a, y ensayar nuevas alternativas para acercarme a aquel otro cuya realidad desconozco. Esta pregunta por el qué se presenta como un dispositivo de inhibición del potencial expresivo de cada ser.

Una alternativa es reconectar con la pregunta por quién tenemos delante y promover un espacio dialógico en que puedan expresarse deseos, inquietudes, temores, expectativas y la infinidad de posibilidades de encuentro en la incertidumbre o la certeza que nos unen como seres incompletos.

A partir del trabajo con equipos de primera infancia que se encuentran en la primera línea, y de este breve recorrido teórico, se visualiza a quienes dedican su día a día a cuidar y educar las niñeces de nuestra sociedad, como habilidosas/os articuladoras/es del intercambio de preguntas con un/a otro/a; preguntas orientadas a reposicionar en el lugar de la duda las realidades colocadas hasta ahora como neutras, naturales y estáticas.

### **3. En soledad, nada. En equipo, todo**

El camino recorrido a través de seis cohortes de formación nos permite afirmar que abordar las prácticas institucionales e individuales con perspectiva de género no es posible en solitario. Hace falta poder pensar



# FLACSO 2022

con otros. No únicamente porque no sea posible llevar a cabo cambios efectivos en las formas de ver y hacer en la vida cotidiana de los centros si las reflexiones solo los motoriza una persona. Principalmente porque en esta, como en tantas dimensiones de lo educativo, las funciones se ejercen en una trama de actores. Esto tiene especial expresión en el trabajo con la primera infancia. Puesto que en esta etapa del desarrollo la capacidad de absorción de información proveniente del mundo adulto y del entorno que rodea al niño es la que va propiciando los procesos de asimilación y acomodación que dan lugar a la adaptación (Piaget, 1950), todo elemento externo a su subjetividad aporta y tiene vital relevancia para su desarrollo. Las prácticas educativas provienen, por tanto, de diversas fuentes, pero esencialmente pueden ser intencionadas por las personas adultas que están presentes en la vida cotidiana del centro: educadoras/es, equipos de profesionales, de cocina y de limpieza.

La formación ha sido en su amplia mayoría realizada por una persona representante de los centros, salvo el caso de algunas organizaciones que optaron expresamente por apoyar la formación de más de un integrante del equipo. Estas últimas vieron potenciados los aprendizajes a través del trabajo y la reflexión conjunta, no solo en el espacio formativo sino además en cada encuentro en la vida cotidiana del centro. Compartir con otras personas del equipo la formación hizo que o bien las situaciones cotidianas emergentes remitieran a contenidos abordados en el curso, o que la conversación sobre la práctica permitiera traer esos contenidos a la reflexividad sobre las experiencias concretas, diarias. Esto no fue posible para quienes realizaron la formación individualmente, puesto que la transmisión al resto del equipo se hizo más difícil y requirió de mayores esfuerzos sostenidos, en tanto, en la dinámica cotidiana el resto de quienes integran el equipo no cuenta con herramientas teóricas ni metodológicas para generar esta conversación con la propia práctica.



# FLACSO 2022

#### **4. Construir conocimiento sobre el tema implica iniciar una conversación de ida y vuelta con la práctica**

Otro aprendizaje que dejó el inicio de este recorrido es que producir conocimiento en el área de las prácticas educativas y de cuidado con las niñas más tempranas, y acerca de los modos en que es posible incorporar a ellas las perspectivas de género y de diversidad, es una tarea que construye puentes de ida y vuelta entre la práctica y los sentidos que le otorgamos. Es un conocimiento necesariamente teórico-práctico que involucra modos de mirar, de hacer y de reflexionar sobre lo hecho. Una y otra vez. En ese sentido, aprendimos también que los conocimientos que se construyen en estos procesos no son presentables en los formatos académicos conocidos, sino que adquieren, necesariamente, la forma de conversación-acción-conversación. Así, prácticamente podríamos decir que el recorrido descrito no acaba en una meta ni debe proponérselo. Pero sí tiene el desafío de hacer de este ejercicio productor de conocimiento educativo específico, con capacidad transformadora, un trabajo sistemático que además se narra. De otro modo, no hay forma de que los aprendizajes se vayan acumulando y sepamos, de manera compartida, qué alcance y formas tiene el saber generado en el área.

### **Referencias bibliográficas**

Area-Moreira, M. (2020). Teleaprendizaje y desempeño profesional docente Educadores. Revista de renovación pedagógica, ISSN 0013-1113, N° 276, 2020, págs. 56-57

Bourdieu, P. (2000). La dominación masculina. Barcelona: Anagrama.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Observatorio para la igualdad de género en América Latina y el Caribe (2021). Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima



# FLACSO 2022

para Uruguay 2019. Recuperado de:  
<https://cepalstatprod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1345yidioma=e>

Fainstain, L. y Pérez de Sierra, I. (2018). La incorporación de la perspectiva de género en centros de educación y cuidado a la primera infancia: una aproximación a su evaluación. *Revista Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, 14, año X. Recuperado de:  
<https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/4631/5878>

Freire, P. (1970, 2002). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Meana, T. (s. f.). *Porque a las palabras no se las lleva el viento. Por un uso no sexista de la lengua*. Valencia: Ayuntamiento de Quart de Poblet.

Piaget, J. (1975). *La equilibración de las estructuras cognitivas. Problema central del desarrollo*. España: Siglo XXI.

Rogovsky (2020). *Tutorías virtuales: una mirada desde adentro*. En: *Las tecnologías en (y para) la educación*. Flacso Uy. Montevideo.

*Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (Sipiav) del Uruguay*. Comité Nacional (2019). *Guía para la atención de niñas y niños de 0 a 3 años en situación de violencia*. Montevideo: Imprenta Rojo SRL.

Willat, F. (2013). *El desafío de hacer efectiva la dignidad humana*. Trabajo presentado en el Congreso de Ciencias Sociales. Montevideo.





**FLACSO**  
**2022**

# **ANÁLISIS DEL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA CON ENFOQUE FEMINISTA Y DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: LAS 3R DEL TRABAJO DE CUIDADOS NO REMUNERADO.**

**Vianey Proa de la Fuente**

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

**Rosa María González Victoria**

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas pública

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

En México, desde hace dos décadas, la administración federal ya había emprendido acciones para promover la igualdad de género, como lo dicta la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres, pero es hasta el actual régimen (concebido como de izquierda) que, desde una perspectiva feminista, se coloca en la agenda de gobierno una de las demandas que ha permanecido más invisibilizada en este tema: el trabajo de cuidados no remunerado.

En diciembre de 2020, se publica uno de los instrumentos de la política nacional de igualdad, el PROIGUALDAD 2020-2024, el cual a través de sus 6 objetivos prioritarios trata de dar una respuesta institucional a las demandas de las mujeres. Entre éstos, destaca el objetivo prioritario 2, que a la letra plantea: “Generar las condiciones para Reconocer, Reducir y Redistribuir los trabajos domésticos y de cuidados de las personas entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado” (INMUJERES, 2020).

Para el cumplimiento de estas tres acciones (las 3R), establece siete estrategias y 40 acciones puntuales que buscan posicionar al cuidado como un derecho humano y generar conciencia colectiva de la importancia de liberar a las mujeres del tiempo dedicado al *trabajo de cuidados* no remunerado.

El propósito de este trabajo es realizar un análisis del diseño de esta política pública, con base en las proposiciones empíricas de la teoría de la construcción social de Ingram y Schneider (1997, 2005, 2015) al identificar los supuestos para la definición del problema, la población objetivo y los instrumentos de política.

**Palabras clave:** Análisis de diseño de política pública; trabajo de cuidados no remunerado; construcción social.



## Introducción

En el siglo XIX, la economía clásica fue la ciencia que definió el concepto trabajo a partir de la acumulación de riqueza en función de las mercancías (trabajo productivo y, por tanto, remunerado), dejando de lado o ignorando el trabajo doméstico y de cuidados (trabajo reproductivo); es decir, el ahora reconocido como trabajo no remunerado.

Al referirnos, de manera específica, al trabajo de cuidados, que hasta ahora había sido el más invisibilizado, lo podemos conceptualizar como aquellas actividades diarias que se realizan para satisfacer las necesidades biológicas básicas y emocionales para el sostenimiento de vida de las personas. Se trata de las actividades que, a lo largo del tiempo, han sido realizadas en su mayoría por mujeres e, insistimos, sin remuneración alguna. A esta situación se suma que la oferta de servicios existentes (como guarderías y casas de asistencia para personas adultas mayores) es desigual en términos de clase social y prestaciones laborales.

Un aspecto importante que destacar es que el trabajo de cuidados sea o no remunerado, se encuentra asociado, a la vez, con el uso del tiempo de las personas; esto es, existe una desigual distribución de dedicación entre los géneros. Se ha identificado que en las mujeres hay una disminución de tiempo para realizar actividades distintas a las domésticas y de cuidados. Esta situación se hizo más evidente y dramática durante el reciente confinamiento en los hogares a causa del surgimiento de un nuevo virus (COVID-19). En esta experiencia reciente se obtuvo información importante, que debiera ser considerada por las personas tomadoras de decisiones para el diseño de políticas públicas.

Desde una conceptualización de la economía feminista, la categoría trabajo de cuidados se encuentra vinculada con “desigualdades de género, económicas y sociales que viven las mujeres y los grupos con necesidad de



# FLACSO 2022

cuidados (niñas/os, personas enfermas, con discapacidad y adultas mayores). [Y además] “Esta perspectiva concibe el cuidado como una dimensión central del bienestar y al Estado en la función de proveedor de este” (Proa y González, 2022, p. 32).

En la Agenda 2030, en el objetivo de desarrollo sostenible No. 5, denominado “igualdad de género”, en el inciso 5.1, se plantea reconocer y valorar al cuidado no remunerado como un tema central, mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia.

De esta forma, se establece que el cuidado tendría que ser uno de los temas al centro del debate para la construcción de una agenda gubernamental, en la cual se determinen las instituciones, estructuras económicas y construcciones políticas que aporten a la igualdad de género (Esquivel, 2015). Y, el cuidado, deje de ser visto como un problema individual y privado al que cada mujer —la mayoría— debe atender desde los recursos que dispone (Proa y González, 2022).

Así, se podría sostener que esta temática es un asunto, en la práctica, universal, pues cada región lo ha trabajado, desde su estructura legal, económica y de gobierno, tratando de dar respuestas. Es aquí donde se inicia el diseño de la política pública, al definir el problema público, desde el marco de referencia más ad hoc, el cual respete las diferencias y los derechos humanos de las personas. Y, asimismo, permita políticas públicas mediante las cuales se promueva y aplique el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidado no remunerado, como clave para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.



## Antecedentes

En el caso específico de México, uno de los elementos que permite definir el trabajo de cuidados no remunerado como problema público es un dato numérico. Este consiste en considerar que, del total de población (126'014,024), 51.2% son mujeres y 48.8%, hombres (INEGI, 2020). En efecto, hay un porcentaje significativo de personas que es, en su mayoría, el principal afectado, además de que es un sector ligeramente mayor: las mujeres. Otro aspecto importante en esta temática es que, del total de la población, hay un porcentaje significativo de personas que necesita algún tipo de cuidado, por edad o presentar alguna limitación o discapacidad.

Respecto a los rangos de edad, las infancias equivalen a 25.2% del total de la población; de este reportaje, de 0 a 4 años es 8%; de 5 a 9 años, 8.5%; y, de 10 a 14 años, 8.7% (INEGI, 2020). La población adulta mayor es de 11.8%: de 60 a 69 años, 6.7%; de 70 a 79 años, 3.5%; de 80 a 89 años, 1.4%; y, de 90 a 99 años, 0.2%. El sector de personas con alguna limitación o discapacidad corresponde a 32.4%. De este porcentaje, 16.5% es de personas con limitación y discapacidad; 11% con alguna limitación; y, 4.9% con alguna discapacidad (INEGI, 2020).

De la información anterior se tiene que, de la población total en México, existe 69.4% con algún tipo de necesidad de cuidados, sin olvidar que toda persona en cualquier momento de su vida podría requerir algún tipo de cuidado.

Otro aspecto importante de considerar en este tema es el tiempo dedicado a este trabajo. En 2019, antes del confinamiento en los hogares debido a la pandemia causada por el Covid-19, se tenía que la población de 12 años y más ocupaba 49.4% de su tiempo al trabajo no remunerado en los hogares, 47.9% al trabajo para el mercado y 2.8% a la producción de bienes de uso exclusivo para el hogar (ENUT/INEGI, 2019).



# FLACSO 2022

La distribución porcentual del tiempo total de trabajo a la semana de la población de 12 años y más, por sexo/género y tipo de trabajo, revela que, del total de mujeres, 67% de dedicaban su tiempo al trabajo no remunerado en los hogares, 31% al trabajo para el mercado y 3% para la producción de bienes de uso exclusivo para el hogar (ENUT/INEGI, 2019).

En el caso de los hombres, 69% de su tiempo lo destinaban al trabajo para el mercado, 28% al trabajo no remunerado en los hogares y 3% a la producción de bienes de uso exclusivo para el hogar (ENUT/INEGI, 2019).

El promedio de horas a la semana del tiempo total de trabajo de la población de 12 años y más, por tipo de trabajo y sexo, se tenía que las mujeres trabajan un total de 59.5 horas, de las cuales 39.7 horas son dedicadas al trabajo no remunerado en los hogares, 37.9 horas para el trabajo en el mercado y 5.6 horas para la producción de bienes de uso exclusivo para el hogar.

Los hombres, por su parte, trabajaban un total de 53.3 horas de las cuales 47.7 horas son para el trabajo en el mercado, 15.2 horas para el trabajo no remunerado en los hogares y 6.6 horas para la producción de bienes de uso exclusivo para el hogar.

Con lo anterior se observa que, del tiempo total de trabajo y durante dicho año, las mujeres trabajaban, en promedio, 6.2 horas más que los hombres. (ENUT/INEGI, 2019). Estas cifras muestran que en el caso específico de las mujeres se les cuarteaba su derecho a la participación pública, al estar destinada su participación, en mayor medida, en el ámbito privado, familiar o doméstico.

Durante el confinamiento en 2020, por el Covid-19, se registró un aumento de dos horas promedio semanales trabajadas en las labores domésticas y de cuidados en las mujeres, mientras que en los hombres de apenas una hora. Entre las actividades con mayor crecimiento fueron la de proporcionar



# FLACSO 2022

ayuda a otros hogares, seguida por proporcionar alimentos, así como la limpieza y mantenimiento a la vivienda (INEGI, 2021).

Un elemento importante para considerar en esta temática es el valor económico que representa el trabajo no remunerado en el 2020. En los hogares fue de 6.4 billones de pesos, lo que equivalente a 27.6 % del PIB del país. De este monto, las mujeres aportaron 2.7 veces más valor económico que los hombres por sus actividades de labores domésticas y de cuidados en el hogar. Es decir, por cada peso que los hombres aportaron en 2020, las mujeres aportaron tres (INEGI, 2021).

Los datos anteriores indican la existencia de la problemática en la demanda de cuidados, sostenida por muchas décadas básicamente, por las mujeres. Por ello, es necesario considerar esta demanda como colectiva y, por tanto, un problema público, que requiere respuestas mediante una política pública (Durán, 2018; Proa y González, 2022).

Llama la atención que sea hasta ahora --después de varias administraciones en las cuales se planteó esta problemática-- en un régimen concebido como de izquierda, que el trabajo de cuidados, el más invisibilizado de los trabajos no remunerados, sea considerado en la agenda gubernamental, y además desde una perspectiva feminista.

Es así como, el gobierno actual, vincula el tema como uno de los instrumentos de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH, 2022, artículo 17, fracciones I y VIII), específicamente en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD 2020-2024).



## Análisis y resultados

Para el análisis del diseño de política pública existen diferentes enfoques, en este trabajo el análisis que realizamos fue a partir de la propuesta de Ingram y Schneider (1997, 2005) quienes consideran elementos como: el *contexto del asunto de la política* (se integra por el contexto institucional y poder político), el *diseño de la política pública* (es el proceso a través del cual se define ese contenido) los cuales ayudan a identificar, si la población objetivo se realiza desde un contexto *degenerativo*<sup>1</sup> y/o *progresivo*<sup>2</sup>, en este caso el PROIGUALDAD 2020-2024.

Respecto al elemento del *asunto de la política* en el tema del *trabajo de cuidados no remunerado*, se identifica que, el gobierno federal lo concibe desde un paradigma diferente, y no tradicional y sexista como por años se había concebido, al plantear el reconocimiento, la *reducción* y la *distribución* de este trabajo, con base en conceptos de la teoría feminista como: la erradicación de estereotipos tradicionales de género, del dominio del sistema patriarcal en el orden biológico, de la división sexual del trabajo y la *doble jornada* en mujeres, y, en su lugar, plantea la corresponsabilidad social y la perspectiva de género intercultural y territorial.

Ahora bien, uno de los dos elementos del asunto de la política es el *contexto institucional*, con base en el tema que nos atañe se identifica que, al *trabajo de cuidados* se le ha otorgado una importancia institucional, al designar a 24 instituciones gubernamentales<sup>3</sup>, que acorde a sus atribuciones, cumplan con una coordinación intersectorial, la cual permita lograr la reestructuración de la organización social del trabajo, así como el cumplimiento de las cuatro estrategias y 40 acciones estipuladas en el objetivo prioritario 2.

El segundo elemento es el *poder político*, el cual, para las autoras se define a partir de los recursos de las poblaciones y el tipo de *contexto social*





# FLACSO 2022

(*degenerativo y/o progresivo*), a través de lo cual se les ubica a las poblaciones como dignas y merecedoras en mayor o menor medida. De la combinación de ambas categorías y con base en cuatro hipótesis que formulan, Ingram y Schneider (1997) (Manosalvas y Rave en 2022 trabajan y las complementan) surge la teoría de la construcción social de los grupos objetivos en las políticas públicas. Dichas hipótesis son:

- **H1: Merecedores (privilegiados):** grupos contruidos socialmente de manera positiva y con alto poder político; la distribución de beneficios es una oportunidad; y las sanciones pueden ser vistas como un riesgo para las personas en puestos de toma de decisión.
- **H2: Contendientes:** grupos contruidos socialmente de manera negativa y con poder político; la distribución de beneficios puede otorgarse de manera oculta; y las sanciones son más del tipo simbólico.
- **H3: Dependientes:** grupos contruidos socialmente de manera positiva y sin poder político; la distribución de beneficios puede hacerse de forma asistencialista y las sanciones implican un riesgo para las personas en puestos de toma de decisión.
- **H4: No merecedores (marginados):** grupos contruidos socialmente de manera negativa y sin poder político; la distribución de sanciones puede ser vista como una oportunidad por los decisores políticos, mientras que la asignación de beneficios puede ser evaluada como un riesgo.

De acuerdo con estas hipótesis o tipos de grupos-objetivo que indican Manosalvas y Rave (2022) siguiendo a Ingram y Schneider (1997), en el tema para que generen las condiciones para reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado, los grupos objetivos que se identifican al respecto son:

**H1. Merecedores:** Secretarios/as y Congresistas del Estado

**H2. Contendientes:** Sector empresarial y academia



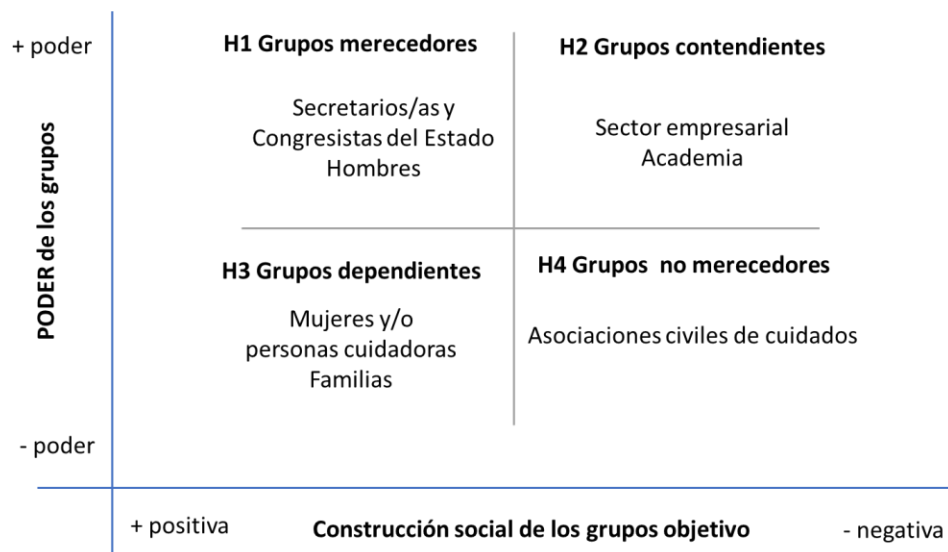
# FLACSO 2022

**H3. Dependientes:** mujeres y/o personas cuidadoras; familias

**H4. No merecedores:** asociaciones civiles de cuidados

Es importante destacar que dicha identificación es desde un enfoque tradicional y sexista (ver Gráfica 1), y la influencia de un contexto degenerativo, en donde la influencia social y cultural, hace que se refuercen las asimetrías en las relaciones de poder, los cuales recrudecen las diferencias entre los grupos sociales, que históricamente han sido discriminados como en el caso de las mujeres y las personas cuidadoras, por lo que, la distribución de beneficios y sanciones es de acuerdo con el nivel de capacidad de influencia política y la construcción positiva o negativa, y no desde una justicia social que a la vez afecta la democracia (Ingram y Schneider, 1997, 2005, 2015).

**Gráfica 1. Construcción social de las poblaciones objetivo, desde un contexto degenerativo**



Fuente: Elaboración propia con base en Ingram y Schneider (1997, 2005, 2015).

Sin embargo, al realizar la identificación desde otros enfoques, como el feminismo y los derechos humanos, y con la influencia de un contexto progresivo, a través del cual se respete y fortalezca los principios de la



# FLACSO 2022

democracia (igualdad, equidad, necesidad, mérito y rechazo a la discriminación), así como, la distribución de beneficios y sanciones se otorguen de acuerdo con principios democráticos y el reconocimiento de un mismo estatus de ciudadanía para toda la población (Ingram y Schneider, 1997, 2005, 2015; Manosalvas y Rave, 2022).

Para el caso, de la forma como se diseñó el PROIGUALDAD 2020-2024 y ante las estrategias y acciones que refiere en específico el objetivo prioritario 2, se confirma la identificación de actores desde un contexto progresivo, desde donde se cumpla con una justicia social ante el trabajo de cuidados no remunerado para las mujeres y/o personas cuidadoras, así como la participación activa del Estado, sector privado y familias, desde una corresponsabilidad social, así como lograr, que al cuidado se les reconozca constitucionalmente en México como un derecho humano.

Para el cumplimiento de las características indicadas ante un contexto progresivo, se considera que el triángulo de actores que proponen Subirats, Knoepfel, y Varone, (2008) es de utilidad y acorde al diseño del PROIGUALDAD 2020-2024.

Al respecto se identifican cuatro tipos de actores:

- **Actores Políticos-Administrativos:** Son quienes representan al Estado, a través de las instituciones públicas.
- **Grupos-Objetivo:** “Compuesto por personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver” (Subirats, et al., 2008, p.61).
- **Beneficiarios finales:** “Comprende a las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupan, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos. Tales actores pueden esperar, como resultado de la ejecución eficaz de la



# FLACSO 2022

política pública una mejoría en su condición económica, especial, profesional y ambiental” (Subirats, et al., 2008, p.62).

- **Grupos Terceros:** Son conjunto de personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes sin que la política pública les esté directamente destinada ven como su situación individual y/o colectiva.

En el análisis que se realiza y acorde a las categorías referidas, para este estudio se concibe a los diferentes actores de la siguiente manera:

**Actores Políticos-Administrativos:** Secretarios/as y Congresistas del Estado

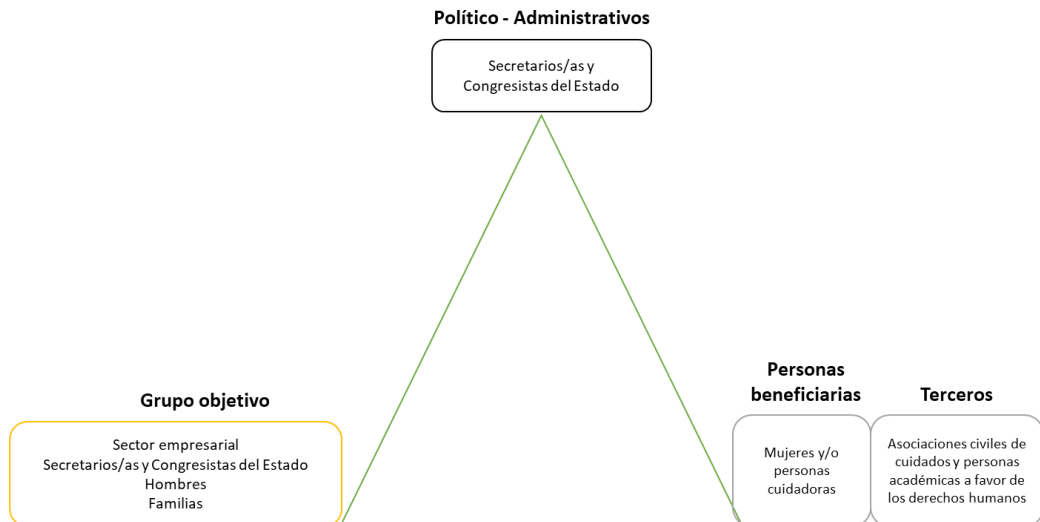
**Grupos-Objetivo:** Sector empresarial; Secretarios/as y Congresistas del Estado; hombres y familias.

**Beneficiarios finales:** Mujeres y personas cuidadoras.

**Grupos Terceros:** Organizaciones civiles, y personas académicas a favor de los derechos de las mujeres.



**Gráfica 2. Construcción social de las poblaciones objetivo, desde un contexto progresivo**



Fuente: Elaboración propia con base en Subirats, Knoepfel, y Varone, (2008).

Por tanto, se observa que el PROIGUALDAD 2020-2024 es un instrumento de política pública que, a través de sus seis objetivos prioritarios y la participación de los tres poderes de gobierno, trata de dar una respuesta institucional a las demandas de las mujeres.

Su objetivo principal es garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como la promoción del adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, así como con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH, 2022) que, en su artículo 29, establece que le corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) proponer este Programa.

Asimismo, se alinea con los principios, objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional del Desarrollo 2019-2024, y cumple con los ordenamientos jurídicos en materia de planeación nacional.



# FLACSO 2022

Cabe mencionar, en específico, que su objetivo prioritario 2 señala: “Generar las condiciones para reconocer, reducir y redistribuir los trabajos domésticos y de cuidados de las personas entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado” (INMUJERES, 2020, p. 24).

De esta manera, su cumplimiento, a través de las 7 estrategias y 40 acciones puntuales, buscan posicionar al cuidado como un derecho humano, que permita fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con el establecimiento de un Sistema Nacional de Cuidados y un cambio en la cultura organizacional y la organización social del trabajo (INMUJERES, 2020), en donde el cuidado sea un derecho y bien público, que se relaciona con la justicia, el bienestar social, el crecimiento económico, el aumento de la productividad y la reducción de violencia y construcción de paz.

Una de las acciones que ha puesto en marcha INMUJERES es lo especificado en el inciso 2.4, titulado “Impulsar medidas que favorezcan la transformación de prácticas y normas socioculturales para promover la redistribución de los trabajos de cuidados y del hogar” (INMUJERES, 2020). Esto mediante la campaña de comunicación social de las 3R, que tiene como principal objetivo generar conciencia colectiva de la importancia de liberar a las mujeres del tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado.

El modelo de las 3R es una propuesta de Diane Elson (2008), quien refiere necesaria una agenda feminista y transformadora en el tema, la cual modifique la prestación de servicios de cuidados esto a través de:

- Reconocer el trabajo de cuidados como clave para el funcionamiento de la economía;
- Reducir las necesidades básicas del cuidado desde un enfoque de derechos, igualdad, universalidad y solidaridad,



# FLACSO 2022

- Redistribuir manera justa y equilibrada el trabajo de cuidados no remunerados entre el Estado, el sector privado y las familias, lo que, a su vez, permita igualar el logro de empoderamiento de las mujeres.

INMUJERES retoma este modelo y lo adapta desde una metodología que permite otorgar el contenido político a tema de los cuidados, en donde, las 3R representen los pilares a aplicar en el diseño a todas las políticas públicas, desde un modelo integral, que, hable de inclusión económica de las mujeres, es decir, colocar al centro de la economía el “sostenimiento de la vida” e identificar el impacto que tienen los cuidados en el tiempo y sobre carga de trabajo para las mujeres que lo realizan.

Es a través de la campaña de comunicación que se da inicio en el mes de octubre del año 2021, en las redes sociales de Facebook (@InmujeresMx); Twiter (@inmujeres) e Instagram (@inmujeres) con 4 videos 1 documental y 62 banners el proceso de sensibilización, visibilización y reconocimiento, lo cual de paso a la redistribución y reducción de los trabajos de cuidados y quehaceres domésticos.

## **A manera de conclusión**

Las estrategias y acciones desde un enfoque de corresponsabilidad social (donde se incluye al Estado, el sector empresarial y las familias, con la participación de diferentes instituciones de gobierno) indica que éstas aún no han tenido el impacto deseado. La falta de acciones sustantivas (tema a considerar en alguna otra de las etapas de una política pública como el de implementación y evaluación), que reestructuren el contexto social mexicano respecto al tema de cuidados, se suma a la falta de un marco de sanciones por el incumplimiento de éstas.

De igual manera, es importante mencionar que el análisis de políticas no solo se centre en el cumplimiento de los objetivos establecidos; por lo que



# FLACSO 2022

se coincide con las autoras Ingram y Schneider (1997) en que se realice el análisis de los efectos sobre la democracia.

Asimismo, es necesario, realizar una evaluación de impacto al PROIGUALDAD 2020- 2024, a través de la cual se identifique, hasta qué punto se han alcanzado sus objetivos y los efectos ante el cuidado, derechos humanos, democracia y la justicia social, lo que, a su vez, considere los aspectos de mejora, que pongan en práctica el cumplimiento de las siete estrategias y 40 acciones respecto al objetivo prioritario 2, y así como el compromiso de las 24 instituciones gubernamental para su logro.

## Referencias bibliográficas

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (última reforma 2 de marzo de 2022). Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Diario Oficial de la Federación

Durán, M. (2018). Alternativas metodológicas en la investigación sobre el cuidado. ONU Mujeres.

Elson, D. (2008). The Three R's of Unpaid Work. Recognition, Reduction and Redistribution featured. UNDPO.

Esquivel, V. (2015). El cuidado: de concepto analítico a agenda política. Revista Nueva Sociedad. núm. 256, pp. 63-74.

Ingram, H., y Schneider, A. (1997). Policy design for democracy. Lawrence: University Press of Kansas.

Ingram, H., & Schneider, A. (Eds.). (2005). Deserving and entitled: Social constructions and public policy. SUNY Press.





# FLACSO 2022

- Ingram, H., y Schneider, A. (2015). 14 Making distinctions: the social construction of target populations. *Handbook of Critical Policy Studies*, 259. <https://doi.org/10.4337/9781783472352.00022>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La COVID-19 y su impacto en las mujeres en México (2021). <https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/mujeres/>
- Censo de población y vivienda. (2020). Resultados complementarios. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020\\_Resultados\\_complementarios\\_EUM.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Resultados_complementarios_EUM.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES). (2019). Resultados de la Encuesta Nacional Sobre Uso Del Tiempo (ENUT) 2019. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut\\_2019\\_nota\\_tecnica.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut_2019_nota_tecnica.pdf)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2021). Encuesta sobre necesidades de cuidados en pandemia en la Administración Pública Federal (ENCAP). Gobierno de México. [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/Informe\\_General\\_Resultados\\_ENCAP\\_101355.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Informe_General_Resultados_ENCAP_101355.pdf)
- (2020). Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2022. Gobierno de México. [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/Proigualdad%202020-2024%20Web.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Proigualdad%202020-2024%20Web.pdf)
- Manosalvas, M. y Rave, J. (2022). El marco analítico de la construcción social. Un enfoque crítico para analizar el diseño de las políticas públicas. *Reflexión política* 24(49), pp. 64-76. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4400>



# FLACSO 2022

Proa, V. y González R. (2022). Análisis comparativo de las políticas de cuidado en América Latina: Hacia políticas públicas para Reconocer, Reducir y Redistribuir el cuidado no remunerado. *Revista Inclusiones* Vol: 9 núm. Esp. Pp.28-58.  
<https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/3277>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

---

<sup>1</sup> El *contexto degenerativo* se caracteriza por reforzar las asimetrías en las relaciones de poder, lo que a su vez genera que la distribución de beneficios y sanciones es de acuerdo con el nivel de capacidad de influencia política y la construcción social positiva o negativa (Ingram y Schneider, 1997, 2005, 2015).

<sup>2</sup> El *contexto progresivo* se caracteriza por respetar elementos de la democracia como son: igualdad, equidad, necesidad, mérito, rechazo a la discriminación, y la distribución de beneficios y sanciones se otorgan de acuerdo con principios democráticos y de justicia social (Ingram y Schneider, 1997, 2005, 2015; Manosalvas y Rave, 2022).

<sup>3</sup> Nombre abreviado de las instituciones pertenecientes al gobierno federal de México referidos en el PROIGUALDAD 2020-2024 en específico en el objetivo prioritario 2: INMUJERES, STPS, SPF, CONAPRED, BIENESTAR, IMSS, ISSSTE, SEDENA, SEMAR, SFP, SEGOB, SNDIF, INDESOL, INAPAM, INPI, SEDATU, SADER, SEP, APF, CONADIS, CULTURA, CONASAMI, SHCP Y CONAPO



**FLACSO**  
**2022**

# **BASES PARA UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN NACIONAL EN EL MUNDO IBEROAMERICANO.**

**Mariano Esteban de Vega**

Universidad de Salamanca España.

**Raúl Moreno Almendral**

Universidad de Salamanca España.

**Eje temático 10:** Estado, Gobierno y Políticas Públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

El problema de los orígenes del nacionalismo está ligado al de su naturaleza en un contexto global. Entenderlo como un producto de la “modernidad” europea que se extiende a través del colonialismo, o considerar que surge de la convergencia policéntrica de varias fuentes en lugares distintos, son alternativas que tienen implicaciones sobre la normatividad de nuestras categorías analíticas y las generalizaciones historiográficas que se derivan de ellas. La influencia de los modelos de difusión centro-periferia en la elaboración de una explicación general del problema es evidente y su resultado ha sido, a menudo, ignorar o calificar de “anomalía” todo aquello que no se ajuste a la norma preconcebida a partir de unas pocas experiencias históricas. La ponencia se plantea el objetivo de revisar la literatura académica más reciente sobre el tema para plantear algunas hipótesis sobre las conexiones y paralelismos en los procesos de construcción nacional ocurridos en el mundo iberoamericano situado a ambos lados del Atlántico. Se trata tanto de rastrear la comprensión recíproca del conjunto como de evaluar la utilidad de algunas generalizaciones sobre la relación entre la construcción del Estado y la de la nación, entre el consenso y el conflicto por la definición de la misma, entre las circulaciones transnacionales y los factores endógenos que vendrían a alimentar esa convergencia policéntrica antes mencionada. Atendiendo al contenido del eje temático del congreso, se prestará particular atención al papel de los Estados y de las políticas públicas, así como en la diferente capacidad de integración de las correspondientes sociedades mostradas por los correspondientes procesos de nacionalización. Junto a una consideración general del fenómeno se prestará atención particularizada a los casos de España, Portugal, México, Argentina, Brasil y Colombia.

**Palabras claves.** Estado, Nación, Nacionalismo, Construcción nacional.



**FLACSO**  
**2022**

# **DEPENDENCIA FISCAL Y DESIGUALDAD TERRITORIAL EN LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS DE COLOMBIA.**

**Mg. Johanna Inés Cárdenas Pinzón**

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

**Mg. Siervo Tulio Delgado Ruiz**

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

La implementación y evolución del proceso de descentralización fiscal y administrativa en Colombia ha ido trasladando competencias, funciones y responsabilidades hacia los gobiernos locales, dotándolos de recursos para asumir los nuevos compromisos a través de la transferencia de recursos del nivel central al territorial, en un escenario donde los tributos de mayor recaudo pertenecen a la nación, en tanto que los municipios se deben financiar con gravámenes limitados en términos de cantidad y eficiencia, lo que los hace depender, en mayor grado, de los dineros transferidos desde el gobierno central. En Colombia, el 87.9% de los municipios están clasificados como de sexta categoría de acuerdo con los parámetros establecidos por la Ley, siendo pequeñas localidades cuya característica principal es la baja capacidad de autofinanciamiento y alto nivel de dependencia fiscal, condiciones que profundizan la problemática de la desigualdad social (en todas sus dimensiones) en los territorios y que claramente van en contra de la equidad.

**Palabras clave:** descentralización, dependencia fiscal, equidad.



**FLACSO**  
**2022**

# **ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL BRASILEIRA DE HABITAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO ADVOCACY COALITION FRAMEWORK.**

**Alexandre José Romagnoli**

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP

**Dra. Carla Gandini Giani Martelli**

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP

**Eje temático 010:** Estado, governo e políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “*Democracia, justicia e igualdad*”

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumo

Este trabalho tem como objetivo principal compreender como atores e ideias influenciaram a mudança institucional da política pública federal de habitação social durante o período de 1987 a 2005 a partir do referencial teórico do Advocacy Coalition Framework (ACF). O trabalho é estruturado com base nos principais marcos legislativos do período referentes ao tema. As análises se iniciam com a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), passam pelos mais de dez anos de debate sobre o Estatuto da Cidade (1989-2001) e finalizam com a análise do processo de aprovação, que ocorria de forma paralela, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (1992- 2005). Utilizou-se como material as notas taquigráficas de 24 audiências públicas, atas das reuniões do Conselho das Cidades, além de documentos oficiais como emendas populares e de plenário, Relatórios de Comissões, as leis aprovadas e entrevistas semiestruturadas. Para a análise destes documentos foi empregada a Análise de Conteúdo. Com o auxílio do Software NVivo, foi aplicado um conjunto de códigos relativos às crenças políticas dos atores com relação a política pública de habitação social. Como resultado foi possível identificar duas principais coalizões atuantes no subsistema em questão, assim como o principal sistema de crenças de cada grupo, seus recursos e estratégias no processo político. A identificação e análise da atuação dessas coalizões durante o período de dezoito anos de debates em torno das propostas legislativas permitiram identificar importantes fatores que explicam a conformação da política pública de habitação social do país.

**Palavras-chave:** Advocacy Coalition Framework; Políticas Públicas; Habitação Social.





## INTRODUÇÃO

O Brasil possui uma Política Nacional de Habitação Social historicamente considerada ineficaz dada sua incapacidade de atender adequadamente a população de mais baixa renda, responsável pelo maior percentual do déficit habitacional do país (BONDUKI, 2014; MARICATO, 2011; ROLNIK, 2015). Entretanto, a partir de 1988 surgem novos marcos legais referentes à política habitacional que indicam a possível entrada de novas ideias e atores no subsistema da política pública em questão.

Primeiramente, a Constituição Federal (CF) de 1988 tem introduzido no seu texto um capítulo específico sobre a política urbana com conceitos e instrumentos de regulação da terra capazes de impactar significativamente o desenho das políticas públicas de moradia se devidamente aplicados. Em seguida, há a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) como consequência da necessidade de regulamentação dos instrumentos previstos no capítulo constitucional e a introdução de novos instrumentos relacionamentos a garantia do direito à moradia e à cidade. E, por fim, paralelamente ao processo de tramitação do Estatuto da Cidade, há a aprovação da proposta de lei de iniciativa popular do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (lei nº 11.124/2005), voltado especificamente para o atendimento da população de baixa renda. Entretanto, apenas o reconhecimento desses marcos legais não é suficiente para compreender a conformação da política pública de habitação social. Faz-se necessário investigar o processo pelo qual foram gestados e quais ideias, efetivamente, nesse processo passaram a integrar o conjunto de orientações da política pública. Com isso, procura-se compreender com o estudo: como atores e ideias influenciaram a mudança institucional da política pública federal de habitação social durante o período de 1987 a 2005? Afinal, quem são esses atores? Quais ideias defendiam? Quais estratégias e recursos empregaram para que suas ideias efetivamente se



# FLACSO 2022

concretizassem nos marcos legais e, conseqüentemente, impactassem a conformação da política pública?

Para responder a esses questionamentos, o estudo se estruturou a partir do referencial teórico do Advocacy Coalition Framework (ACF) que enfatiza o papel dos atores e de suas ideias (crenças) no processo decisório das políticas públicas.

## O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

O Advocacy Coalition Framework (ACF) foi pensado inicialmente por Paul Sabatier e Jenkins-Smith no início dos anos 1980 e posteriormente aperfeiçoado pelo próprio Sabatier em parceria com Weible (2007). De uma forma geral, o ACF compreende a formulação das políticas públicas como o resultado do embate político entre coalizões, formadas por diversos atores – individuais e coletivos, públicos e privados - que ocupam determinado subsistema com o propósito de influenciar uma certa questão de política pública de acordo com suas crenças<sup>1</sup>. (ARAÚJO, 2013; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Como uma estrutura teórica, o ACF possui pressupostos claramente definidos desde a sua concepção. Mesmo após ajustes e atualizações apresentados pelos seus autores com o passar do tempo, o subsistema permanece como a principal unidade de análise; o recorte temporal de observação se mantém como de longo prazo (de pelo menos uma década); os vários atores presentes no subsistema podem se agregar em coalizões; e o desenho das políticas públicas são interpretados como a tradução das crenças das coalizões (WEIBLE; SABATIER; JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT; HENRY; DELEON, 2011).



# FLACSO 2022

As crenças das coalizões - sistema de crenças (belief system) - por sua vez, está referenciada na ideia de que os indivíduos são guiados por valores, ideias e percepções consideradas chaves acerca do problema e da política pública em questão<sup>2</sup>. Tendem a permanecer estáveis com o passar do tempo, por isso são também consideradas a “cola” que une os atores em coalizões. Por definição, as coalizões são formadas por um conjunto de atores, oriundos de diferentes posições (políticos, funcionários públicos, líderes sociais, pesquisadores, empresários etc.) que compartilham um mesmo sistema de crenças e que possuem uma atuação coordenada ao longo do tempo (SABATIER, 1993).

De conhecimento das conformação das coalizões e seus sistemas de crenças, cabe abordar a importância da obtenção de recursos pelas coalizões, responsáveis por garantir maior probabilidade de êxito no processo de influência da formulação e mudanças das políticas públicas. São seis as categorias de recursos: 1. Acesso à autoridade legal para tomar decisões políticas; 2. Opinião pública; 3. Informações; 4. Mobilização de tropas; 5. Recursos financeiros; e 6. Liderança habilidosa (WEIBLE, 2006). Quanto mais recursos tem uma coalizão, mais poder possui para influenciar e traduzir suas crenças em políticas públicas. No entanto, esses recursos não são estáveis e podem se alterar, e quando isso acontece há uma nova distribuição de poder entre as coalizões dentro do subsistema.

Ainda que o modelo do ACF analise a mudança da política a partir da ação dos indivíduos e de suas crenças dentro de um subsistema, não ignora a existência e a influência de um contexto externo, composto pelos parâmetros relativamente estáveis e eventos externos (dinâmico) (SABATIER; WEIBLE, 2007). Os eventos externos ocorrem fora do domínio dos atores no subsistema e estão relacionados com mudanças nas condições socioeconômicas, na coalizão do governo, na opinião pública, desastres, crises e decisões políticas de outros subsistemas. (JENKINS-SMITH et al., 2017).



# FLACSO 2022

As mudanças nas políticas também podem vir através da aprendizagem (policy-oriented learning). De acordo com Sabatier (1988), a aprendizagem orientada a política se refere as “alterações relativamente duradouras de pensamento ou comportamento que resultam da experiência e que estão relacionadas com a realização (ou revisão) dos objetivos da política” (p. 133, tradução nossa). Por fim, postula o ACF a existência de acordos negociados. Com o potencial de resultar em mudanças substanciais da política, os acordos podem emergir de uma variedade de formas, mas geralmente são facilitados por instituições colaborativas.

## MATERIAIS E MÉTODO

Para o alcance dos objetivos propostos por esse estudo, seguiu-se as orientações descritas no apêndice metodológico da obra de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 237- 256). Utilizou-se como principal material de análise as notas taquigráficas das audiências públicas realizadas durante a Assembleia Nacional Constituinte e pelas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; as atas das reuniões do Conselho das Cidades; e documentos referentes ao processo de tramitação dos marcos legais, como emendas, pareceres de relatores, substitutivos dos projetos de leis e as leis aprovadas. Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes das coalizões identificadas na pesquisa.

Para a análises desses documentos foi criado um sistema de crenças referente ao problema de política pública que contempla os diferentes posicionamentos dos atores presentes no subsistema. A construção do sistema de crenças se deu a partir de leituras prévias dos documentos com o propósito de compreender o debate desenvolvido entre os atores identificados. Somou-se a isso, a consulta a pesquisas acadêmicas



# FLACSO 2022

renomadas que aplicaram o ACF<sup>3</sup> e o próprio material de Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

De posse do Sistema de crenças, foi analisado e codificado o material de acordo com os atores e suas crenças. Com o auxílio do Software NVivo<sup>4</sup>, da QSR international, foram criados “casos” para cada ator identificado e “códigos” para cada uma das crenças do sistema. Ao final desse processo, foi possível organizar os atores em grupos (coalizões) de acordo com as crenças que defenderam no decorrer do período analisado.

## RESULTADOS

### 4.1. As coalizões

O estudo identificou duas principais coalizões atuantes no Subsistema da Política Nacional de Habitação Social. A Coalizão do Mercado Imobiliário e da Construção Civil (CMICC) que recebeu esse nome devido os seus atores mais emblemáticos: a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis (SECOVI); e a Coalizão da Moradia Popular e Reforma Urbana (CMPRU) que contou, principalmente, com os atores associados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). Apesar do FNRU se destacar como principal ator coletivo representante da CMPRU, lembramos a relevância do problema habitacional para o grupo, composto, na sua maioria, por movimentos populares historicamente atuantes na luta pela moradia popular em seus respectivos Estados e Municípios. Por esse motivo, enfatizamos a moradia popular no nome da coalizão.

Vários outros atores são identificados e classificados nas coalizões apresentadas acima. Aqueles que apresentaram importância para os desdobramentos dos marcos legais do estudo são contextualmente



apresentados na seção seguinte. Abaixo segue tabela com as crenças que conformaram cada uma das coalizões:

**Tabela 1 – Coalizões e crenças**

<b>Coalizão do Mercado Imobiliário e da Construção Civil (CMICC)</b>	<b>Coalizão da Moradia Popular e Reforma Urbana (CMPRU)</b>
Os mecanismos de mercado devem ser priorizados, assegurando-se a intervenção do Estado nas suas falhas	A intervenção do Estado deve ser ampla, eliminando-se ao máximo possível os mecanismos de mercado
Principal visão sobre a questão da habitação social é economicista. O problema é a ausência de moradias adequadas (déficit habitacional) e a solução é a construção de novas moradias	Visão da moradia social como direito social. O problema é que não há acesso à cidade legal. A solução é a implementação de instrumentos de deregulação urbana.
A origem dos recursos financeiros para a habitação social deve vir de fontes públicas e privadas	Ampla participação da sociedade
A participação do setor privado na solução do problema de habitação social é essencial	Os conselhos são essenciais e devem abarcar funções consultivas e deliberativas
A visão sobre o direito de propriedade é de que o direito de uso do imóvel é inerente ao direito de propriedade, admitidas limitações administrativas.	Os recursos financeiros devem vir de fontes públicas
O plano diretor é um documento técnico que abarca essencialmente questões urbanísticas	O direito de propriedade só existe se cumpridas as obrigações sociais
	Visão favorável sobre a Autogestão (Mutirão) para a produção social de moradias

Fonte: elaborado pelo autor (2022)

## 4.2. O Subsistema da Política e seus atores

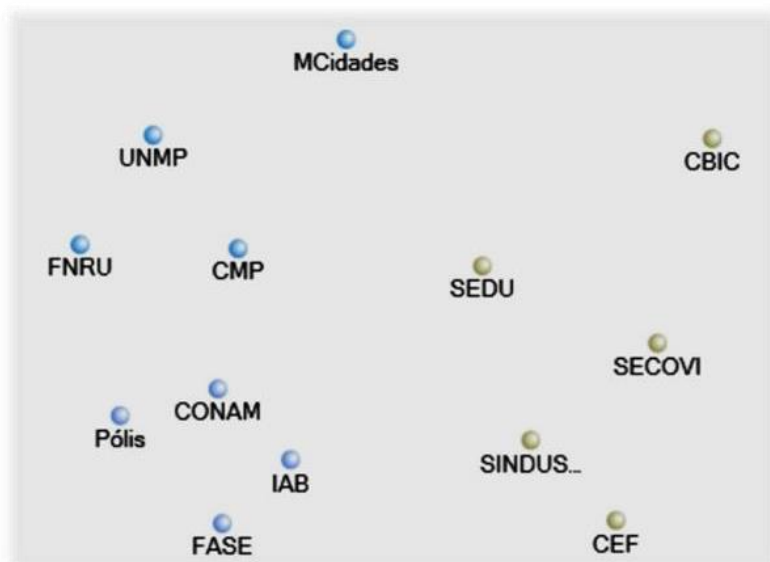
O primeiro ponto a ser destacado é a consistência do Subsistema de Habitação Social. Afirma-se sua consistência pela permanência dos principais atores participantes. Durante os vários anos analisados, foi possível identificar a frequência dos mesmos atores nas audiências públicas, seja como participantes, seja como referência nas falas de terceiros. Essa informação confirma a própria ideia de Subsistema presente no modelo do ACF.



# FLACSO 2022

O debate em torno da política urbana e, particularmente, sobre a habitação social, permaneceu muito bem definido entre o grupo pró-mercado e o grupo favorável à Reforma Urbana. O cluster abaixo, construído através do software NVivo, com base nas crenças dos atores mais relevantes no período, evidencia essa separação em dois principais grupos.

Figura 2 – Mapa de Cluster (2D) dos atores atuantes no Subsistema de 1987 a 2005



Fonte: Criado pelo autor (2022).

Legenda: MCidades: Ministério das Cidades; UNMP: União Nacional por Moradia Popular; CMP: Central de Movimentos Populares; CONAM: Confederação Nacional das Associações de Moradores; Pólis: Instituto Pólis / USP; IAB: Instituto de Arquitetos do Brasil; FASE: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; SINDUSCON: Sindicato da Construção Civil.

Acerca das instituições públicas identificadas no Subsistema, a Caixa Econômica Federal (CEF) é um ator frequente nas audiências públicas



# FLACSO 2022

analisadas. No entanto, na maioria das participações seus representantes optaram por um discurso “neutro”, o que dificultou o mapeamento do posicionamento da instituição. Apesar dessa dificuldade, as crenças da CEF identificadas no período apresentaram maior relação com aquelas defendidas pela CMICC, o que justifica a proximidade no cluster acima. Obviamente, justifica-se também seu posicionamento pelo fato de ser uma instituição financeira com atuação associada à lógica do mercado.

A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR<sup>5</sup>, assim como a CEF, apresentou discurso brando com a manutenção de uma posição de centro. Apesar de mapearmos falas de seus representantes com a defesa da participação popular no processo político (crença referente à CMPRU), também foi possível identificar narrativas de defesa da importância da iniciativa privada para a solução dos problemas da habitação social associadas à concepção mercadológica da construção de novas moradias como solução para o problema. Por esse motivo, o posicionamento dado pelo software à SEDU/PR se aproximou da Coalizão do Mercado Imobiliário e da Construção Civil.

O Ministério das Cidades (MCidades) adentrou ao Subsistema no ano de 2003 atuando somente no debate sobre o SNHIS. Foram codificadas três audiência pública com sua participação, além das reuniões que ocorreram no âmbito do Conselho das Cidades (ConCidade) com seus representantes durante os anos de 2004 e 2005. Diferentemente da SEDU/PR, o MCidades, nesse período, apresentou um posicionamento bastante próximo ao da CMPRU.

#### **4.2.2. Os recursos das coalizões**

A mobilização de tropas foi um recurso emblemático da Coalizão da Moradia Popular e Reforma Urbana. O número de entidades que compõem





# FLACSO 2022

a Coalizão, agindo de forma coordenada, permitiu forte capacidade de pressão nos momentos mais críticos dos embates.

Essa mesma mobilização de tropas é verificada também durante a ANC. Mais de 130 mil assinaturas foram reunidas através do trabalho de várias entidades para a proposição da Emenda Constitucional nº 63<sup>6</sup>. Mobilização que necessariamente ocorreu no pequeno período que durou a ANC e só foi possível dada a articulação da Coalizão entre as entidades ramificadas pelos vários Estados do país.

Olhando especificamente para a tramitação do SNHIS, a mobilização de tropas foi aplicada pela CMPRU de forma tão evidente quanto nos outros marcos legais analisados. Primeiramente, o projeto de lei foi construído pelos próprios movimentos populares o que demonstra, mais uma vez, a forte coordenação da coalizão. Em seguida, o projeto é apresentado com o apoio de mais de 800 mil assinaturas colhidas nas ruas pelos seus integrantes. De acordo com Paz (1996), “a campanha realizada [pela coalizão] revela a força e capacidade de mobilização dos movimentos de moradia que inauguram uma prática cidadã” (p. 130).

Durante a Comissão Geral, realizada em 19/05/1998 no Plenário da Câmara dos Deputados, é possível identificar o volume de pessoas da CMPRU que acompanhavam a sessão e que ao final das falas de seus representantes aplaudiam e entoavam palavras de ordem.

Outro recurso identificado na CMPRU é a informação. De acordo com o ACF, a informação é relevante na medida que confere maior capacidade de argumentação e convencimento dos tomadores de decisão pela coalizão. O modelo também associa esse recurso a importância dos especialistas, pesquisadores e analistas no policy process. No caso da CMPRU, a presença do Instituto de Arquitetos do Brasil (AIB), do Instituto Pólis, com reconhecidos arquitetos e urbanistas da área como Nelson Saule Junior, Nabil Bonduki, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik dão credibilidade às



# FLACSO 2022

crenças defendidas pela Coalizão. Estes mesmos nomes também indicam o recurso de liderança habilidosa da Coalizão. São exatamente esses atores que participaram de momentos importantes de debate como interlocutores do grupo.

Obviamente, a análise identificou não apenas as forças das coalizões, mas também os recursos escassos que as impediram de avançar em momentos críticos. O entrevistado1 (importante representante da CMPRU) destacou como recurso relevante o “saber fazer”. Nas suas palavras afirmou:

tem um saber fazer, saber mexer com a gestão pública, saber lidar com a questão dos recursos públicos, saber disputar esses recursos (...). Mas chega um certo momento, e esse é um pouco o trabalho que eu faço, que você precisa multiplicar capacidade mesmo, senão você faz toda a discussão da política pública e na hora do negócio acontecer você não consegue trazer a política para a comunidade que você atua.

Interpretamos essa fala do entrevistado 1 como uma referência ao recurso da informação já mencionado anteriormente. Entendemos que o conhecimento do processo político se relaciona ao domínio de um tipo de informação específica. Sem dúvidas, os movimentos populares conhecem profundamente as dificuldades da realidade habitacional para a população de mais baixa renda, assim como os desenhos de políticas públicas que melhor atendem as suas necessidades. No entanto, para que suas crenças adentrem o debate político e permaneçam de forma concreta na produção legislativa, faz-se necessário o conhecimento do funcionamento da máquina pública. O conhecimento sobre o problema da política permite avanços, mas o desconhecimento do funcionamento do processo de produção legislativa impõe restrições.

Os recursos financeiros também são mencionados pelo entrevistado 1 como escassos para a CMPRU. No geral, informa que os recursos financeiros são captados através de editais oferecidos tanto pelos Governos como por entidades de cooperação. Diferentemente, a CMICC possui abundância de recurso financeiro, o que lhe permite a contratação de consultorias e especialistas para a rápida compreensão dos processos e



# FLACSO 2022

adequações das propostas. Esse fato é confirmado pelo entrevistado 2 que, além da agilidade de adesão aos processos, afirma que a iniciativa privada também contribui com agilidade e escalabilidade no atendimento das demandas habitacionais do país.

Outro recurso identificado e fortemente empregado pela CMICC - pelo menos até o ano de 2003, quando há a troca da equipe de governo e uma redistribuição desse recurso foi o acesso à autoridade legal formal. O fato de atores da coalizão integrarem posições estratégicas dentro do processo político é considerado pelo ACF como um recurso que diferencia uma coalizão dominante de outras (WEIBLE, 2006).

Sem dúvidas, a atuação do Deputado Luís Roberto Ponte é de extrema importância para a CMICC. Desde a ANC a atuação do deputado é fielmente dedicada aos interesses do seu grupo. Na tramitação do Estatuto da Cidade, somente o deputado, foi capaz de “estacionar” por 6 anos o projeto na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC). O número de emendas voltadas para as crenças da CMICC ao projeto do Estatuto da Cidade também demonstra que a coalizão possuía um considerável grupo de deputados ao seu lado<sup>7</sup>. No contexto do SNHIS o deputado, no momento de “lacuna” com a retirada do PL 311/88<sup>8</sup> pelo Executivo, apresentou projeto de lei em nome da CBIC em uma tentativa de ocupar esse espaço com as crenças do seu grupo.

Ao abordar o recurso da autoridade legal formal o entrevistado 1 ilustra outro recurso escasso para a CMPRU: a opinião pública. Ao comentar sobre a participação de integrantes da CMPRU na equipe gestora do Ministério das Cidades, no início do governo Lula, lembrou de uma reportagem:

Uma vez a Folha de São Paulo fez uma matéria de página inteira com uma grande denúncia. E a grande denúncia era: líderes sem teto de invasões ocupam postos em governos petistas ( ). Se chamarem um médico para ser secretário de saúde está errado? Então é uma questão de preconceito de classe mesmo, de elitismo.



# FLACSO 2022

É de consciência dos movimentos populares a visão negativa que possuem por conta das invasões. Entretanto, em várias falas codificadas nas audiências públicas, como a proferida pelo Sr. Wander Geraldo da Silva (CONAM), defendem que a invasão é “uma forma de mostrar que existe espaço vazio neste país e não há construção de moradias populares por falta de vontade política. O símbolo de nossa resistência e nosso instrumento de luta é muitas vezes a ocupação (Palmas.)” (na audiência pública de 12 de mai. 2004 da Comissão de Desenvolvimento Urbano).

A seguir são apresentadas seções que apresentam os caminhos para a aprovação, tanto do Estatuto da Cidade como do SNHIS, de acordo com as lentes teóricas do ACF. Os recursos, tema dessa seção, serão retomados em um contexto mais amplo que permite compreender sua relação com ambiente externo e interno (Subsistema) influenciando a aprovação de mudanças na política pública.

### **4.2.3. Análise da Aprovação do Estatuto da Cidade**

Ao analisar os documentos relativos à participação dos atores no Subsistema, foi possível identificar indícios de caminhos para mudança que confluíram no decorrer de mais de uma década e influenciam a aprovação do Estatuto da Cidade.

Primeiramente, em várias falas, de ambos os lados do embate, há a afirmação de que o Estatuto da Cidade é resultado de um intenso processo de negociação entre as Coalizões. O Sr. Nelson Saule Junior (CMPRU), em fala na audiência pública de 09/06/1999, destaca que:

Temos participado de vários processos de negociação que ocorreram durante esses anos, e consideramos que o projeto que está sendo objeto de discussão na Comissão é resultado desse processo de negociação que ocorreu entre essas entidades da sociedade civil, membros do Congresso Nacional, (...) representantes do setor empresarial, em particular a CBIC e a SECOVI, e os próprios membros de várias instituições governamentais, tanto de âmbito nacional, estadual e de Municípios que se envolveram, em vários momentos,



# FLACSO 2022

nesse processo de negociação (SAULE JR, em nome da CMPRU, na audiência pública de 09 de jun. 1999 da Comissão de Desenvolvimento Urbano)

Na mesma audiência pública, o Sr. Vicente Amadei (CBIC), reforça a fala do Sr. Nelson e destaca o intenso processo de negociação que já vem desde 1992 e que deve ser respeitado. A intenção dessas falas que surgem nesse momento (estamos nos referindo ao ano de 1999, ou seja, já são 10 anos de tramitação e negociações) é capturada pelo Deputado Adolfo Marinho (PSDB) que se pronuncia da seguinte forma: “Presto homenagem a todas as instituições voltadas para o interesse coletivo das cidades, dizendo que fico um pouco preocupado, porque vi que há nessas entidades uma cessação de lassidão: ‘Vamos deixar como está, porque, do contrário, pode complicar, pode não sair’ (audiência pública de 09 de jun. 1999 da Comissão de Desenvolvimento Urbano). Associamos essas falas proferidas na audiência pública como um indicativo do caminho de acordo negociado para a aprovação do Estatuto (SABATIER; WEIBLE, 2007). As partes envolvidas indicam que a manutenção do “status quo” não é mais aceitável e o caminho é buscar a aprovação, mesmo que se necessário ceder.

Nessa mesma audiência (09/06/1999) há uma indicação muito interessante acerca do “ceder” por parte do empresariado que também consideramos relevante para compreender a aprovação do Estatuto da Cidade. Novamente, o Sr. Vicente Amadei (CBIC), manifesta-se de forma favorável a estrutura e conteúdo do projeto de lei naquele momento, porém apresenta sugestões referentes à participação popular. Sugere que o orçamento seja “participativo” e que operações urbanas consorciadas ocorram obrigatoriamente de forma compartilhada com a sociedade civil. Amadei justifica suas sugestões afirmando que “Não se admite mais, especialmente em assuntos que digam respeito à sociedade como um todo, excluir-se a participação dos cidadãos” (em nome da CBIC, na audiência pública de 09 de jun. 1999 da Comissão de Desenvolvimento Urbano). Interpretamos essa expressão da CMICC em defesa de uma crença



# FLACSO 2022

fortemente defendida pela CMPRU como um indício de aprendizagem orientada à política.

Associa-se a este processo as experiências municipais de aplicação de instrumentos de regulação da terra. A Sra. Diana Meirelles, representando o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em audiência pública realizada em 31/05/2001 da Comissão de Desenvolvimento Urbano, apresenta inúmeros dados sobre o desenvolvimento urbano do país e ao falar especificamente sobre a questão da habitação social destaca: “Os municípios que conseguiram implementar políticas de acesso à terra são os que estão em melhor situação hoje em termos de habitação, principalmente no que tange à informalidade”. As experiências municipais, em especial aquelas realizadas pelo governo Erundina<sup>9</sup>, receberam, após algum tempo do fim do mandato, um reconhecimento nacional e até internacional (MARICATO, 2011, p.19).

As experiências municipais são interpretadas como um evento externo que impactou o subsistema da política nacional de habitação social. Apesar de serem fatos relacionados diretamente à moradia popular e à regulação da terra, ocorreram no âmbito municipal com a participação de diferentes atores em conjunturas políticas diferentes.

O modelo postula que alguns caminhos, como o caso das perturbações externas, são necessários, mas não suficientes para efetivarem a mudança. Eles demandam outros fatores que quando associados potencializam a possibilidade de alteração da política. No caso em análise, as experiências externas potencializaram as crenças da CMPRU e colocaram em dúvida as crenças da coalizão adversária. Esse processo se fortalece com o momento “exaustivo” de negociação dentro do Subsistema e a aprendizagem orientada à política de crenças como a participação popular.

#### **4.2.4. Análise da aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**



# FLACSO 2022

Em 2003 se inicia o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT) e com ele a introdução de mudanças que impactaram a dinâmica do Subsistema. Primeiramente, há de pontuar a relação entre os movimentos populares e o governo de esquerda de Lula. Os próprios representantes dos movimentos populares afirmavam em suas falas que a vitória do PT representava também uma vitória dos movimentos populares<sup>10</sup>.

A criação do Ministério das Cidades (MCidades) representava, para os movimentos populares, uma conquista que resultava dos muitos anos de luta. De acordo com Maricato (2011) o “Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil”<sup>11</sup> (p.24).

Com a mudança de governo e a criação de um novo Ministério, entra em cena uma nova equipe gestora relacionada aos problemas das cidades. E esse ponto é importante e de forte impacto no Subsistema de Habitação Social. Ermínia Maricato ocupou a posição de Secretária-executiva do Ministério, Raquel Rolnik a liderança da Secretaria de Programas Especiais e teve como chefe de gabinete Evaniza Rodrigues. São apenas alguns nomes, entretanto, nomes já identificados nessa pesquisa pela forte atuação à frente da CMPRU. O Ministro nomeado para a Pasta, Olívio Dutra, também apresentava clara relação com os ideais dos movimentos populares e desenvolveu um trabalho bastante alinhado com a participação popular.

Ainda em 2003, primeiro ano do governo Lula, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que contou com a participação de “2,5 mil delegados eleitos num amplo processo de mobilização social, em mais de 3 mil municípios, consolidando as bases de atuação do governo, que propôs a criação e a composição do Conselho das Cidades, instalado em 2004 (BONDUKI, 2014, p. 110).





# FLACSO 2022

A criação do MCidades e do ConCidades é muito emblemática para a CMPRU. O ConCidades possuía composição que permitia ampla atuação desses mesmos atores. O entrevistado 1 fala sobre a importância da criação do ConCidades para o grupo:

Quando a gente ainda não tinha o governo do presidente Lula, a gente chegava em Brasília, a gente não tinha pra onde ir, né? Onde largar a bolsa mesmo. A sala da CDU era a nossa casa. Escovar os dentes, lavar a cara, trocar de camiseta. (...) usava a sala para fazer reunião nossa, reunião com os membros da CDU também, mas também reunião nossa. Era um espaço que a gente ocupava muito. Quando você passa a ter o Conselho das Cidades, você passa a ter um endereço.

Esses dois fatos, particularmente, indicam que há uma redistribuição de recursos entre os atores das coalizões pertencentes ao Subsistema. Com o MCidades, importantes membros da CMPRU passam a ocupar posições-chaves de decisão sobre a política pública. Paralelamente, a criação do ConCidades com sua ampla composição por atores ligados a CMPRU também reforçam esse processo. A CMPRU passa a ter maior autoridade legal formal no Subsistema.

Utilizando-se da lente teórica do ACF, explicamos que o Subsistema permanecia, assim como durante toda a tramitação do Estatuto da Cidade, fortemente marcado pelo embate entre as duas principais coalizões. Entretanto, a influência de um evento externo - a mudança da equipe de governo – gera uma redistribuição de recursos entre os atores das coalizões e, nitidamente, a CMPRU passa a gozar de maior autoridade formal legal. Os novos integrantes do MCidades e ConCidades, associados ao próprio Ministro que comungava das crenças do grupo, conduzem o PL nº2.710/92 para a sua aprovação.

## CONCLUSÃO





# FLACSO 2022

A análise dos dezoito anos de tramitação de marcos legais relacionados à Política Nacional de Habitação Social permitiu identificar os principais atores interessados no debate, o sistema de crenças que os orienta, recursos e estratégias empregados e, principalmente, quais dessas crenças se consolidaram nos textos das leis e passaram a orientar a formulação de políticas públicas da área no país.

Primeiramente, destacamos a importância da Assembleia Nacional Constituinte como ponto de partida do estudo. Esse momento, logo de início, forneceu-nos o conjunto de atores mais influentes no Subsistema que, como foi possível confirmar no decorrer dos anos seguintes, permaneceram frequentemente atuantes. Conferimos também à ANC o momento que viabilizou a entrada de forma organizada da CMPRU no debate. Os movimentos populares e entidades da sociedade civil se apresentaram fortemente unidos em torno de um conjunto de crenças muito bem definido.

A entrada da CMPRU no Subsistema também evidenciou o domínio da CMICC. Foram dezoito anos de embate e busca por espaço para as novas ideias que a CMPRU representava. Nas legislações analisadas e que alcançaram aprovação ao final das tramitações, identificamos que a CMPRU foi vitoriosa na garantia de importantes crenças, dentre as quais destacamos: a função social da propriedade, a participação popular no processo de construção de políticas públicas e a aplicação de recursos públicos. Somam-se a essas conquistas a criação do MCidades e do ConCidades.

A CMICC, por sua vez, nitidamente permaneceu fortemente atuante no Subsistema. A sua atuação impôs a CMPRU a necessidade de negociação e, em muitos momentos, para que os projetos de leis avançassem, ceder e retroceder em seus ideais. Nas três legislações analisadas, os resultados



# FLACSO 2022

apresentaram vitórias da CMPRU que vieram todas acompanhadas de benefícios a CMICC.

## Referencias bibliográficas

ARAÚJO, Sueli Mara Vaz Guimarães de. Política ambiental no Brasil no período 1999-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom. 2013. 458p. Tese (doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília. 2013.

BONDUKI, Nabil. Os pioneiros da habitação social no Brasil: volume 01. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014.

GRAZIA, De Grazia. Reforma urbana e estatuto da cidade in RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da terra. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, 2ª edição, 1ª reimpressão, maio de 2017.

JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. The Advocacy coalition Framework: an overview of the research program. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (org.). Theories of the policy process. Fourth edition ed. Boulder, CO: Westview Press, 2017.

JENKINS-SMITH, Hank C. et al. The Advocacy Coalition Framework: foundations, evolution, and ongoing research. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (org.). Theories of the policy process. Third edition ed. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group, 2014. E-book.

MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.



# FLACSO 2022

- PAZ, Rosangela Dias Oliveira. Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica.
- ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-Smith, HANK C. Policy Change and learning: the advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.
- .; JENKINS-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press, p. 117–166, 1999.
- .; WEIBLE, Christopher. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). Theories of the Policy Process. 2. ed. Boulder: Westview Press, p. 189-220, 2007.
- TFP. Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade. Dossiê do PL nº 5.788/90. Disponível no Portal da Câmara dos Deputados. Acesso em set. 2022.
- WEIBLE, Christopher M. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Maribe Protected Area Policy. Journal of Public Administration Research and Theory, april 26, 2006. p. 95- 117.
- ; SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C.;
- NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam Douglas; DELEON, Peter. A quarter century of the advocacy coalition framework an introduction to the special issue. The Policy Studies Journal, Vol. 39, No. 3, 2011. p. 349-360.



---

<sup>1</sup> Nesse trabalho as crenças são compreendidas como sinônimo de ideias.

<sup>2</sup> Essa noção acerca do sistema de crenças está ancorada no paradigma da racionalidade limitada que entende que os indivíduos são motivados por objetivos que muitas vezes não sabem como atingi-los, dada sua incapacidade cognitiva para processar a complexidade da realidade. Dessa forma, simplificam o mundo através de seu sistema de crença (SIMON, 1985 *apud* JENKINS-SMITH *et al.*, 2007).

<sup>3</sup> Destaca-se entre as pesquisas consultadas o trabalho de Araújo (2013) que, certamente, é uma grande referência de aplicação do ACF no país. Araújo (2013), desenvolveu para sua tese um amplo sistema de crenças (códigos de análise documental) que contou com o crivo do próprio Paul Sabatier. No mais, realizou análises relacionadas às políticas urbanas, que nos permitiu traçar importantes relações com o sistema de crenças necessário para essa pesquisa.

<sup>4</sup> Foi utilizada a versão mais recente do software, lançada em março de 2020.

<sup>5</sup> É registrada a participação da SEDU/PR em cinco audiências públicas durante o período de 1999 a 2002.

<sup>6</sup> A Emenda nº 63, conhecida como Emenda da Reforma Urbana, reuniu as demandas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) apresentadas durante a audiência pública da Subcomissão da Questão Urbana e Transportes, na Assembleia Nacional Constituinte.

<sup>7</sup> Foram propostas 114 emendas de cunho conservador.

<sup>8</sup> Projeto de lei de proposição do Poder Executivo que dispunha sobre a criação do Conselho Nacional de Habitação. O PL tinha 57 projetos apensados e paralisou, através de um acordo informal, a tramitação do PL referente ao SNHIS.

<sup>9</sup> Prefeita da cidade de São Paulo durante o período de 1989 a 1992.

<sup>10</sup> Audiência pública de 12 de mai. 2004 da Comissão de Desenvolvimento Urbano

<sup>11</sup> O MCidades foi criado pela Medida Provisória nº 103 de 2003 e depois pela Lei Federal nº 10.683 também de 2003. Sua concepção se deu no Projeto Moradia, que consistiu na construção de uma proposta de política habitacional desenvolvida pelo Instituto Cidadania no ano 2000, a pedido do próprio Lula. Para a sua construção foram ouvidos técnicos, parlamentares e lideranças sociais. De uma forma geral, o Projeto moradia “ênfatizava o caráter urbanístico da questão da moradia, ou seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades” (MARICATO, 2011, p.7).



**FLACSO**  
**2022**

# **UMA ANÁLISE DO DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVIDAS NA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL.**

**Janaina de Oliveira**

Universidade Estadual Paulista (UNESP).

**Maria Teresa Miceli Kerbauy**

Universidade Estadual Paulista (UNESP).

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

O presente trabalho analisa o desenho institucional da política expansionista do ensino superior no Brasil, a partir do processo de formação de agenda governamental entre os anos de 2003 a 2018. Para compreender o objeto da pesquisa utiliza-se o recorte sobre políticas públicas formuladas para a educação superior e os diversos indicadores de atenção governamental que compõem a agenda pública. Partimos do mapeamento dos relatórios da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, projetos de leis, orçamentos e portarias ministeriais que são essenciais para compreender as relações que se estabelecem entre o conjunto de atores e instituições, que compartilham as mesmas crenças, e buscam a atenção dos policy makers bem como a defesa de suas ideias dentro das comunidades de especialistas com a produção de conteúdo concreto e simbólico com o intuito de influenciar as decisões políticas e a inclusão destes na lista de prioridades dos assuntos do poder público. Parte-se da revisão sobre políticas públicas, baseando-se nos modelos internacionais de Policy analysis e na contextualização sobre a expansão do ensino superior. O trabalho possui uma abordagem qualitativa, com o auxílio do Software Nvivo, possibilitando realçar as principais ideias, instituições, atores e as comunidades de políticas que contribuíram para a construção do processo legislativo e para elaboração de determinadas políticas públicas. A relevância desses dados para investigação de agendas apresenta-se como um considerável locus gerador de atenção e incentivador de mudanças nas comunidades de políticas. Compreendemos que os governos fazem escolhas frente aos problemas públicos, assim, o ensino superior no período de 2003 a 2018 foi um tema priorizado na agenda, em detrimento de outros. Isto demonstra que todos os problemas públicos possuem um embasamento político a partir do contexto em que estão inseridos e dos atores que os direcionam para os diferentes níveis de agenda governamental até serem implementados.

**Palavras-chaves:** Agenda governamental. Educação Superior. Expansão do Ensino. Políticas Públicas. Problemas Públicos.



## Introdução

O presente trabalho parte da compreensão do estudo de políticas públicas, no contexto da ciência política, que é possível entender a maneira e os motivos que os governos optam por determinadas ações as quais podem ser configuradas como uma decisão “negativa” ou “não negativa”, quando determinado objetivo é mantido com intuito de manter o atual curso de ação, status quo. Isto significa que são ações ou omissões adotadas por um governo perante aos problemas públicos fazem parte da agenda política, conforme indica a trecho seguinte: “Política pública é o que os governos escolhem fazer ou não fazer. (...). Eles regulam o conflito dentro da sociedade; eles organizam a sociedade para continuar o conflito com outras sociedades; eles distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais aos membros da sociedade (...)” (Dye, 1984, p.1, tradução nossa).

Para Saravia (2018), cada política pública passa por diversos estágios, em cada um deles, os atores, as coalizões, os professores e as ênfases são diferentes. Considera-se três etapas em matéria de política pública: formulação, implementação e avaliação. Esse trabalho centra-se na etapa de formulação e no estudo dos atores envolvidos no processo de reforma do ensino superior (ES) no Brasil entre os anos de 2003 a 2018, principalmente no que se refere ao processo de expansão.

Para compreender o objeto dessa pesquisa utiliza-se o desenho das políticas públicas elaborados para mapear os atores que participaram do processo de expansão do ensino superior brasileiro e à qual comunidades de políticas pertencem. Assim, parte-se do mapeamento nos relatórios da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados Federal (CECDF) dos principais atores visíveis e invisíveis que participaram desta decisão, permitindo compreender as ideias que nortearam a expansão do setor e os fundamentos



# FLACSO 2022

pelos quais esse tema ganhou espaço na formulação de políticas do governo.

O texto foi dividido em duas seções além desta introdução e considerações finais. Inicia-se a discussão com uma revisão de literatura sobre os principais conceitos sobre políticas públicas, o modelo de múltiplos fluxos, formação de agenda, comunidades de políticas públicas e indicadores de agenda governamental, entre outros que foram importantes para análise dos dados. Na sequência, apresenta um breve histórico sobre a expansão do ensino superior no Brasil e o estudo sobre os atores e comunidades de políticas envolvidas na discussão sobre o ensino superior na Câmara dos Deputados Federal cujo espaço é entendido como importante lócus de identificação de prioridades e atenção governamental.

## **Análise de Políticas públicas e agenda governamental**

A compreensão sobre o entendimento sobre políticas públicas inicia-se, a princípio, com a definição e seleção dos problemas levantados juntamente com as soluções e a participação dos atores nesse processo. Os problemas podem ocorrer em diferentes instâncias da sociedade, mas devemos nos concentrar em questões que são comuns dentro do campo específico de problemas os quais necessitam da atuação do poder público para resolução.

A percepção de alguns dilemas presentes na sociedade e a busca por soluções integram-se à percepção e rotina de diversos atores dos partidos políticos, movimentos sociais, burocratas, os agentes políticos, acadêmicos e as ONGs que se preocupam, constantemente, em identificar os problemas públicos. Dessa maneira, “se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na sua resolução, este poderá então lutar





# FLACSO 2022

para que tal problema entre na lista de prioridades de atenção. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda.” (Secchi, 2013, p.45).

Nos processos chamados estágios pré-decisórios, enquadram-se a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*). Entendemos por agenda, de modo sintético, que:

Uma agenda é uma coleção de problemas, entendimentos de causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chamam a atenção do público e de seus representantes governamentais. Uma agenda pode ser tão concreta quanto uma lista de projetos de lei que tramitam na legislatura, mas também inclui uma série de crenças sobre a existência e magnitude dos problemas e como estes devem ser tratados pelo governo, setor privado, organizações sem fins lucrativos (...). (Birkland, 2007, p.63, tradução nossa).

Após este momento, as questões podem ser expressas de diferentes maneiras, em forma de programas de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou somente uma simples lista de assuntos. A inclusão de temas na agenda faz com que os fatos sociais adquiram um status de “problemas público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. A partir dessa etapa, inicia-se um processo amplo de disputa por atenção, concentrando o objetivo central em analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais relevantes ao longo do tempo, tornando-se o elemento chave para compreender a ação governamental. (Capella, 2018).

Os problemas entram e saem das agendas, sendo que, quando ingressam, ganham relevância e, posteriormente, perdem espaço com a chegada de outras questões. Há diversos tópicos importantes que limitam a entrada de questões na agenda como a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular. Isso faz com que diversos assuntos não fiquem ou permaneçam na agenda por muito tempo. (Subirats, 1989).

Do mesmo modo em que há uma disputa entre os atores, para que um problema entre na agenda existe também uma arena de disputa para uma



# FLACSO 2022

questão permanecer por um tempo até conseguir um encaminhamento de solução. Contudo, para que essa permeância ocorra, é importante que os problemas estejam acompanhados de um conjunto de soluções possíveis e que esses atores envolvidos trabalhem para afastar a entrada de outras possíveis questões na agenda, reduzindo, desse modo, o conflito por espaço na agenda.

Dentro das comunidades de políticas, os atores podem agir isoladamente ou, mais frequentemente, em coalizão com outros grupos para que suas ideias ganhem força no debate político. Contudo, não são as melhores retóricas de convencimento ou notas técnicas que se sobressaem, mas os grupos mais poderosos, os quais possuem maior capacidade de influenciar os resultados dos debates políticos. Assim, “Esse argumento sugere um modelo de elite de formulação de políticas, no qual relativamente poucas pessoas tomam as decisões importantes que afetam as políticas públicas”. (Birkland, 2019, p.216, tradução nossa).

As agendas existem em todas as esferas do governo e o nível mais amplo é denominado de agenda universal, o qual possui uma lista de ideias possíveis que podem ser discutidas e promovidas em qualquer sociedade com a participação ampla de todas as comunidades de políticas, comissões do Congresso, Câmara dos deputados, entre outras. O segundo nível é, a agenda sistêmica, a qual engloba qualquer ideia que esteja dentro das normas sociais, políticas, ideológicas e legais que possa ser considerada como relevante pelas comunidades de política participantes do processo político. (Cobb; Elder, 1983; Birkland, 2019). O próximo nível é a agenda institucional ou a formal, responsável por elencar os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar. Diversos atores desse jogo de conflitos e interesses tentam mover as políticas da agenda sistêmica à institucional ou impedi-las que cheguem a este nível. (Birkland, 2019).



# FLACSO 2022

A agenda decisória é o último nível e possui uma coleção de assuntos que estão próximos de serem deliberados por um órgão governamental como projetos de lei (PL), medidas provisórias (MP) e decretos. Apresenta-se um conflito maior entre os atores participantes do processo decisório e as decisões governamentais, podendo desencadear conflitos em diferentes níveis do governo, sendo esse o objetivo de muitos grupos de interesse.

É importante salientar que diversos temas irão integrar a agenda governamental a partir do momento em que houver interesse dos formuladores de políticas. Esse processo é complexo e trabalha com uma grande quantidade de questões, contudo, somente alguns desses temas são considerados e se integram à agenda decisional. Esta é representada por um subconjunto da agenda governamental com temas prontos para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies). (Capella, 2005).

Para Kingdon (2003), a agenda governamental pode ser definida como um conjunto de assuntos sobre em que o governo, diferentes e diferentes atores ligados às ações dele passam a concentrar a sua atenção em um determinado momento. Isto significa que uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. Contudo, devido ao volume de problemas que buscam espaço na agenda, apenas algumas delas são consideradas potencialmente fortes para comporem a agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies) (Capella, 2005).

A mudança da agenda, para Kingdon (2003), é o resultado da convergência entre três fluxos: Problemas (problems); Soluções ou alternativas (policies); e políticas (politics). O primeiro fluxo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que



# FLACSO 2022

determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. Ou seja, diferentes assuntos só se tornam problemas a partir do momento em que os formuladores de políticas concentram sua atenção em problemas potenciais e, ignorando outros.

O segundo fluxo é denominado de “Soluções e Alternativas” (policy stream) que são entendidos como um conjunto de alternativas e soluções (policy alternatives) disponíveis para os problemas. As soluções são geradas em comunidades (policy communities). A resolução dos problemas parte de muitas ideias, porém somente algumas propostas são efetivadas e consideradas pelos participantes do processo decisório.) Por último, no fluxo Político (politics stream), verifica-se que o consenso é realizado por meio das coalizões que são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política (Kingdon, 2003).

As mudanças na agenda acontecem a partir do momento em que os três fluxos se unem, processo denominado de coupling. Essa junção dos fluxos ocorre em momentos em que as policy windows se encontram abertas a partir dos fluxos de problemas e políticas. A oportunidade de mudança – abertura das janelas – possui um caráter transitório, ou seja, as “janelas” se abrem e se fecham.

No modelo de Kingdon (1995), é possível notar a importância atribuída aos atores que participam do processo de formulação de políticas públicas. Há dois tipos de atores: visíveis que são aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, incluindo o presidente e seus assessores de alto escalão e importantes membros do congresso. O outro grupo são atores invisíveis que incluem acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses. Esses participantes formam comunidades de especialistas, as quais podem ser um locus gerador de muitas ideias. A principal diferença entre esses dois tipos de atores é que o grupo de atores



# FLACSO 2022

visíveis define a agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas.

Dessa maneira, a seguir, apresentamos o processo de expansão do ensino superior e alguns dados estatístico com a finalidade de conhecer o objeto dessa pesquisa e ao mesmo tempo fornecer elementos para identificar algumas comunidades de políticas que participaram desse processo.

## **Políticas públicas e Expansão do ensino superior**

O ensino superior sofreu mudanças a partir dos anos 1990 devido ao processo de globalização e a chegada da sociedade do conhecimento, fazendo com que esse setor recebesse maior reconhecimento nos sistemas nacionais de ensino. Esse contexto foi favorável ao projeto expansionista das universidades que se apoiavam em dados empíricos, os quais apresentavam como resultados uma melhor qualificação de recursos humanos, aumento das taxas de retorno em termos de rendimento e maior rendimento e empregabilidade. Isso motivou governos de diferentes países a conceber a educação superior como um princípio fundamental de competitividade econômica entre os países (Neves, Sampaio, Heringer, 2018).

A educação superior passou a ser vista como um importante instrumento aliado às políticas econômicas e sociais, principalmente no que se refere à promoção da mobilidade social, ascensão por meio da qualificação profissional e redução da desigualdade de oportunidades com a criação de diferentes políticas de acesso à universidade pública e privada. O desenvolvimento dessas ações contribuiu para a inclusão de pessoas de diferentes classes sociais, negros e indígenas no ensino superior.



# FLACSO 2022

Na agenda dos governos da América Latina, a partir do final dos anos 1990, as políticas públicas foram direcionadas para setores que se encontravam em situações vulneráveis, exigindo maior coordenação pela inclusão de grupos minoritários como beneficiários dessas políticas. Entretanto, as políticas educacionais deixaram de ser um problema doméstico para se tornarem um instrumento de competição internacional. As políticas educacionais, nesse contexto, integraram algumas nações no mercado competitivo internacional e firmaram acordos de empréstimos e parcerias. O projeto expansionista do ensino superior na América Latina ganhou força através de diversas ações realizadas entre o governo federal, instituições públicas e, sobretudo, privadas (Souza, 2018).

.A partir dos anos 1990, o Brasil desenvolveu diversos programas e ações que impactaram em mudanças consideráveis na área da educação como a expansão significativa de acesso aos ensinos fundamental e médio e, posteriormente, o aumento pelo interesse em cursar o ensino superior. Neste sentido, caberia ao governo federal elaborar e implementar uma política nacional de expansão de vagas no ES. Paralelo a esse processo, as faculdades e universidades privadas se prepararam para absorver estes jovens recém-formados e adultos que possuíam somente o ensino médio ou cursos técnicos que deixaram de ser aceitos para algumas profissões, assim como as licenciaturas curtas, nas quais a LDBEN/1996 determinou um período para os professores, principalmente aqueles que estavam na ativa, para cursarem a licenciatura por meio de diferentes programas e incentivos.

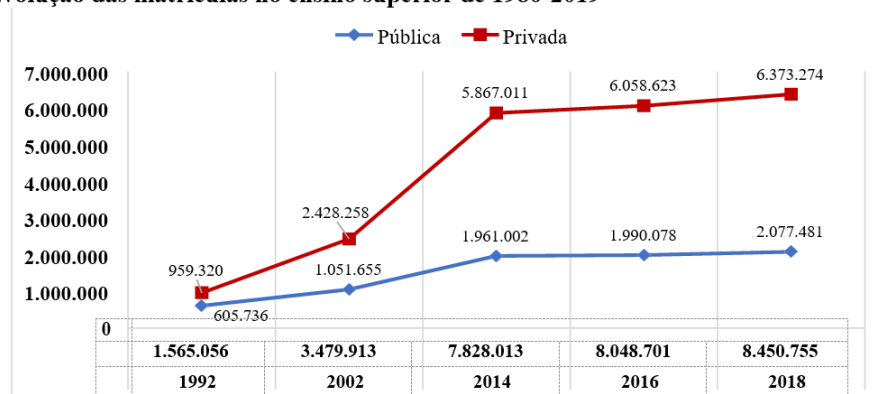
As mudanças que ocorreram nos sistemas de ensino superior possuem uma heterogeneidade e complexidade das instituições em termos de idade, gênero, origem socioeconômica, cor, etnia, motivações, expectativas e projetos profissionais, tendendo a romper com o relativo isolamento que as universidades mantinham frente à sociedade. Para atender à demanda dessa população diversificada, os governos investiram em políticas para promover a expansão da oferta e a inclusão de grupos sociais até então



# FLACSO 2022

impossibilitados de cursar esse nível de ensino. Isso demonstrou que o desenvolvimento de políticas públicas e o crescimento do mercado de ES fez com que as instituições se diversificassem e ampliassem o número de cursos e de carreiras (Neves, Sampaio, Heringer, 2018). O Gráfico, a seguir, demonstra o crescimento na quantidade de matrículas no ensino privado e público:

**Figura 1**  
**Evolução das matrículas no ensino superior de 1980-2019**



Nota. Elaboração própria a partir dos dados do INEP/MEC (1980-2019).

A figura 1 apresenta o aumento no número de matrículas no ES desde o início dos anos 1990 até 2018. Destaca-se que o ES privado inicia um ritmo de crescimento muito acentuado, alcançando o platô após o ano de 2014. Já o ES público apresenta características diferentes. Ou seja, inicia sua expansão no final dos anos de 1990 e seguindo a mesma taxa até 2015, com estabilização nos anos seguinte.

Ao explanar sobre ampliação e democratização, é necessário citar as políticas públicas para o ensino superior no Brasil, especialmente a postura assumida pelo Estado em relação à implementação de projetos de expansão deste segmento educacional. Assim, esse trabalho, na seção sobre ensino





superior, apresenta as duas dimensões do desenho institucional da política expansionista.

## **Análise dos Relatórios da Comissão de Educação (2003-2016)**

A análise dos Relatórios da comissão de educação da Câmara dos Deputados (2003-2016) são potenciais indicadores de atenção, permitindo também o mapeamento dos atores que são significativos para determinadas comunidades políticas. O trabalho possui uma abordagem qualitativa, recorrendo ao Nvivo a partir os temas referentes às pesquisa sobre mapeamento dos projetos, leis, atores, associações, partidos políticos, entre outros resultados que possam contribuir para os resultados da pesquisa durante a construção do processo legislativo das políticas públicas.

A análise dos documentos teve como princípio conhecer os grupos de atores e as instituições a que estão vinculados os responsáveis pelos encaminhamentos referentes à temática ensino superior bem como a participação no processo expansionista entre os anos de 2003 e 2018. Os atores foram divididos em três grupo, sendo primeiro Estado que compreende Executivo, Legislativo (Comissão de Educação) e burocratas de alto escalão: segundo a Sociedade Civil representada pelas associações de ensino superior, sindicatos e acadêmicos; e terceiro o mercado definido pelos agentes do mercado financeiro e representantes dos grandes empresas educacionais.

O primeiro grupo denominado de Estado que contém o chefe do executivo, legislativo e burocratas. Para Kingdon (1995) esse conjunto são denominados de os atores visíveis que possuem forças mais evidentes para definir a agenda e recebem considerável atenção da imprensa e do público, incluindo o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes





# FLACSO 2022

membros do congresso, a mídia e atores relacionados ao processo eleitoral como partidos políticos e comitês de campanha.

A partir das definições de Kingdon (1995), o grupo de atores inseridos na sociedade civil e mercado financeiro são classificados como atores invisíveis, tendo maior poder de influência na escolha de alternativas políticas. No que se confere à sociedade civil deve-se ressaltar a participação de acadêmicos e pesquisadores – em diversos momentos professores de ensino superior, sobretudo de universidades pública e reitores participaram de eventos e/ou foram convidados para dialogar sobre alguns Projetos de leis (PL), formando as comunidades de especialistas que são potenciais lócus gerador de muitas ideias.

Ainda sobre aos atores pertencentes à sociedade civil nota-se uma diversificação na participação de representantes de diferentes movimentos sociais, associações e secretarias especiais (governo federal) que promoveram o desenvolvimento de ideias democráticas e elaboração de projetos que promovessem a equidade no acesso ao ensino superior. Ao mapear as instituições e alguns atores que trabalharam no processo de elaboração da agenda simbólica do campo educacional, por meio do das comissões de educação e cultura do legislativo, permitiu também mapear as comunidades de políticas relevantes e os assuntos mais discutidos no legislativo que envolvem o subsistema de educação.

A seguir, a apresenta-se alguns representantes que tiveram maior notoriedade na formulação de políticas como na fundamentação do projeto sobre cotas raciais étnicas e afrodescendente e argumentação nas audiências públicas ou eventos organizados pela comissão. Esse são representados pela Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial ( SEPPIR), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Presidente da União Brasileira dos Estudantes



# FLACSO 2022

Secundaristas (USES), Coordenador da Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes – (EDUCAFRO).

No que se refere à expansão e modernização do sistema público federal de ensino superior os atores inseridos em diferentes secretarias e associações nacionais estiveram presentes em plenárias, audiências e eventos da câmara. Destacamos a Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESU); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES); Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES); Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM); Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); Associação Nacional dos Centros Universitário (ANACEU), entre outras que tiveram menor relevância na análise dos documentos.

O terceiro agrupamento de atores são referentes ao mercado financeiro que estão materializados na figura de consultores, analistas que trabalham para grupos de interesses, representantes das entidades privadas e outros que regulam diversos tipos e financiamentos para o setor, além dos responsáveis pelo projeto do FIES que passou por um processo de reestruturação e flexibilização das regras.

O setor privado, no ano de 2010 e 2013 insere-se em diversas pautas nas Comissões a partir da participação de representantes dos maiores grupos educacionais do país em audiências públicas com o intuito de discutir relações de poder e mercado entre Mantenedoras e Mantidas das Instituições Educacionais de capital estrangeiro vista a legislação em vigor. Para essa ocasião, estiveram presentes o a presença do Presidente do grupo Kroton; Diretor da FANOR; Diretor da Estácio Participações S/A; Universidade Cândido Mendes; reitor da UNICASTELO; diretor do ILAPE; Pátria Investimentos; Presidente da Rede de Universidades



# FLACSO 2022

Laurete". Em outros momentos, compareceram nas audiências públicas e/ou eventos a Covac, Consultor Jurídico do Sindicato das SEMESP e outros grupos pertencentes ao mercado financeiro que são ligados aos grupos de educação superior privados.

A presença de atores ligados ao setor privado e mercado financeiro demonstra que após a primeira década dos anos 2000 ficou evidente as pretensões das faculdades particulares em relação ao campo financeiro. Verifica-se a formação de oligopólios, através da criação de redes de empresas por meio da "(...) compra e (ou) fusão de IES privadas do país, por empresas nacionais e internacionais de ensino superior e pela abertura de capitais destas nas bolsas de valores" (Chaves, 2010, p.483).

Esse trabalho buscou responder ao questionamento inicial que visa mapear os atores que participaram do desenho legislativo do processo de expansão do ensino superior público e privado nos governos Lula e Dilma (2003-2016) e conhecer as comunidades de políticas em que essas instituições e seus representantes estão inseridos. Ao buscar nos relatórios das comissões de educação sobre os PL aprovados ou rejeitados, eventos e audiências públicas sobre determinados assuntos, mostrando a força que esses possuem ao se tornarem problemas cuja a solução é a elaboração de políticas públicas. Isso significa que, a pressão exercida pelos atores ou pelas comunidades de políticas presentes nos documentos estudados são capazes captar o interesse dos tomadores de decisão, influenciando no processo de priorização de assuntos e produção de políticas.

## Considerações finais

A partir das pesquisas realizadas sobre a expansão do ensino superior no Brasil e dos encaminhamentos que a comissão de educação e cultura da câmara dos deputados federais, entendemos que a casa do legislativo



# FLACSO 2022

federal é um locus gerador de muitas ideias que são importantes para o processo de produção das políticas públicas. Isso significa que é necessário fazer a análise de conteúdo dos relatórios com duas perspectivas, sendo a primeira estudar os eventos, audiências públicas e PL aprovados sobre determinados temas.

Por outro lado, há também PL de leis que não foram aprovados mesmo depois de serem reformulados. Assim, voltamos às definições de políticas públicas, isto é, como diversos temas ou ações o governo aceita desenvolver-las ou refutá-las. Ou seja, para que o projeto expansionista do ensino superior fosse encaminhado para as próximas instâncias e ganhasse força dentro da própria comissão, a princípio e, posteriormente precisava se entrelaçar com o projeto do executivo no que se refere à expansão do setor. Para tanto, há poucos PL referente à essa temática que foram rejeitados. Afirma-se que alguns PL receberam adequações, principalmente após audiências públicas e consultorias de atores externos ao legislativo como acadêmicos, presidentes e representantes de associações de instituições federais, associações de mantenedoras do ensino privado e sindicatos, entre outros, conforme demonstramos no texto.

Desse modo, o trabalho aponta que estudos sobre formação da agenda se baseiam na identificação de temas prioritários de grupos capazes de participar do conflito político, conforme o texto apresentou, e defender suas ideias, no sentido de buscar apoio em diferentes esferas e desafiar o status quo. Assim, estudos que visam compreender a formação da agenda demonstram as demandas de diversas comunidades de política precisam ser entendidas como problemas e levadas ao governo para obterem um conjunto de solução, cabendo aos formuladores escolher as soluções políticas mais viáveis para o contexto.



## Referencias bibliográficas

- BIRKLAND, T. A. (2007). Agenda setting in public policy. In: FISCHER, F; MILLER, G. F; SIDNEY, M. S. Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. New York: Taylor and Francis Group, p. 63-78.
- BIRKLAND, T. A. (2019). An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. New York: Routledge, 2019.
- BRASIL. (2019). Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior.
- CAPELLA, A. C. N. (2005). Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: Anais do 29º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. (2018). Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses. Política hoje, Pernambuco. Recife, Vol. 27, n.1.
- CHAVES, V. L. J. (2010). Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior Brasileiro: a formação dos oligopólios. Educação & Sociedade, 31(111), 481-500.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. (1983). Participation in American Politics: The Dynamics of AgendaBuilding (2nd ed.). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- DYE, T. D. (1984). Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. KINGDON, J. (2003). Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: Harper Collins.



# FLACSO 2022

- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. (2013). Política pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier.
- NEVES, C. E.B., SAMPAIO, H., & HERINGER, R. (2018). A institucionalização da pesquisa sobre ensino superior no Brasil. *Revista Brasileira de Sociologia*, 6(12), 19-41.
- SARAVIA, E. (2018). Ciclo de Vida das Políticas Públicas. In: (Orgs.) GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. *Dicionário de políticas públicas*. Ed. Unesp: São Paulo.
- SECCHI, L. (2013). Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning.
- SOUZA, C. (2018). *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap.
- SUBIRATS, Joan. (1989). *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP/MAP.



**FLACSO**  
**2022**

# **LOS ALGORITMOS Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA “UNA NUEVA GOBERNANZA DIGITAL”**

**Duvan Fernando Caleño Henao**

Escuela Superior de Administración Pública- ESAP

Bogotá DC – Colombia

**Eje Temático 10:** Estado, Gobierno y Políticas Públicas

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

El nuevo modelo de gestión pública tiene el objetivo de hacer más fácil y eficiente los diferentes procesos que componen el accionar de la administración del Estado, donde se busca garantizar una gestión pública más eficiente, más eficaz y productiva. Para lograr estas características dentro de la administración pública, se han tomado elementos del sector privado que han logrado generar resultados positivos en los diferentes procesos, sin embargo, aun las implicaciones y los debates están vigentes en este nuevo modelo propuesto para el accionar estatal. Por lo anterior, es importante comprender y resaltar que a medida que avanzan los nuevos cambios y transformaciones que nos ofrece la globalización, es imperativo e importante que la administración pública se adapte a las nuevas tendencias y avance hacia una gobernanza digital que transforme el servicio público y por consiguiente el conjunto de la administración.

Actualmente, uno de los elementos que podemos considerar transversal para el nuevo modelo de gestión pública, es la Inteligencia Artificial (IA) y los Algoritmos, los cuales se han utilizado en la toma de decisiones y mejora de los diferentes procesos de gestión, bajo las premisas principales de la transparencia, eficiencia y seguridad. Este nuevo modelo de gestión a partir del uso de la Inteligencia Artificial ha generado un gran impacto, en los nuevos bienes y servicios ofrecidos por las entidades y organizaciones públicas y ha contribuido positivamente en la relación entre los ciudadanos y la función pública.

Por lo anterior, es importante resaltar que la Inteligencia Artificial y sus diferentes componentes constituyen un nuevo paradigma, un nuevo modelo de gestión de la de la administración pública, por lo cual, en el presente ensayo se busca analizar y entender un nuevo enfoque de la administración pública basado en el uso de Algoritmos e Inteligencia Artificial y como esta nueva tendencia dentro del quehacer administrativo público, ha contribuido a fortalecer un nuevo modelo de gobernanza, una nueva gobernanza digital.

**Palabras Claves:** Algoritmos, inteligencia artificial, administración pública, gobernanza





## El proceso algorítmico e Inteligencia Artificial en la Administración Pública

De acuerdo con lo comentado anteriormente, y para profundizar en las relaciones e impacto de los algoritmos y la inteligencia artificial en los procesos de la gestión pública, es importante realizar un acercamiento inicial con ambos conceptos. La inteligencia artificial (IA), es un concepto que ha llegado a transformar las organizaciones y por consiguiente los procesos administrativos y de gestión.

De acuerdo con (Wang, 2019) la inteligencia artificial, no significa expresamente, el proceso de automatizar secuencias y actividades a través de códigos y algoritmos, sino que su mejor definición y explicación consiste en un proceso algorítmico de simulación de la inteligencia humana, donde se establecen relaciones y decisiones para lograr que los diferentes programas y máquinas desarrollen habilidades que logren dar respuestas y soluciones a problemas, de manera óptima y eficaz.

La inteligencia artificial y los algoritmos han impactado en diferentes sectores y estos se han ido adaptando a las diferentes necesidades y contextos. Es importante entender, que todavía no se han definido o no existe claridad en las diferentes implicaciones de la inteligencia artificial y los algoritmos dentro de la administración pública, De acuerdo con la CLAD:

“A medida que las administraciones públicas adoptan la inteligencia artificial (IA) se observa que esta transición tiene el potencial de transformar al servicio público y a las políticas públicas, al ofrecer un cambio rápido en la toma de decisiones y la prestación de servicios” (Filgueiras, 2021).

No se puede negar que la implementación de los algoritmos y la inteligencia artificial hasta el momento ha contribuido positivamente en los diferentes contextos de la función pública. No obstante, el uso de algoritmos, grandes volúmenes de datos y por consiguiente de los



# FLACSO 2022

componentes propios de la inteligencia artificial, pueden representar riesgos asociados con respecto a la privacidad, transparencia, seguridad e integridad de la información. Por lo anterior, organizaciones como la CLAD<sup>1</sup> y la CAF<sup>2</sup> han establecido diferentes lineamientos para lograr que el uso de la inteligencia artificial se realice de manera transparente con la ciudadanía, contribuyendo positivamente en sus relaciones con el Estado.

Ahora bien, es importante resaltar que existen ventajas, que han sido muy provechosas para los diferentes procesos y actividades de la administración pública. De acuerdo con la (CAF, 2021) el uso de algoritmos y de inteligencia artificial han impactado positivamente en 3 ejes fundamentales: Formulación, ejecución y evaluación de públicas, diseño de servicios óptimos y eficaces a la ciudadanía y mejora de procesos en la gestión interna de las entidades y organizaciones públicas.

La globalización y el avance tecnológico son elementos valiosos para la implementación de la inteligencia artificial en los diferentes procesos de la administración pública. El avance y el consumo de dispositivos móviles, redes sociales y los diferentes medios de comunicación actuales, ha permitido una interrelación más cercana entre los individuos, organizaciones y por consiguiente los gobiernos. Por lo anterior, el uso de la información, de las interacciones de los diferentes actores es esencial para preparar el diseño de los servicios públicos a la ciudadanía, a partir de las diferentes herramientas de la inteligencia artificial e incluso de las redes neuronales<sup>3</sup>, lo cual ha generado una mejor gestión de las organizaciones e instituciones públicas y una transformación del paradigma burocrático de la administración pública un nuevo enfoque basado en la optimización, productividad y eficacia administrativa.

El profesor Carlos Ramíó afirma que los actuales procesos ligados a los algoritmos y la inteligencia artificial, nos permite analizar e implementar un nuevo modelo conceptual en la administración pública, que contribuya



# FLACSO 2022

a minimizar o erradicar por completo el clientelismo y la corrupción en la función pública. Para Ramio, el nuevo modelo de gestión de la administración pública debe generar cambios para lograr los objetivos planteados y las clasifica en dos estrategias que es importante citar en este escrito: La primera la denomino estrategia reactiva, la cual contribuye a no generar cambios en los procesos administrativos ya definidos, es decir generar barreras y defensas al nuevo modelo para continuar con el modelo actual, un modelo burocrático que no se somete a cambios y que se desliga de los nuevos elementos de la administración, de la planeación estratégica y de la inteligencia artificial. La estrategia proactiva, la cual es la recomendada y la que se adapta a estas nuevas tendencias de cambio, es aquella que transforma la administración pública en una administración digital y tecnológica, que utiliza las nuevas herramientas que ofrece la denominada cuarta revolución industrial para lograr optimizar procesos, renovar la capacidad técnica de la función pública y así mismo, resolver problemas organizacionales y problemas comunes del quehacer administrativo- publico.

La Inteligencia Artificial transforma la cultura administrativa y modifica las ideologías presentes en la gestión pública, afirmando a veces valores importantes como el mérito o la neutralidad política, otras veces nuevos valores como la eficiencia y el control (Ramio, 2018).

La modernización digital en las organizaciones públicas cambia la perspectiva burocrática de la misión e institucionalidad de la administración pública, donde no solo se busca optimizar recursos y generar menos gastos, sino que busca principalmente brindar un mejor servicio público y una mejor experiencia a los ciudadanos y las organizaciones.



## Las políticas públicas y la Inteligencia Artificial.

Las políticas públicas como campo de acción de la administración pública son de acuerdo con Roth,

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, por medios y acciones, que son tratados, al menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2010)

Por lo cual, como un objeto de acción y de estudio de suma importancia para la administración pública, son relevantes y de impacto de los elementos de la inteligencia artificial. De acuerdo con la CAF,

La inteligencia artificial puede contribuir en el direccionamiento de las políticas hacia individuos, empresas o territorios en condiciones específicas o con necesidades más urgentes. De esa manera, evita el desperdicio de recursos y aumenta la probabilidad de obtener los resultados esperados. Puede, por ejemplo, utilizarse para identificar individuos en mayor riesgo de deserción escolar o poblaciones más vulnerables a ciertas enfermedades y, con base en ello, establecer medidas específicas (Centre for Public Impact, 2017).

De igual manera, es importante tener presente que los algoritmos tienen la funcionalidad de generar secuencias lógicas, combinar datos y así mismo analizar grandes volúmenes de información buscando integrar los diferentes objetivos y estrategias planteadas por las políticas públicas diseñadas y así mismo se logren impactos más profundos y de una manera más integrada se logren resultados positivos para los ciudadanos y los territorios en una atención estructurada de problemas complejos.

Ahora bien, la inteligencia artificial en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas contribuye e impacta de una manera óptima y eficaz. En la etapa de la formulación en la cual debemos identificar los problemas públicos y así mismo establecer una agenda de las acciones y lineamientos



# FLACSO 2022

que se buscan establecer para el desarrollo de la política. Por lo cual, herramientas como análisis de tendencias, sondeos de opinión ayuda por medio de la inteligencia artificial a recolectar información de una manera más rápida y eficiente y así mismo se puede identificar oportunamente alertas sobre los diferentes resultados e impactos de las intervenciones, lo que significa para esta etapa un elemento de especial importancia ya que nos permite tomar decisiones con respecto a la conveniencia de una política pública.

En la etapa de diseño, es importante tener presente que la inteligencia artificial permite a las entidades elegir entre diferentes alternativas y propuestas para el desarrollo e implementación de las acciones públicas, así mismo, realizar comparaciones, determinar costos a partir de la información y resultados brindados en la etapa de formulación e identificación. En la etapa de implementación el área de mayor impacto desde la inteligencia artificial la podemos identificar en la comunicación, donde la adaptación, el tipo y las formas de interacción servirá para aumentar las probabilidades de éxito de las intervenciones (Centre for Public Impact, 2017).

Por último, en la etapa de evaluación el uso de las herramientas de la inteligencia artificial, se verá reflejada en la disminución de los tiempos para la entrega de resultados, proporcionando acceso a la información y con la gran ventaja de que se pueda realizar en tiempo real para lograr redireccionar estrategias, tomar decisiones más acertadas y consecuentes de la realidad de los diferentes grupos focalizados. Así mismo, es importante resaltar que la evaluación, no es una actividad que significa el resultado de la implementación de la política pública, sino que consiste en un proceso que puede desarrollarse de manera continua (Valle- Cruz et al., 2020).



# FLACSO 2022

## **Alertas de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública**

La inteligencia artificial ha llegado para transformar no solo a la administración pública sino a muchos otros sectores de la sociedad. Por lo anterior, Las expectativas generadas son inmensas pero aun con algunas incertidumbres y alertas que deben ser consideradas con mucha precaución. En estos últimos años, el sector privado ha avanzado considerablemente en la implementación de la inteligencia artificial en sus diferentes actividades y así mismo, en la mitigación de las principales alertas y vulnerabilidades que se han detectado y presentado. Las inversiones que se han generado son inmensas sin embargo han constituido ha mejorar la productividad y gestión de las organizaciones. No obstante, lo anterior supone un reto para los gobiernos, ya que la nueva gestión pública busca garantizar mejores servicios a todos los actores involucrados en sus procesos y a mejorar las relaciones de los ciudadanos con el Estado.

## **Una nueva Gobernanza Digital**

La modernización del Estado a través del uso de la inteligencia artificial y algoritmos nos ha llevado a repensar la gestión pública actual, como se ha mencionado en el desarrollo de este escrito. La inteligencia artificial como base del nuevo modelo de administración pública planteado busca promover gobiernos más abiertos y cercanos a la ciudadanía, más innovación en los diferentes procesos, resultados más eficientes y mejor calidad en los bienes y servicios entregados. Además, la inteligencia artificial contribuye positivamente en generar confianza en la ciudadanía, mejorar los procesos de control, veeduría y rendición de cuentas de los gobiernos a sus comunidades. La implementación del nuevo modelo de



# FLACSO 2022

gestión pública basado en inteligencia artificial a partir de un sistema de toma de decisiones automatizadas permite que se orienten los resultados a una administración pública más eficaz. De acuerdo con la CAF,

El estudio de algoritmos, IA y administración pública se encuentra en un proceso semejante respecto a otros ámbitos de las sociedades y economías contemporáneas. Gobiernos de todo el mundo han definido estrategias y políticas de Inteligencia Artificial mediante a un futuro incierto (Criado, 2019; Lee, 2018; Valle-Cruz et. al, 2020).

Ahora bien, de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente, podemos atrevernos de hablar en la actualidad dentro del contexto de la administración pública de la nueva gobernanza digital. La gobernanza digital la podemos definir como aquella manifestación de la acción estatal, del gobierno en si a través de las herramientas digitales y tecnológicas. La gobernanza digital es esencial para las estrategias de desarrollo sostenible, fundamentándose en los principios de amplitud, dinámica y complejidad. La gobernanza en palabras más comunes es aquel acercamiento de los ciudadanos a las autoridades gubernamentales, una herramienta de toma de decisiones.

La conferencia NetMundial<sup>4</sup> es la primera iniciativa que nos introduce a la a la gobernanza del internet. Basándose en principios como la cooperación nos permite visualizar un nuevo estilo de gobierno, con elementos que logren conectar con la ciudadanía y generar vínculos de confianza y acercamiento en los procesos de planeación gubernamentales. Así mismo, la gobernanza del internet nos permite introducir al escenario estatal planteamientos como la conformación de sociedades del conocimiento y sociedades de la información que avanzan en lograr transformar la visión del Estado y de la administración pública en general.

La Organización para el Desarrollo Económico (OCDE, 2020) nos propone los siguientes lineamientos que permiten generar un contexto de



# FLACSO 2022

articulación y efectividad en la implementación de la Inteligencia Artificial en los diferentes sectores de la administración pública, los cuales contribuyen a promover y consolidar una Inteligencia Artificial desde los gobiernos y las administraciones públicas. Los lineamientos que se exponen principalmente son los siguientes, agregando algunas particularidades propias de este pequeño recorrido realizado:

- Desarrollo sostenible y políticas de bienestar general a través del uso de la digitalización de las acciones estatales.
- Justicia, transparencia, seguridad y equidad en el uso de los datos e información obtenida y consolidada.
- Control de la gestión pública e informes de rendición de cuentas.
- Innovación, investigación y desarrollo de la Inteligencia Artificial en los diferentes sectores administrativos del Estado
- Creación de un ecosistema digital entre organizaciones públicas, privadas, establecimientos educativos, empresas y así mismo, una articulación de los diferentes niveles del gobierno a través de relaciones interescales y estratégicas (Local/Municipal-Departamental/Regional – Nacional)
- Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que incorporen los procesos de Inteligencia Artificial.
- Desarrollar capacidades y habilidades tecnológicas a los diferentes servidores públicos y así mismo, fortalecimiento y capacitación en el uso de herramientas digitales para optimizar su servicio en las comunidades y territorios.
- Establecer planes estratégicos en pro de la transformación del mercado laboral, del sector público e igualmente concientización y comprensión de la futura gestión pública a través de la robotización del servicio público y su relación intrínseca con los servidores públicos humanos.
- Alianzas y cooperación internacional para una Inteligencia Artificial confiable.





## Consideraciones Finales

Todo lo descrito anteriormente, se ha ido implementado a medida que el cambio y transformación tecnológica actual lo exige y aunque aún falta mucho para lograr esos grandes objetivos que se tiene como meta, podemos afirmar que existe actualmente un nuevo modelo de gestión pública basado en inteligencia artificial, uso de datos y algoritmos y de un nuevo modelo de gobernanza digital, donde a través de la interpretación de los datos ya se toman decisiones que contribuyen al beneficio de las comunidades y territorios o a la afectación de la mismas. Reconocer actualmente que se han creado estas nuevas herramientas ha contribuido en cierta medida a avanzar en la transparencia de la función pública.

Para finalizar, es importante entender que Colombia no ha sido ajena a todo estos procesos e impactos desarrollados a lo largo de este escrito. En nuestro país hoy reconocemos la existencia de una política de gobierno digital y podemos hablar del gobierno electrónico y digital, que está transformando el accionar de las organizaciones públicas y ha optimizado sus servicios y sus relaciones con los ciudadanos. El objetivo principal para Colombia de la implementación del gobierno digital corresponde” (Decreto 767 de 2022).

A través de la innovación pública digital descrita en el Decreto 767 de 2022 se quiere transformar el Estado Colombiano, a través de tres líneas de acción identificadas: el Estado abierto a la ciudadanía, la toma de decisiones basadas en el uso de datos - algoritmos, y desarrollar servicios y procesos inteligentes. Todo lo anterior busca impactar el accionar estatal buscando generar estrategias de transformación de Ciudades y Territorios Inteligentes a través de proyectos de transformación digital.

Colombia avanza hacia la nueva gobernanza digital sin embargo el proceso aun es largo y existen grandes retos para cerrar las brechas digitales



# FLACSO 2022

existentes en nuestra nación. El fortalecimiento institucional a través de la transformación digital sectorial y territorial así mismo, el fortalecimiento de la industria digital y fomento al desarrollo de nuevos negocios digitales son algunos retos en los que debemos trabajar conjunta y articuladamente para lograr implementar exitosamente ese modelo de gobernanza digital esperado.

## Referencias bibliográficas

CAF. (2021). Experiencia: Datos e Inteligencia Artificial en el sector público. Caracas: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1793>

Castro Pinzón, A. (2018). Tecnologías de información y comunicaciones para el desarrollo sostenible. Disponible en: <https://dernegocios.uexternado.edu.co/comercioelectronico/tecnologias-de-informacion-y-comunicaciones-para-el-desarrollosostenible/>

Centre for Public Impact (2017). Destination unknown: exploring the impact of Artificial Intelligence on government. <https://www.centreforpublicimpact.org/ai-government-working-paper/>

Criado, J. I. (2021). Inteligencia Artificial (y Administración Pública). EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad, (20), 348-372. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6097>

Decreto 767 de 2022. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único



# FLACSO 2022

Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 16 de mayo de 2022

OCDE. (2020). Legal recommendation 0449, 22 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>].

Rigo, R. E. (2019). RAMIÓ, Carles: Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (22), 140–144. <https://doi.org/10.24965/gapp.i22.10666>

Roth, A. N. (2010). André-Noél Deubel (Editor) Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia

Valle-Cruz, D., Criado, I., Sandoval-Almazán, R. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2020). «Assessing the public policy cycle framework in the age of artificial intelligence. From agenda-setting to policy evaluation». *Government Information Quarterly*, 37(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>.

Wang, P. (2019), “On Defining Artificial Intelligence”, en *Journal of Artificial General Intelligence*, Vol. 10 N° 2, pp. 1-37, <https://doi.org/10.2478/jagi-2019-0002>.

---

<sup>1</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

<sup>2</sup> Corporación Andina de Fomento - Banco de Desarrollo de América Latina

<sup>3</sup> Una red neuronal es un método de la inteligencia artificial que enseña a las computadoras a procesar datos de una manera que está inspirada en la forma en que lo hace el cerebro humano. Se trata de un tipo de proceso de machine learning llamado aprendizaje profundo. (An Introduction to Deep Learning (Introducción al aprendizaje profundo). (s. f.). Amazon Web Services, Inc. <https://aws.amazon.com/es/what-is/neural-network/>)

<sup>4</sup> La iniciativa NETmundial fue un esfuerzo controvertido para crear una nueva plataforma para los problemas de gobernanza de internet.



**FLACSO**  
**2022**

# **LA IGUALDAD DE ETNIA, RAZA Y GÉNERO EN LA PROPUESTA DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL CHILENA. UNA APROXIMACIÓN SISTEMÁTICA AL DOCUMENTO BORRADOR DE LA CONSTITUCIÓN DE CHILE DEL 14 DE MAYO DE 2022.**

**Izabel Belloc**

FLACSO Argentina

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

El estudio se propone a realizar una aproximación histórico-sistemático-teórica a la igualdad de etnia, raza y/o género en las normas constitucionales sobre democracia propuestas en el texto borrador de la nueva Constitución de Chile, entregado el 14/5/2022 por dicho órgano constituyente. Inicialmente se presenta un pequeño recorrido histórico de la temática en el proceso constituyente; a seguir se sistematizan los contenidos de derechos de igualdad de etnia, raza y/o género en las normas sobre democracia propuestas por el órgano constituyente; y, por fin, se realizan comentarios iniciales al proceso relevado y a la sistematización realizada, a la luz de conceptos teóricos de los estudios de género como, por ejemplo, igualdad sustantiva, representación política, paridad de género e interseccionalidad de etnia, raza y género. El estudio se desarrolla en base a una investigación documental de tipo cualitativa, e utiliza la técnica de revisión documental con análisis de contenido del texto del documento denominado “*Consolidado Normas Aprobadas para la Propuesta Constitucional por el Pleno de la Convención Constitucional*”, entregado por el órgano constituyente chileno el 14 de mayo de 2022. El estudio busca presentar un panorama general sistematizado respecto de la relación entre el nuevo modelo chileno de democracia y los derechos de igualdad de etnia, raza y género, conforme planteados en la propuesta de texto constitucional a la fecha referida.

**Palabras claves:** democracia; interseccionalidad de etnia, raza y género; Convención Constitucional; Chile.



**FLACSO**  
**2022**

# **GOBIERNO DE LA POLÍTICA PLAN FINES (PLAN DE FINALIZACIÓN DE ESTUDIOS PRIMARIOS Y SECUNDARIOS) COMO RED DE INTEGRACIÓN SOCIOEDUCATIVA.**

**Mg. Agustina Tagliabue**

FLACSO Argentina

Universidad Nacional del Oeste

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

El Plan FinEs forma parte de una generación de políticas socioeducativas (Giovine, 2012), dado que intervienen actores e instancias estatales (nacionales, provinciales y municipales) de diferentes áreas gubernamentales (principalmente desarrollo social y educación) y sociales (líderes, organizaciones sociales y comunitarias). El presente trabajo no solo busca comprender la intervención del Estado en la política educativa, sino en mostrar cómo la política se despliega más allá del control del Estado y por la acción de otros agentes sociales en “arenas” públicas y privadas; las escuelas, los sindicatos docentes, las agrupaciones estudiantiles, las organizaciones de la sociedad civil y las escuelas/universidades. Por lo expuesto anteriormente, el interrogante central consiste en analizar cómo es el gobierno de la política educativa Plan FinEs por el cual se materializan racionalidades políticas, en el Partido de Merlo, Conurbano Bonaerense, Argentina. El período bajo análisis se extiende desde el 2004, año en el que se formaliza un espacio gubernamental que regula las políticas y prácticas socioeducativas, hasta el 2016, momento en el cual se conforma una generación de redes de políticas socioeducativas. La investigación asume una metodología cualitativa- exploratoria con el fin de analizar los significados entre estructuras y jerarquías políticas, recopilación de marcos normativos y regulatorios (resoluciones, documentación de la política, proyectos) reconstruyendo escenarios y macro estructuras de análisis. Con el fin de analizar el gobierno de la política objeto de estudio, se utilizarán las estrategias de recolección de datos, tales como entrevistas en profundidad y semiestructuradas, observación no participante y recopilación de documentos y materiales. Por otra parte, si bien la estrategia de análisis de datos parte de una lógica cualitativa, no se desestima la utilización de técnicas cuantitativas, uso de estadísticas distritales, nacionales y provinciales, como método para comprender la situación social y educativa.

**Palabras claves:** Plan FinEs, red de integración socioeducativa, gobierno



## Introducción

El Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) es desarrollado a partir del año 2008 en todas las jurisdicciones del país (CFE, Resolución N°66/08). Posteriormente, cada provincia elaboró resoluciones propias para viabilizar, promoviendo mayores condiciones de institucionalización y de financiamiento, permitiendo a los jóvenes, adultos y adultos mayores a culminar el nivel primario y secundario y así brindarles la posibilidad de retomar la escuela.

En la Provincia de Buenos Aires, a partir del año 2012, se aprueba el Plan FinEs a través del “Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios”, el cual es elaborado a través de un modelo de gestión conjunta que propone asociar y articular las capacidades y acciones del Ministerio de Educación de la Nación con la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y organismos sindicales, empresariales, cooperativas, asociaciones civiles y comunitarias, entre otras (Resolución DGCyE N°444/12).

El Plan tiene como objetivo garantizar la alfabetización y finalización de la obligatoriedad escolar. En su inicio, año 2008, abarcó únicamente a jóvenes de entre 18 a 25 años, que terminaron de cursar y adeudaban materias del último año del secundario. En una segunda etapa, desde 2009 hasta la actualidad, abarca además a aquellos jóvenes y adultos mayores de 18 años que no iniciaron o no terminaron la primaria o secundaria, contemplando la apertura de diversas sedes de estudio en escuelas estatales, iglesias, fábricas, universidades, entre otras.

Según establece la normativa provincial los principales propósitos por el que se concretiza la formulación del Plan FinEs (Resolución N° 444/12, DGCyE) son:





# FLACSO 2022

- *Cumplir con la obligatoriedad escolar establecida en la Ley de Educación Nacional N°26.206 y la Ley de Educación Provincial N° 13.688*
- *Ingresar a quienes no hayan sido incluidos por diversas causas en el Sistema Educativo de la Provincia de Buenos Aires*
- *Reingresar al sistema educativo como alumno a jóvenes, adultos y adultos mayores que han abandonado los estudios adeudando áreas/materias/ espacios curriculares para completar sus estudios secundarios*
- *Generar espacios pedagógicos que atiendan a la diversidad de situaciones de enseñanza y de aprendizaje que presentan los jóvenes y adultos bonaerenses*

El Plan FinEs forma parte de una política pública educativa y para su efectiva puesta en acto y sostenimiento requiere de la integración de esfuerzos, experiencias y saberes acumulados tanto por las organizaciones como por los organismos estatales. Dado que la apertura de Centros Educativos del Plan FinEs es factible -mediante la firma de convenios específicos- no solamente en las instituciones escolares, sino también en otros espacios comunitarios donde se nuclean jóvenes y adultos, el diálogo y la práctica conjunta entre Estado y Sociedad Civil se torna central (Ministerio de Educación, 2015, p. 41). Además, los Centros Educativos que forman parte del Plan se encuentran insertos fuera de la escuela llevando a cabo un trabajo coordinado por parte de individuos y organizaciones que encaran múltiples actividades, tales como la elaboración de diagnósticos territoriales, seguimiento de los estudiantes evitando su deserción en el sistema, la participación en el diálogo entre autoridades, entre otras. Analizar la política objeto de estudio implica abordar al espacio territorial como una dimensión a través de la cual las políticas educativas diseñan y rediseñan sus estrategias, intervienen e inciden en la práctica de los actores sociales, a la vez que éstos inciden en



# FLACSO 2022

aquellas, permite reconstruir los modos en que se organizan y reorganizan las políticas de gobierno. Para López De Souza (1995), el territorio es el espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder, que define, un límite y que opera sobre un sustrato referencial; de ahí que es definido por relaciones sociales. De ese modo, el enfoque territorial del desarrollo presupone la acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales en él existentes acompañados de recursos para la ejecución de las políticas en el territorio. Por ello resulta fundamental la participación multiactorial, el diseño de estrategias y análisis de las mismas. Si bien se considera significativa la participación de los actores, la identidad territorial, la visión estratégica de la política y su articulación “centralismo” “localismo”, comprender la lógica de acción de los actores es de carácter fundamental para dar cuenta de la trayectoria del Plan FinEs. Bajo estas consideraciones, las nuevas formas de gobierno conducen a gobernar por medio de redes y no de jerarquías ni de autoridades, sino más bien de conformar relaciones a través de la influencia (Gallicchio, 2010).

Múltiples autores como Giovine, Martignoni y Correa (2009) han analizado la concepción de lo socioeducativo como trama de políticas y prácticas en el que circulan relaciones de poder y estrategias de inclusión para sostener la escolarización de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social. Agregando a lo anterior, reflexionar sobre las mismas implica una complejización conceptual entre el carácter híbrido, heterogéneo y conflictivo entre las tramas multirregulatoria del gobierno. Investigadores como Federico Martín González (2020) analiza el modo en que la política adquiere en el escenario de la variación en la forma de gestión del plan durante el período 2013-2019 analizando las narrativas de los funcionarios comprendiendo las transformaciones sociopolíticas y la configuración histórica característica de la Educación de Jóvenes, Adultos y Adultos mayores.



# FLACSO 2022

En complemento con lo previamente mencionado, el problema respecto al gobierno ha sido analizado por múltiples autores, siendo el referencial teórico de mayor influencia Michel Foucault (1991), quien realiza una caracterización genealógica sobre la concepción de gobierno analizando las prácticas de poder que se ejercen en determinados contextos históricos. Ahora bien, la importancia de trasladar el enfoque de Foucault al contexto de la política socioeducativa Plan FinEs requiere tener presente los análisis fenómenos sociopolíticos comprendiendo la biofísica del poder mediante los dispositivos que la conforman.

De igual forma, Gilles Deleuze (1989) retoma la noción de dispositivo afirmando que está compuesto de líneas de diversa naturaleza con dirección diferente, con desequilibrios y líneas que se alejan o acercan. Por tal motivo, las identifica como líneas de visibilidad, de enunciación, de fuerza y de subjetivación, a las cuales Foucault (1991) distingue como Saber-Poder y Subjetividad.

Algunas investigaciones recientes refuerzan la importancia del gobierno - desde la conceptualización de Foucault- como ejercicio referido a guiar la conducta de los otros.

Para Giovine (2010; 2012), el gobierno en su forma política (“de los otros” al decir de Foucault, 2009) “sería un conjunto de instituciones y prácticas que incitan, inducen, desvían, facilitan, dificultan, obligan o impiden la acción de los otros y que trabajan sobre un campo de posibilidades en el que se puede inscribir el comportamiento de los sujetos” (2012, pp. 35-36). Por cierto, adoptar el término de dispositivo para analizar los programas sociales permite concebir al gobierno no como el ejercicio de la soberanía, sino como el ejercicio activo orientado a dirigir conductas, renunciando así al Estado como unidad, impulsor o beneficiario de poder (Dallorso, 2012)

Por último, Boaventura de Sousa Santos (2003) retoma el diálogo de dispositivo de poder de Foucault donde si bien concibe al dispositivo como



# FLACSO 2022

un conjunto de elementos articulados cuyo poder parte del carácter múltiple y plural, también prevalece una dominación estatal que no pierde centralidad en las sociedades contemporáneas articulándose con redes más o menos burocratizadas, dispersas o informales.

A partir de los antecedentes previos, podemos pensar de qué manera la política educativa Plan FinEs interviene en poblaciones con trayectorias escolares interrumpidas y constituye una nueva modalidad de gobierno frente a la cuestión social. Dado que las transformaciones sociales de fines del siglo XX y comienzos del XXI constituyen nuevas poblaciones (pobres, excluidos, vulnerables) implicando una modificación en las técnicas de gobierno previamente constituidas. Las estrategias impulsadas por el gobierno para diseñar y poner en acto la política educativa Plan FinEs se hallan enmarcadas en programas que oscilan entre una naturaleza compensatoria que focaliza la inversión en poblaciones con trayectorias escolares interrumpidas pretendiendo compensar la equidad educativa. Y otra, de naturaleza restitutiva de derechos vulnerados, en las cuales se implementan estrategias de discriminación positiva a favor de núcleos poblacionales en situación de riesgo, a fin de garantizar el derecho a la educación en tanto derecho humano fundamental (Ruiz, 2020).

El Plan FinEs como política socioeducativa -que supera la visión asistencialista y compensatoria brindando un sistema de protección y promoción de derechos- representa la oportunidad de reflexionar cómo los actores municipales, provinciales y nacionales adquieren en el territorio el protagonismo de la comunidad como territorio de gobierno (Roe, 2007, De Marinis, 2011) con sus dimensiones identitarias y culturales.

Analizar la política objeto de estudio, permitirá considerar nuevas formas de control, decisión y representación en el ámbito provincial tomando como población objetivo a aquellos jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas, apelando a espacios de poder entre



# FLACSO 2022

áreas gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil y creando “redes de integración regulatoria” (Giovine, 2012, p. 216) que generan relaciones y subjetividades que son necesarias indagar con mayor profundidad.

## Pregunta de Investigación

Las normas y las resoluciones establecidas en legislaciones del sistema educativo nacional y provincial se fijan a través de acuerdos y desacuerdos, modificando y articulando organismos gubernamentales con la sociedad civil. Esto permite considerar nuevas formas de control, decisión y representación del ámbito local frente a la pirámide jurídica. El Plan FinEs tiene su focalización en aquellos jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas, apelando a espacios de poder entre áreas gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil creando redes socioeducativas.

La multiplicidad de estas redes socioeducativas comprende un efecto cíclico, generando nuevas capas formales enmarcadas en la red burocrática del sistema educativo y nuevas capas de carácter informal donde se adicionan a redes formales; aun no reconocidas ni valoradas por el sistema. Indagar al Plan FinEs como política socioeducativa conlleva a múltiples miradas y sentidos diversificados desde sus inicios. Actores y acciones que desde la normativa aparecen regulados por medio de resoluciones y circulares técnicas con el fin de preservar lineamientos disciplinados bajo una escala vertical que se van diluyendo y diversificando en el territorio.

El presente estudio se desarrolla en el Conurbano Bonaerense debido a que constituye un espacio de indagación fructífero en miras a comprender las estrategias de la política socioeducativa del Plan Fines para sostener la escolaridad de los jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias



# FLACSO 2022

escolares interrumpidas; el cual se halla atravesado por grandes transformaciones y emprendido por diversos actores que constituyen y representan (o no) un desafío para la puesta en acto de la política. Esto permite comprender el espacio territorial como dimensión en el cual las políticas educativas diseñan sus estrategias, intervienen e inciden en la práctica de los actores sociales. Por esta razón, en este proyecto no se propone analizar únicamente la intervención del Estado en la política educativa, sino mostrar cómo la política se despliega más allá del control del Estado y por la acción de otros agentes sociales en “arenas” públicas y privadas; las escuelas, los sindicatos docentes, las agrupaciones estudiantiles, las organizaciones de la sociedad civil, las escuelas/universidades, etc., están “empoderadas” (“empowered”) es decir tienen diferentes cuotas de poder y actúan diferencialmente dentro del proceso político (Ball, 1992).

Por lo expuesto anteriormente, el principal interrogante de investigación es:

¿Cómo es el gobierno de la política educativa Plan FinEs por el cual se materializan las racionalidades políticas, en el Partido de Merlo, Conurbano Bonaerense en el período 2004-2016?

## Objetivo general y específicos

Analizar el gobierno de la política educativa Plan FinEs por el cual se materializan las racionalidades políticas, en el Partido de Merlo, Región 8 del Sistema Educativo, del Conurbano Bonaerense en el período 2004-2016



# FLACSO 2022

## Objetivos Específicos:

- Reconstruir los momentos antecedentes del Plan FinEs y la relación entre las políticas de reinserción escolar y las políticas socioeducativas.
- Analizar los discursos que interpelan a las organizaciones, instituciones y actores a producir nuevos formatos que trasciendan el escolar tradicional.
- Explorar los sentidos adjudicados a los lineamientos de política educativa Plan FinEs (como consecuencia de) y su relación con las nuevas demandas sociales del territorio.
- Analizar las técnicas de poder diseñadas para garantizar la alfabetización y el cumplimiento del mandato de la ampliación de la obligatoriedad escolar

## Hipótesis

La hipótesis que orienta la investigación es la siguiente:

El gobierno de la política Plan FinEs en el Conurbano Bonaerense como red de integración socioeducativa durante el período analizado (2004-2016), articula heterogéneas formas de poder en diferentes campos sociales, produciendo nuevas prácticas y trayectorias en la puesta en acto del plan.

## Metodología

El *objeto empírico* es el gobierno de la política Plan Fines como nueva red de integración socioeducativa que promueve la finalización de los estudios primarios y secundarios en jóvenes, adultos y adultos mayores con



# FLACSO 2022

trayectorias escolares interrumpidas en el período 2004-2016 en el Conurbano Bonaerense, Argentina.

La investigación asume una *metodología cualitativa* debido a que permitirá identificar y construir elementos conceptuales para definir nuevos terrenos de la política educativa. Si bien partimos de conceptos, categorías conceptuales e investigaciones previas, no constituyen marcos conceptuales acabados, sino formulaciones que nos permitirán desentrañar fenómenos y relaciones no previstas. Paralelamente, se diseñan técnicas cualitativas- exploratorias para llevar a cabo el estudio mediante diversas estrategias de recolección de datos para comprender significados entre estructuras y jerarquías políticas, recopilación de marcos normativos y regulatorios, con el fin de reconstruir escenarios y macro estructuras de análisis. Al mismo tiempo, se trabaja con la perspectiva socio- temporal para identificar los procesos, cambios y mutaciones que ha sufrido la política desde su implementación hasta su trayectoria actual y perspectiva futura.

Por otra parte, si bien la estrategia de análisis de datos parte de una lógica cualitativa, no se desestima la utilización de técnicas cuantitativas (uso de estadísticas distritales, nacionales y provinciales) como método para comprender la situación social y educativa de la población que forma parte de la política, como así también caracterizar a la política socioeducativa del Plan Fines en relación a las estadísticas oficiales, provinciales y municipales de los partidos seleccionados de la Provincia de Buenos Aires.

El objetivo es promover un trabajo en donde la observación de la realidad social, los análisis de documentos normativos, las entrevistas a diversos agentes responsables de la política, el estudio de categorías conceptuales y el manejo de datos estadísticos nos permitan atravesar un trabajo en el cual sea el motor de nuevas formulaciones y planteos de las actuales





# FLACSO 2022

intervenciones en educación, abriendo nuevos paradigmas de investigación en materia de políticas educativas.

El *trabajo de campo* de la presente investigación se desarrolla en la Región 8 del Sistema Educativo conformada por el Partido Merlo. La Región 8-del Sistema Educativo- constituye un espacio territorial de indagación en el que se diseñan estrategias, intervienen e inciden en la práctica de los actores sociales caracterizando los aspectos socio- demográficos de la población que forma parte de la oferta y demanda de la política, teniendo en cuenta el territorio seleccionado. Delimitar territorialmente nos conduce a definir elementos de la política bajo universos de análisis que encuadran procesos y relaciones sociales que adquieren formas específicas de espacios sociales.

Partir de una descripción reflexiva como técnica cualitativa es de importancia fundamental para describir, explicar e interpretar el gobierno de la política Plan FinEs. Por tal motivo, se utilizarán las siguientes estrategias de recolección de datos.

*-Entrevistas en Profundidad y Semiestructurada:* se realizan entrevistas en profundidad a referentes de diversas jerarquías de decisión de la política, tales como: autoridades educativas que van desde el nivel local, distrital y municipal hasta funcionarios nacionales y provinciales. Por otra parte, para estudiar la manera en que la política interpela a los nuevos formatos escolares en los niveles de educación obligatoria se realiza entrevistas semiestructuradas a los agentes educativos, tales como: profesores, inspectores, tutores, coordinadores y directivos. Se lleva a cabo el modelo de entrevista semiestructurada, ya que determina la información más relevante con el fin de entrelazar temas y obtener diversas respuestas sobre el tema a estudiar.

*-Observación No Participante:* para complementar con las entrevistas, el estudio tiene como propósito incluir observaciones no participantes para apreciar desde el campo los contextos institucionales (equipamiento,



# FLACSO 2022

materiales, recursos, lugares geográficos) en que se desarrolla el plan, como así también a eventos (tales como actos públicos, reuniones, entre otros) efectuados por los responsables y funcionarios que actúan como articuladores del Plan. Las implicancias de llevar a cabo Observaciones No Participantes consisten, en primer lugar, poder acceder a los actores que presenten dificultades para expresar creencias y sentimientos verbalmente o no desean manifestarse en relación a determinados hechos o circunstancias y, en segundo lugar, poder observar una desviación o distorsión de lo expresado en relación con la realidad de la puesta en acto de la política.

*-Recopilación de documentos y materiales:* simultáneamente a las anteriores estrategias de recolección de datos y en todas las instancias, se realiza una recopilación de documentos. Se sistematizan los marcos normativos que constituyen el núcleo central del programa, desde su inicio hasta la actualidad con el fin de apreciar cambios, ajustes, reformas y mutaciones a lo largo del tiempo. Además, se accede a información y registros administrativos producidos por los mismos municipios como así también con documentos/ registros/ archivos emitidos por el gobierno nacional y provincial.

## Resultados<sup>1</sup>

Desde el objeto de estudio por el que se enmarca la investigación, el análisis del gobierno no debe pensarse desde términos de aplicación de ley o de pedagogía disciplinaria, sino más bien como un nuevo arte de gobernar administrando el territorio y sobre todo a la sociedad civil. O tal, como afirma Giovine (2012) cabe interrogarse si en ese nuevo modo de control el Estado se minimiza delegando parte de su formación a los sujetos o sí



# FLACSO 2022

más bien una reubicación estratégica del Estado y la sociedad en la que se dirimen las fuerzas regulatorias estructuran otras formas de gobernar.

Las normas y las resoluciones establecidas en legislaciones del sistema educativo nacional y provincial se fijan a través de acuerdos y desacuerdos, modificando y articulando organismos gubernamentales con la sociedad civil. Esto permite considerar nuevas formas de control, decisión y representación del ámbito local frente a la pirámide jurídica. El Plan FinEs tiene su focalización en aquellos jóvenes, adultos y adultos mayores con trayectorias escolares interrumpidas, apelando a espacios de poder entre áreas gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil creando redes *socioeducativas*.

La multiplicidad de estas redes socioeducativas comprende un efecto cíclico, generando nuevas capas formales enmarcadas en la red burocrática del sistema educativo y nuevas capas de carácter informal donde se adicionan a redes formales; aun no reconocidas ni valoradas por el sistema.

Indagar al Plan FinEs como política socioeducativa conlleva a múltiples miradas y sentidos diversificados desde sus inicios. Actores y acciones que desde la normativa aparecen regulados por medio de resoluciones y circulares técnicas con el fin de preservar lineamientos disciplinados bajo una escala vertical que se van diluyendo y diversificando en el territorio.

En el contexto de formulación de la política del Plan FinEs se encuentran un conjunto de normativas del Ministerio de Educación de la Nación y la DGCyE. Sin embargo, en el contexto de la práctica, el Municipio crea sus propias normativas paralelas al aparato burocrático nacional y provincial. Así es como se introducen “dispositivos de trabajo con la comunidad” (Giovine, 2012) involucrando actores sociales, educativos y políticos que cubren funciones tanto técnicas-administrativas como técnicas-pedagógicas en los CENS, la UEGD y el Consejo Escolar, como canales distritales de conducción. Además, se instituyen redes mixtas entre la



# FLACSO 2022

sociedad civil y ministerios de la Provincia y la Nación, constituyéndose como mediadores entre la escolarización formal o común y otras vías paralelas al sistema educativo que conforman sedes de anclaje comunitario. Estas redes mixtas están permeadas por múltiples relaciones de unificación y discrepancias políticas entre el municipio-inspectores-coordinadores-referentes y alumnos.

La figura del referente enmarcado en un estatuto sui generis no forman parte de la estructura jerárquica de la Dirección General de Cultura y Educación, pero se constituyen en actores centrales en la puesta en acto del plan. Múltiples espacios territoriales e institucionales cohabitan en el Partido de Merlo en el marco de relaciones entre la política nacional y provincial con conflictos y ambivalencias entre ambos niveles de gobernanza, transfiriendo al municipio un margen significativo de poder con un rol activo y protagónico en el desarrollo de sus políticas públicas. La importancia del desarrollo local no puede ser considerada como un proceso independiente del desarrollo nacional. Plan FinEs como política socioeducativa es objeto de múltiples intervenciones de desarrollo local.

A causa de esto, el Plan FinEs, desde el marco de una nueva generación de políticas no es concebido como la territorialización de la política desde el centro, sino más bien como una política territorial con gobernanza multinivel (nacional, regional, local) de desarrollo económico y capital simbólico-social. Su incidencia se considera en todo el ciclo de su trayectoria local promoviendo estrategias de articulación nacional y provincial. Sin embargo, la territorialización de la política forma parte desde el centro para la creación de nuevos actores, recursos humanos y financieros, pero la articulación proviene desde el territorio asegurando competencias y estrategias de desarrollo local. El municipio como actor principal de regulación multinivel, condiciona la política obligándose a atender las demandas de los ciudadanos tensionados por la situación de crisis y reestructuración económica a nivel nacional y provincial. Estas



# FLACSO 2022

tensiones “desde arriba” y “desde abajo” corresponde a las particularidades que asumió la descentralización y reforma del Estado que tuvieron lugar en la década de los '90, con estrategias de inclusión mediante programas definidos a nivel nacional, pero ejecutados territorialmente.

Desde el origen del Plan FinEs, las autoridades territoriales- municipales del Partido de Merlo están atravesadas por una configuración heterogénea tanto en la extensión territorial como en la articulación con actores políticos y sociales. La transición entre el período gubernamental del Plan, en el municipio analizado, estaba dominada por la gestión municipal con sus secretarías liderando su funcionamiento en la ejecución del plan. La particularidad del Plan FinEs es el debilitamiento continuo que presentan los actores políticos y sociales en su proceso de transición a lo largo del ciclo de la política, debido a que todo cambio de gestión con diferente signo político-partidario conduce al surgimiento de nuevos escenarios, vinculaciones y figuras, generando impactos en el plan en su puesta en acto (Ball, 1990).

## Conclusiones<sup>2</sup>

Múltiples razones territoriales e institucionales atraviesan el gobierno de la política Plan FinEs en el marco de relaciones entre la política nacional y provincial con conflictos y ambivalencias permanentes. Siendo así que la decisión de adoptar el concepto de gobierno de la educación implica no solo el ejercicio de la soberanía, sino que además la identificación, conceptualización y articulación de multiplicidad de autoridades de gubernamentales. Las normas y las resoluciones establecidas en legislaciones del sistema educativo nacional y provincial se fijan a partir de acuerdos y desacuerdos modificando y articulando con sectores de la sociedad civil.



# FLACSO 2022

La multiplicidad de estas redes socioeducativas comprende nuevas capas formales enmarcadas en la red burocrática del sistema educativo y nuevas capas de carácter informal donde se adicionan redes informales, aun no reconocidas ni valoradas por el sistema. El Plan FinEs se construye así en un dispositivo superando la visión asistencialista y brindando un sistema de protección y promoción de los derechos, ante la extensión de la educación obligatoria para los sectores más vulnerados que han experimentado interrupciones en su trayectoria escolar. Así es como la vulnerabilidad de los sujetos que no pueden salir por sí solos de su condición, supone la intervención del Estado y de la sociedad como microcomunidades de integración.

## Referencias bibliográficas

Ball, S (1990). Politics and policy making in education: explorations in policy sociology. London: Routledge.

Martinis, P. (2011). “Hacia la ampliación del concepto de educación o cómo volver a pensar la educación en términos universales” en Ubal, Marcelo; Varón, Ximena y Martinis, Pablo (comp.) Hacia una educación sin apellidos. Aportes al campo de la Educación no formal. Psicolibros, Montevideo.

Deleuze, Gilles (1989). “¿Qué es un dispositivo?”, en Michel Foucault, filósofo. Barcelona: Gedisa, pp. 155-163.

Foucault, M. (2007). Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France

---- (1978-1979). Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. Clase del 24 de enero de 1979: 80-92. Clase del 7 marzo de 1979: 239-248.



# FLACSO 2022

----(2001). “El sujeto y el poder”. En Dreyfus, H. L. y Rabinow. Michel Foucault.

Más allá del estructuralismo y la hermenútica. Nueva Visión. Buenos Aires.

---- (2000). Defender la sociedad. Buenos Aires, FCE.

---- (2007). Nacimiento de la Biopolítica. Buenos Aires, FCE.

---- (2009). El Gobierno de sí y de los otros. Buenos Aires, FCE.

---- (2014). Las Redes de Poder. Buenos Aires, Prometeo.

Giovine, R (2012).El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas. Bernal, Editorial UNQ.

Giovine, R y Martignoni, L (2010). Políticas educativas e instituciones escolares en Argentina. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Gruszka, M., y Abritta, A. (2018). La implementación del Plan FinEs: un análisis desde el trabajo docente. Universidad de Buenos Aires.

Miranda, E (2014). Contribuciones de Stephen Ball a la investigación sobre políticas educacionales como campo teórico. II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Políticas Educativas. Brasil.

Rodríguez, L. (1995). La educación de adultos en la Argentina. En Puiggrós, A. Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo. Buenos Aires: Galerna.

Tenti Fanfani, E (comp.) Nuevos Temas en la Agenda de Política Educativa, Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2008.

Tiramonti, G. y Montes, N. (Comp.)(2009): La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas de la investigación. Buenos Aires: FLACSO y Ediciones Manantial.



# FLACSO 2022

Tiramonti, G (2011). Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. Editorial: HomoSapiens. Buenos Aires.

### *Fuentes de Ponencias y Congresos*

Finnegan, F.; Brunetto, C. (2014). “Acá hay un trabajo político”: Actores y relaciones en la producción del Plan FinEs 2 Secundaria en la Provincia de Buenos Aires (En línea). Trabajo presentado en VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina

La educación de las personas adultas. La declaración de Hamburgo. La agenda para el futuro. 5ª Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas. CONFINTEA. 14- 18 de Julio 1997. UNESCO.

Riquelme, G. C. y Herger, N. (2007): “Saberes en jaque: de la negociación de las calificaciones a la certificación de las competencias”. Ponencia: V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo.

### *Fuentes de Revistas Académicas*

Abrita, A. y Peluso, N (2015). Saberes compartidos: apuntes de trabajo para tutores Fines. 1ra Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Castro, E. Michel Foucault: sujeto e historia. Tópicos [online]. 2006, n.14, pp. 171-183. ISSN 1666-485X.

De la Fare, Mónica (2010). La producción de investigaciones y estudios en temas de EDJA en Argentina. Serie: La Educación en Debate. Documentos de la DiNIECE. Ministerio de Educación.





# FLACSO 2022

- Giménez, G. (2002). Introducción a la sociología de Pierre Bourdieu. Colección Pedagógica Universitaria. Número 37-38. 01-11
- Montes, N., Sendon, M. A. (2006). Trayectorias educativas de estudiantes de nivel medio. Argentina a comienzos del siglo XXI. Revista Mexicana de Investigación.
- Rose, Nikolas (2007). ¿La muerte de lo social? Re- configuración del territorio de gobierno. Revista Argentina de Sociología. pp. 111- 150. Vol. N°8, ISSN 1667- 9261.
- Terigi, F (2008). “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles”. En: Propuesta educativa n° 29, Buenos Aires: FLACSO.
- Tiramonti, G. (2010). Mutaciones y permanencias en la estructura de gobierno de la educación. Propuesta Educativa. Regulación y Gobierno de los Sistemas Educativos, Vol. 33, 43-52
- Tiramonti, G. (2010). Tendencias actuales en las políticas educativas de la región. Propuesta Educativa. Tendencias actuales en las políticas educativas de la región, Vol. 34, 7-12
- Torres, A.(2007). Educación de Adultos y Desarrollo. Revista EAD- Educación de Adultos y Desarrollo. Vol. 69.
- Torres, A. (2000). Ires y venires de la Educación Popular en América Latina. La Piragua. Revista Latinoamericana de Educación y Política. Vol. 18, 19-29.
- Toscano, A., y Serial, A. (2012). Presentación descriptiva e implementación del Plan. En: Toscano (coord.), Adolescentes y secundaria obligatoria Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela Conurbano (Argentina), (pp. 49-58). Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Universidad Nacional de General Sarmiento.



# FLACSO 2022

Paviglianiti, N. (1993). “El Derecho a la Educación: una construcción histórica polémica”. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Serie Fichas de Cátedra. Bs. As.

Wanschelbaum, C (2012). La Educación de Jóvenes y Adultos como corolario de los privilegios de clase en la educación. Revista IICE. Vol. 32. ISSN 0327- 7763

Viego, V. (2015). “Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina”. Archivos analíticos de Políticas Educativas, 23 (X)

### *Fuentes Documentales*

Concejo Federal de Educación. Resolución 917/08.

Estatuto de la Universidad Nacional del Oeste. Aprobado por Asamblea Académica del 25 de octubre de 2013.

Honorable Congreso de la Nación Argentina

—Ley Nacional de Educación N°26206/2006

—Ley Federal de Educación N°24195/1993

—Ley de Educación Provincial (13.688), Argentina, 2007

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Honorable Congreso de la Nación Argentina

—Ley Nacional de Educación N°26206/2006

—Ley Federal de Educación N°24195/1993

—Ley de Educación Provincial (13.688), Argentina, 2007

—Dirección General de Cultura y Educación, Resolución 444/12.

—Ministerio Educación de la Nación y Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Convenio Marco 299/08.



# FLACSO 2022

—Ministerio de Educación. DiNIECE. RedFIE. Relevamiento Anual 2013.

—Ministerio de Educación. Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs)

Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires

—Mapa de las Regiones Educativas del Conurbano Bonaerense

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Resolución 444/12

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Disposición 99/12

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Resolución 713/17

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Resolución N°3520

—Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Resolución N°115/16

—Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires.  
Circular

Técnica N°4/12

—Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires.  
Circular Técnica N°3/16



# FLACSO 2022

## *Fuentes de Internet*

Abritta, A. (2017). Creación de Alternativas Pedagógicas para el Ejercicio del Derecho a la Educación en Jóvenes y Adultos: El Caso del Plan Fines en la Provincia de Buenos Aires (Argentina). *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 11 (2). 21- 33.

Antón, G., Cresto, J., Rebón J., et al. (2010). "Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en Argentina." *Observatorio Social de América Latina*, 28

Burgos, A. (2015). "Jóvenes, educación y trabajo. Acerca del Plan FinEs como estrategia de inclusión social y laboral". 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 5, 6 y 7 de agosto de 2015, Buenos Aires, Argentina.

Bordoli, E (2012). "Las políticas de inclusión educativa y los gobiernos progresistas. El caso uruguayo: algunos elementos analíticos para comprender los procesos políticos y educativos actuales" En Montiel y Oliva *Educación, gobierno e instituciones en contextos diversos*. L.A.E. - Laboratorio de Alternativas Educativas, San Luis. Dirección Electrónica: [http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libros\\_Electronicos/libro\\_educ\\_gob\\_montiel.pdf](http://lae.unsl.edu.ar/Ediciones/Libros_Electronicos/libro_educ_gob_montiel.pdf)

Brusilovsky, S. (2006). *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*, Buenos Aires, Argentina: Novedades Educativas.

Brusilovsky, S. y Cabrera, M. E. (2008). Principios democráticos de la educación para adultos: su metamorfosis en los '90, *Educación, Lenguaje y Sociedad*, 5 (5), 19-40.

Brusilovsky, S. y Cabrera, M. E. (2012). *Pedagogías de la educación escolar de adultos: una realidad heterogénea*, Michoacán, México: CREFAL.



# FLACSO 2022

- Burgos, A. (2016). El Plan FinEs: un análisis de los aportes y límites en la ampliación del derecho a la educación en las políticas sociales, ponencia presentada en XI Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada: 5-7 de diciembre de 2016. Recuperado de: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>.
- Burgos, A. (2015). “Jóvenes, educación y trabajo. Acerca del Plan FinEs como estrategia de inclusión social y laboral”. 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 5, 6 y 7 de agosto de 2015, Buenos Aires, Argentina.
- Caisso, L. (2012). Una aproximación a un plan educativo para jóvenes y adultos desarrollado por una organización social (Córdoba, Argentina), en Revista Interamericana de Educación de Adultos, 34 (2), 28-40.
- Casals, L. (2018). Educación y territorio. Educación secundaria de jóvenes y adultos a través del Plan Fines en el Área Reconquista de Gral. San Martín (Tesis de Maestría) Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.
- Castillo, J. y Cabezas, G (2010). Caracterización de jóvenes primera generación en educación superior. Nuevas trayectorias hacia la equidad educativa. En: [http://docencia.userena.cl/jdownloads/Documentos/primerageneracion\\_profesionales.pdf](http://docencia.userena.cl/jdownloads/Documentos/primerageneracion_profesionales.pdf)
- Cuestas, P. (2014). “Yo quiero mi título”: La perspectiva de los alumnos y alumnas del Plan FiNes II de La Plata sobre su paso por esta experiencia educativa. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Ensenada, Argentina.
- Correa, M. (2014). El Plan FinEs desde la mirada de los estudiantes egresados: sus percepciones acerca del formato. IV Jornadas



# FLACSO 2022

Nacionales II Jornadas Latinoamericanas de investigadores/ras en formación en Educación. CABA, Argentina, 1609-1621.

Crego, M. y González, F. (2015). “Nuevas oportunidades como experiencia. Jóvenes y desigualdad en el caso del Plan FinEs 2 en el Gran La Plata”, en *Cuestiones de Sociología* n° 13.

Dávila, O. y Ghiardo, F (2005) Trayectorias, transiciones y condiciones juveniles en Chile. Disponible en:  
[http://www.redligare.org/IMG/pdf/trayectorias\\_transiciones\\_condiciones\\_juveniles\\_chile.pdf](http://www.redligare.org/IMG/pdf/trayectorias_transiciones_condiciones_juveniles_chile.pdf)

De la Fare, M., Rovelli, L. y Atairo, D. (2016). Innovaciones en las políticas nacionales de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA): el Programa FINES en Argentina y el PROEJA en Brasil, *Horizontes*, 34 (3), 7-21.

Di Bastiano, R. (2015). Cuando las organizaciones actúan como puentes: Un estudio sobre la implementación del Plan FinEs (Tesis de grado) Universidad Nacional de La Plata- Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, Argentina.

Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8). Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/>

Facioni, C. y Ostrower, L. (2013). Programas de terminalidad educativa en Argentina: aportes para un análisis crítico del “Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios” (Plan FinEs), X Jornadas de sociología de la UBA. 20 años depensar y repensar la sociología, UBA, Ciudad de Buenos Aires: 1-7 de julio de 2013.

Feldfeber, M y Gluz, N (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencia de los 90, contradicciones y tendencias de “Nuevo Siglo”. Disponible en:



# FLACSO 2022

<http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2014/05/Feldfeber-y-Gluz-Las-pol%C3%ADticas-educ-en-Argentina.pdf>

Finnegan, F. (2014). Terminar el secundario, esa es la cuestión, *Le Monde Diplomatique*, 24, 1-2.

Finnegan, F., y Brunetto, C. (2014). Acá hay un trabajo político. Actores y relaciones en la producción del Plan FinEs 2 Secundaria en la Provincia de Buenos Aires, VIII Jornadas de Sociología, UNLP, Ensenada, 3-5 de diciembre.

Giménez, D., e Inda, M. A. (2015). Condiciones y regulaciones del puesto de trabajo docente al interior del Plan FinEs”, III Seminario Nacional de la Red ESTRADO Argentina, UNLP, Ensenada: 2-4 de septiembre de 2015

Giavedoni, José G (2013). “Foucault, La casa verde y el dispositivo de la pobreza. El gobierno de la nueva cuestión social en América Latina” en *KAIROS* Revista de Temas Sociales, Año 17, N° 32, noviembre. Dirección electrónica: <http://www.revistakairos.org>

González, F. (2018). El Plan FinEs2. Elementos para el análisis de la terminalidad educativa (pp. 78-98) en Claudio Suasnábar; Laura Rovelli y Emilia Di Piero (coord.), *Análisis de Política Educativa Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*, La Plata, Argentina: EDULP.

Gruszka, M., & Abritta, A. (2018). La implementación del Plan FinEs: un análisis desde el trabajo docente. *Question/Cuestión*, 1(59), e072. <https://doi.org/10.24215/16696581e072>

Iovanovich, Liliana (2012). Reseña de la evolución de la Educación de Jóvenes y Adultos Bonaerense con especial referencia al Nivel Medio de Enseñanza. Buenos Aires. Disponible en: [file:///C:/Users/SOUL/Downloads/Medio1%20\(1\).PDF](file:///C:/Users/SOUL/Downloads/Medio1%20(1).PDF)



# FLACSO 2022

- Komański, F. (2016). Precariedad y acción colectiva: Obstáculos y limitaciones para la conformación de espacios de organización docente en el Plan FinEs II La Plata (Tesis de grado) UNLP, Argentina.
- Krichesky, Marcelo (2012). Educación Secundaria para jóvenes y adultos. Aportes acerca de la oferta, sus alcances y principales indicadores. Disponible en:  
[http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/2013/01\\_Estado\\_de\\_situacion.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/2013/01_Estado_de_situacion.pdf)
- Krieger, M. (2015). La educación en los barrios: El plan FinEs. Un estudio de caso en la periferia platense (Trabajo final de grado), UNLP, Argentina.
- Miguez, M. E. (2018). Experiencias de formación: sujetos, narrativas y territorios. Un estudio en caso: el Plan FinEs 2 en la provincia de Buenos Aires (Tesis de Maestría) Universidad de Buenos Aires- Facultad de Filosofía y Letras, Argentina.
- Míguez, M. E. (2020). El espacio, el tiempo y los otros: experiencias de formación en el Plan FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, 1(15), 53-62.  
Recuperado en 15 de agosto de 2022, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S236233492020000100007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S236233492020000100007&lng=es&tlng=es)
- Lozano, Paula; Kurlat y Silvina (2014). Plan FINES 2S: contribuciones y limitaciones al logro de la inclusión en el nivel secundario de jóvenes y adultos. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.
- Olivares, J. (2018). La inclusión como forma de la diferenciación. Educación y trabajo en el plan de terminalidad secundaria FINES II





# FLACSO 2022

en Moreno (2010-2017) (Tesis de Licenciatura) Universidad Nacional de Luján, Argentina.

Rodríguez, L. (1996). Educación de adultos y actualidad, Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, (9), 80-85

Sirvent, M. T. (1996). Educación de jóvenes y adultos en un contexto de ajuste, Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, (9), 65-72.

Vázquez, E. (2017). Volver a la escuela a través del Plan FinEs II. Un análisis exploratorio a nivel local que analiza la reinserción de los jóvenes en la educación media (Tesis de Licenciatura) Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

Viego, V. (2015). Políticas públicas para la terminalidad educativa: el caso del Plan Fines en Argentina, Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 23 (116), 1-20

### *Tesis de Maestría*

**Tagliabue, Agustina (2020).** Redes de integración socioeducativa: políticas territoriales para la finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) en Argentina. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/16342>

---

<sup>1</sup> Se destaca que los resultados son preliminares debido a que la investigación doctoral denominada “El arte de gobernar el Plan FinEs: Discursos, racionalidades y redes de integración socioeducativa” (FLACSO) se encuentra en proceso de elaboración y desarrollo. Por otra parte, si bien dichos resultados preliminares son articulados con la actual tesis doctoral, en paralelo, los resultados son extraídos de la tesis de maestría denominada “Redes de integración socioeducativa: políticas territoriales para la finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) en Argentina”. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires, 2020. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/16342>



# FLACSO 2022

---

<sup>2</sup> Se destaca que las conclusiones son preliminares debido a que la investigación doctoral denominada “El arte de gobernar el Plan FinEs: Discursos, racionalidades y redes de integración socioeducativa” (FLACSO) se encuentra en proceso de elaboración y desarrollo. Por otra parte, si bien dichos resultados preliminares son articulados con la actual tesis doctoral, en paralelo, las conclusiones son extraídos de la tesis de maestría denominada “Redes de integración socioeducativa: políticas territoriales para la finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs) en Argentina”. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires, 2020. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/16342>



**FLACSO**  
**2022**

## **O DIREITO À CIDADE COM DEVIR URBANO: HÁ INTEGRAÇÃO DO TERRITÓRIO EM CURITIBA?**

**Me. Mariel Mayer Pilarski**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

**Dra. Ana Paula Myszczyk**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

**Dra. Giovanna Pezarico**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “*Democracia, justicia e igualdad*”

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumo

O estudo tem como ponto de partida o direito à cidade elevado à categoria de direito constitucional, com a Carta Magna de 1988, para que se tenha um ambiente harmônico e equilibrado, que propicie dignidade à pessoa. Assim, a urbanidade enquanto uma experiência de mundo social e com devir urbano, torna-se necessária para a efetividade das políticas públicas, especialmente num contexto de equilíbrio no ecossistema em que pertencem. Razão pela qual, há notória necessidade de uma quebra de paradigmas para a formulação destas, rompendo aquilo que não é mais uma verdade absoluta e nem supre as necessidades dos munícipes. Até porque a urbanização brasileira exige esforços diante de obstáculos amplos e complexos, dada sua célere dinâmica ocorrida, em especial, no último século. Assim, o objetivo principal buscou verificar se as regionais administrativas do município de Curitiba, Estado do Paraná, Brasil, estão integradas, distanciadas ou excluídas no âmbito do seu território, para que se tenha o efetivo direito à cidade. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: realizar revisão bibliográfica acerca do tema, estabelecer as dimensões de investigação no bojo da teoria de Urbanidades com Devir Urbano, proposta por Netto (2013) e levantamento de dados sobre as regionais administrativas de Curitiba. A metodologia empregada é qualitativa, de natureza aplicada, com objetivos exploratórios, descritivos e explicativos, sendo utilizados como procedimentos os métodos documental, bibliográfico e estudo de caso. Não tentando esgotar o tema ou analisar equipamentos urbanos municipais a partir de georreferenciamento, pode-se dizer que estes interferem diretamente para a efetivação do direito à cidade de Curitiba, tendo como resultado de pesquisa a indicação de tendências de exclusão as do Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, CIC, Pinheirinho e Tatuquara; distanciadas do Portão e Santa Felicidade e integrada a da Matriz.

**Palavras-chave:** planejamento urbano; urbanidade; política pública; direito à cidade.



## Introdução

É importante partir do pressuposto que este artigo trata das sínteses elaboradas na dissertação de mestrado (Pilarski, 2020), apresentada no programa de pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, na linha de Políticas Públicas, na Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Assim, tem-se como ponto de partida o direito à cidade elevado à categoria de direito constitucional, com a Carta Magna de 1988. De modo a se ter um ambiente harmônico e equilibrado, que propicie dignidade à pessoa, a urbanidade enquanto uma experiência de mundo social e com devir urbano, é necessária para a efetividade das políticas públicas num contexto de um equilíbrio no ecossistema em que pertencem.

Razão pela qual, há notória necessidade de uma quebra de paradigmas para a formulação destas, rompendo aquilo que não é mais uma verdade absoluta e nem supre as necessidades dos municípios. Todavia, o Estado mostra-se demasiadamente frágil em implementar os próprios instrumentos a que se propôs (De Alencar Battaus & De Oliveira, 2016).

Um dos motivos pelos quais isto acontece é justificado pelo modo como se deu a urbanização brasileira, pautada por obstáculos amplos e complexos, dada sua célere dinâmica ocorrida, em especial, no último século. Isto é, um país de dimensões continentais teve uma grande expansão urbana em pouquíssimo tempo, onde os territórios sequer tinham o necessário planejamento e infraestrutura (de equipamentos e humanos) para o recebimento de tamanha população que viria.

Além disto, “a vida urbana envolve uma ambiguidade fundamental: ela ampara diferentes experiências individuais e as relaciona em modos de



# FLACSO 2022

experiência em comum, sob a forma da vida urbana” (Netto, 2013, p. 238), ou seja, existem várias cidades dentro de uma só.

E é neste sentido que o estudo foi realizado, com o intuito de compreender em que medida o município de Curitiba, capital do estado do Paraná, no Sul do Brasil, tem diversas realidades, como aquelas que integram totalmente os direitos e os munícipes ou que tem grande tendência de exclusão, levando a falta de concretização de direitos básicos e indispensáveis.

## Metodologia, problema e objetivos

A problemática da pesquisa centra-se na convergência do planejamento urbano para a efetivação do direito à cidade, a partir da teoria proposta por Netto (2013), sobre as urbanidades, com o devir urbano, a partir da espacialidade da dimensão ontológica (a rede de espaços públicos; lugares e edificações), razão pela qual há o recorte feito para unicamente os equipamentos públicos municipais. Com o contexto que se apresentou, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: No planejamento do município de Curitiba, como os elementos espaciais interferem para a efetivação do direito à cidade e da consequente dimensão ontológica de urbanidades que o caracterizam?

O objetivo principal buscou verificar se as regionais administrativas de Curitiba estão integradas, distanciadas ou excluídas dentro do seu território, para que se tenha o efetivo direito à cidade. Como objetivos específicos foram estabelecidos os seguintes: realização de revisão bibliográfica acerca do tema, estabelecimento das dimensões que serão estudadas dentro da teoria de Urbanidades com Devir Urbano proposta por Netto (2013) e levantamento de dados sobre as regionais administrativas de Curitiba.



# FLACSO 2022

A metodologia empregada é qualitativa, de natureza aplicada, com objetivos exploratórios, descritivos e explicativos, sendo como procedimentos os métodos documental, bibliográfico e estudo de caso.

Na pesquisa aqui elaborada, a fonte documental utilizada foram as legislações e normativas sobre o tema, além dos dados obtidos por meio do Sistema de Equipamentos Urbanos de Curitiba – SEUC (Curitiba, 2020). Parte-se da análise dos equipamentos públicos municipais existentes, mapeados e disponibilizados pelo banco de dados do SEUC, considerando sua dimensão ontológica e o lugar que ocupam na cidade.

Com o levantamento dos equipamentos públicos, por meio do banco de dados utilizado (SEUC), categorizados pelas regionais administrativas, sendo que estes foram divididos entre esses três elementos, com base no que mais se identificam, considerando o seguinte (Asher, 2010; Netto, 2013; Surel, 2008):

- a) Experiência do outro mediada pela cidade: Que o papel do espaço pode ser invisibilizado e fragmentado em razão dos meios de integração social existentes e como isto se reflete no tipo de equipamento analisado, ou seja, qual a sua importância, dada uma hierarquia de direitos fundamentais e sociais para convergir ao direito à cidade;
- b) Comunicação livre de coerção no espaço urbano: Como o equipamento produz um senso de inteligibilidade, isto é, como se compreende a disponibilização de um equipamento dessa natureza dentro do contexto social apresentado, considerando, assim como o anterior, qual direito acaba tendo que se tornar uma prioridade ante ao outro, e;
- c) Conexões dos atos através da estrutura e significados do espaço urbano: Como a estrutura faz um tipo de “cordas invisíveis”, que



tem o condão de “manter a realidade social e material articulada em nossa experiência e convívio urbanos” (Netto, 2013, p. 251).

Após, passou-se à análise de como estes contribuem para a integração social das urbanidades, distanciamento das urbanidades ou para uma exclusão amalgamada. Aqui foram abordadas, além destes três pontos, as teorias postas no referencial teórico da dissertação.

Considerando o seguinte quadro, foi realizada a análise dos dados das regionais administrativas do município:

Quadro 1 – Categorização, em porcentagens, da análise realizada

<b>Classificação</b>	<b>Porcentagem da relação equipamento x renda per capita x população</b>
Totalmente Excluída	50% a 100%
Parcialmente Excluída	0% a 49%
Totalmente Distanciada	50% a 100%
Parcialmente Distanciada	0% a 49%
Totalmente Integrada	50% a 100%
Parcialmente Integrada	0% a 49%

Fonte: autoria própria (2020).

Por fim, foi feita a análise e delineamento de como as regionais do município de Curitiba se apresentam dentro da classificação proposta, apresentaram-se sugestões e inferências de como o cenário pode ser modificado para almejar um futuro com o devir urbano de maneira plena, dentro de todo o município

## **O direito à cidade, a urbanidade e o repensar do planejamento urbano**

Em razão da previsão constitucional, do artigo 182, além de mencionado anteriormente, toma-se como conceituação neste trabalho que o direito à





# FLACSO 2022

cidade é aquela que “os cidadãos têm a uma cidade hígida, a um ambiente harmônico e equilibrado e a um local que proporcione dignidade à pessoa” (De Alencar Battaus & De Oliveira, 2016, p. 81).

O que ocorre é que as cidades têm sofrido grande mutabilidade ao longo das últimas décadas, principalmente de maneira qualitativa, “de modo que, hoje, ela não é meramente uma versão maior da cidade tradicional, mas uma nova e diferente forma de assentamento humano” (Silva, 2010, p. 23).

E, fato é, que foi só com a Constituição da República de 1988 que se dá a atenção necessária ao planejamento urbano e à matéria urbanística, ressaltando-se a importância da preservação ambiental e função social da propriedade e da cidade.

De modo que com a transformação das sociedades como um todo, o impacto nas cidades é de sobremaneira salutar, isto porque esse “novo desenvolvimento deve-se manifestar no espaço urbano, sobrepondo velhos e novos problemas” (Ascher, 2010, p. 14).

Nesse sentido, “pensar as cidades hoje implica formulações complexas que incluem as instâncias econômicas, sociais, políticas e culturais” (Ascher, 2010, p. 14). É salutar que “estamos preocupados com as formas que as cidades estão assumindo e com os riscos de toda ordem que elas parecem gerar para a sociedade e para o ambiente” (Ascher, 2010, p. 17).

No cenário posto, é indispensável tratar a urbanidade com devir urbano, como propõe Netto (2013). O fenômeno urbano toma tamanha complexidade que beira a chamada teoria da complexificação, onde os fenômenos sociais, que nunca são simples, têm graus de complexidade. A mencionada teoria tem fundamentos filosóficos e científicos, por meio da ordem interna (refere-se à coerência) e em outros momentos uma desordem (que pode levar a uma nova inteligibilidade) (Lefebvre, 1999).

As urbanidades como condição urbana podem ser compreendidas como uma “civildade do convívio” (Netto, 2013). Entendendo a conceituação a



# FLACSO 2022

partir do ponto de vista filosófico, constrói-se, de uma maneira primária, que no ambiente urbano as pessoas são balizadas pelas espacialidades contidas na cidade.

A urbanidade considera a copresença dos diferentes modos do ser. Ou seja:

Como experiência do outro, depende da temporalidade e espacialidade do encontro. Naturalmente, diferenças nessas dimensões da prática podem colocar esse outro distante de nós.

Tempos dessincronizados da ação são vetores da disjunção do encontro. (...) que pode induzir a uma desconexão de ações futuras – uma rarefação do encontro com o outro em gestões de exclusão temporal (Netto, 2013, p. 242).

Para chegar ao que se pretende e compreender as urbanidades, são inseridas as tensões de diferenciação social. Elas possuem relação com a natureza não instrumental, a produção, a vida, coletividade, identidades e grupos (aqui, aqueles que são mais similares, se aproximam) (Netto, 2013).

## **A análises sobre o município Curitiba, Paraná – Brasil.**

Curitiba é a capital do Estado do Paraná, localizada no sul do Brasil. A administração e organização pública da cidade é feita por meio de 10 regionais administrativas: Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, CIC, Fazendinha/Portão, Matriz, Pinheirinho, Santa Felicidade e Tatuquara.

Então, a partir da metodologia delineada com maiores detalhes na dissertação de mestrado (Pilarski, 2020), elaborou-se o seguinte quadro, para cumprir os objetivos propostos:



# FLACSO 2022

Quadro 2 – Tendências sobre a integração, distanciamento ou exclusão de urbanidades das regionais de Curitiba, com base na quantidade e localização dos equipamentos, comparada com os elementos metodológicos usados.

<b>Regional</b>	<b>Integração</b>	<b>Distanciamento</b>	<b>Exclusão</b>	<b>Tendência apresentada</b>
Bairro Novo	17%	25%	58%	Totalmente excluída
Boa Vista	33%	25%	42%	Parcialmente excluída
Boqueirão	17%	25%	58%	Totalmente excluída
Cajuru	8%	33%	58%	Totalmente excluída
CIC	8%	33%	58%	Totalmente excluída
Matriz	83%	17%	0%	Totalmente integrada
Pinheirinho	0%	42%	58%	Totalmente excluída
Portão	33%	50%	17%	Parcialmente distanciada
Sta. Felicidade	25%	50%	25%	Parcialmente distanciada
Tatuquara	8%	17%	75%	Totalmente excluída

Fonte: elaborado pelas autoras (2020).

A primeira constatação – latente – é de que existem várias Curitiba dentro de uma Curitiba. Para ilustrar de maneira clara: como podem as duas maiores regionais da cidade (Boa Vista e Cajuru), em quantidade de pessoas, não serem as primeiras em renda ou terem mais políticas direcionadas para mudar essa realidade? Veja-se que equipamentos de trabalho e economia em ambas não estão em integração social. Pelo contrário.

Outro ponto a se ressaltar é de que não é o número de equipamentos que torna a urbanidade com a integração social que se almeja. É um conjunto de fatores, dentre eles a população distribuída na área e a concentração – ou não – da renda. Não é porque a Regional do Boqueirão tem 45 equipamentos para a educação que isto leva a uma comunicação livre de coerção no espaço urbano, até porque é, dentre as dez, a sétima em renda, ou seja, é uma localidade que se mostra mais dependente do acesso gratuito.



# FLACSO 2022

Assim, emerge outro grande questionamento: porque o imaginário de Curitiba, como a cidade planejada, que respira o “meio-ambiente” e a integração (principalmente no seu “transporte modelo”) que se estabelece tanto para seus moradores quanto para todos de maneira geral, não se demonstrou nos dados deste trabalho?

Alguns argumentos podem ser explicativos. Primeiro, porque a grande maioria das decisões é de discricionariedade do gestor, para aquilo que “se acha” do interesse, muitas vezes tornando-se políticas (e até “eleitoreiras”). A exemplo disto, pode-se ver a quantidade de equipamentos de meio-ambiente e de turismo existentes: os bairros que mais proporcionalmente têm dessas categorias são aqueles pertencentes às regionais que ou estão integradas (Matriz) ou distanciadas (Portão e Santa Felicidade).

Segundo, porque é translúcido que vários paradigmas das políticas públicas para a integração social se alteraram ao longo do tempo, mas que a velocidade para a efetivação e construção dos equipamentos não foi a mesma. O poder de decisão acaba por não acompanhar as céleres mudanças da sociedade, o que leva, por vezes, há uma grande exclusão social e a uma urbanidade amalgamada. Para exemplificar isto, olham-se os dados dos equipamentos de saúde no Cajuru (segundo mais populoso) que tem tão somente 16, enquanto a Matriz (que é menos populosa e totalmente integrada) tem 12, fazendo com que as pessoas daquele primeiro sejam, de alguma maneira, preteridas.

Aqui cabe ressaltar o que problematiza Surel (2008) ao enfatizar que “um paradigma não é apenas uma imagem social, mas um conglomerado de elementos cognitivos e práticos que estruturam o sucesso de um sistema de atores que o tornam coorte e durável” (p. 51). Isto porque, de algum modo, infere-se que o “sucesso” que se visava com os equipamentos públicos não é o mesmo em todas as regionais. As discrepâncias entre as realidades são enormes.



# FLACSO 2022

Outro cenário que se extrai da análise dos resultados – quadros e mapas – é o que é posto por Capra e Mattei (2018), de que muitas decisões tomadas pelo governo são pequenas ou nulas do ponto de vista social e ecológico. Para tanto, ressalta-se, aqui, os equipamentos que dizem respeito ao meio ambiente, sendo que somente uma das regionais está em integração, enquanto quatro em distanciamento e as outras cinco em exclusão.

Neste sentido, para exemplificar, a partir da proposta do olhar na vertical, pode-se dizer que as regionais do Cajuru, CIC, Pinheirinho e Tatuquara são as mais desintegradas da urbanidade que se propõe. Que a Regional do Tatuquara é, pelo cenário, aquela com maior distanciamento. E que na coluna de exclusões se tem seis, das 10 regionais, com mais de 50% de exclusão dentro dos padrões deste trabalho, a partir da teoria posta por Netto (2013).

Constatar que mais da metade dos munícipes vive numa tendência de estar totalmente excluída leva a compreensão de que o direito à cidade, previsto constitucionalmente, e com foco na urbanidade, está – de longe – difícil de ser concretizado de fato, aplicando com efetividade as políticas públicas existentes, por exemplo, nas que estão parcialmente distanciadas.

A dificuldade de implementar foi trazida na discussão teórica já deste trabalho e pela sua relevância, repete-se a justificativa do porquê dessa discrepância e falta de materialização do mínimo:

Distribuição explicitamente desigual da população no território urbano agrava-se com a ocorrência de fenômenos frequentes, cujos desdobramentos implicam a perda da qualidade de vida urbana. O significativo número de vazios urbanos que geram lacunas na ocupação do solo e descontinuidade do sistema viário e das redes de infraestrutura e, em contraposição, o adensamento desordenado de algumas regiões, são algumas referências desses fenômenos (De Alencar Battaus; De Oliveira, 2016, p. 81).

Então, pode-se crer, neste sentido, que o planejamento urbano de Curitiba (frisa-se que é ao que se refere a distribuição de equipamentos urbanos públicos municipais) mostra-se frágil perto daquilo que se propõe na teoria.



# FLACSO 2022

Daí porque levasse à ótica de que ocorreu uma mudança de paradigma, ao longo dos anos, que o sistema não teve sustentação necessária para acompanhar e fazer as estimativas e projeções necessárias. Partindo do pressuposto de que, dentro de políticas públicas, “um paradigma não é apenas uma imagem social, mas um conglomerado de elementos cognitivos e práticos que estruturam o sucesso de um sistema de atores que o tornam coorte e durável.”<sup>16</sup> (Surel, 2008, p. 51), na cidade analisada, algum dos quatro elementos da matriz disciplinar (princípios metafísicos e gerais; hipóteses e leis; metodologia e; instrumentos e ferramentas) proposta por Surel (2008), a partir da teoria de Kuhn, deixou de existir ou está deficitário.

Deste modo, gerou-se uma crise, que leva para um esgotamento ou insegurança. Tão logo, crer numa possibilidade de integração total torna-se quase utópico perto do cenário que se apresenta.

Fazendo uma analogia com base na teoria posta pelo Ascher (2010), tem-se que:

a) a Regional Matriz, demonstra-se como de hipertexto. Isso porque seus elos sociais podem estar mais fragilizados, mas socialmente é aberta, em maior escala, com aglomerações, organizações internacionais e num estado pleno de bem-estar social. Cognitiva e com sistemas de Direito que “funcionam”.

b) As regionais do Bairro Novo, Tatuquara, Boqueirão, Cajuru e CIC, por estarem totalmente excluídas, são vistas, nessa ótica, como comunidades, pois, em que pese serem numerosas, funcionam de forma mecânica; têm costumes mais interioranos.

c) Por sua vez, as regionais Boa Vista, Portão e Santa Felicidade podem ser tidas como as industriais, porque têm uma certa funcionalidade, mas não ao ponto de serem integradas parcial ou totalmente, tendo características (mesmo que pouco visíveis) de bem-estar social.



## Considerações Finais

Cumprir observar que não se quer em nenhum momento neste trabalho discutir o porquê – ou não – da instalação destes equipamentos nos locais em que foram inseridos, até porque muitas das tomadas de decisão dependem da discricionariedade do gestor em algum momento.

Há que se ressaltar por primeiro que não é o número de equipamentos que faz a diferença, mas é a localização adequada ao território que mais precisa dele. E é um dos principais achados da dissertação que fora apresentada: a necessidade de que para o direito da cidade tenha efetividade e os territórios tenham tendência a integral inclusão que haja a distribuição equânime dos equipamentos públicos.

Além disto, em momento algum tentou-se esgotar o tema ou analisar equipamentos unicamente a partir de sua localização geográfica. Ao contrário. O que se tentou, de alguma maneira delinear, é como, a partir da teoria proposta por Netto (2013), das urbanidades com o devir urbano, o planejamento dos equipamentos públicos em Curitiba interferem na efetivação do direito à cidade e da conseqüente dimensão ontológica de urbanidades que o caracterizam.

A conjuntura teórica realizada demonstra uma necessidade de mudança, do rompimento de barreiras e dos paradigmas que a sociedade posta como imutáveis. Isto é mais evidente quando se visualiza nos mapas apresentados – lembrando das escaladas – que os equipamentos públicos não dão conta dos direitos fundamentais mínimos exigentes.

Isto porque se concluiu que as regionais que estão na tendência da exclusão (total ou parcial), que são as do Bairro Novo, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, CIC, Pinheirinho e Tatuquara, têm suas urbanidades dentro do passado, de maneira amalgamada. Enquanto as regionais distanciadas (total ou parcial) do Portão e de Santa Felicidade estão no presente.





# FLACSO 2022

Portanto, a regional Matriz, que chegou na tendência de integração social, fazendo com que se esteja no “futuro” e com devir urbano, leva à possibilidade demonstrada de que não é impossível a realização da urbanidade plena, basta, tão somente, um olhar do gestor sobre a localização e a compreensão das grandes mudanças ocorridas no município nos últimos anos.

É importante lembrar, ainda, da grande dificuldade de acesso que se teve aos dados. Explica-se. Numa primeira tentativa, quando do projeto, de captar dados via Lei de Acesso à Informação, verificou-se que o processo é demasiadamente burocrático e lento. Quando se encontrou a possibilidade de uso de dados pelo SEUC (o que não foi tão simples e fácil – já que não está num lugar de fácil localização), notou-se que a data de atualização destes, para as diversas categorias, não era a mesma, pois depende da alimentação de cada uma das secretarias, para possibilidade de extração pelos usuários.

Por fim, infere-se o fato de que o planejamento urbano de Curitiba chegou num limite de necessário rompimento de paradigmas e reanálise, e se almeja – de algum modo

– voltar a ser referência no assunto, adotando posições mais modernas, de inclusão e de entender o direito constitucional à cidade como algo difuso e necessário para a dignidade humana.

## Referências bibliográficas

Ascher, F. (2010). Os novos princípios do urbanismo (Trad. Nadia Smoekh). Romano Guerra.





# FLACSO 2022

- Capra, F., & Mattei, U. (2018). *A revolução ecojurídica: O direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade* (Trad. Jefferson Luiz Camargo). Cultrix.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Disponível em: Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).
- Curitiba. (2020). *Informações e publicações: equipamentos urbanos em Curitiba*. Recuperado de: <https://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/equipamentos-urbanos-emcuritiba/35>.
- De Alencar Battaus, D. M., & De Oliveira, E. A. B. (2016). *O direito à cidade: Urbanização excludente e a política urbana brasileira*. Lua Nova, 97. <https://doi.org/10.1590/0102-6445081-106/97>
- Lefebvre, H. (1999). *A revolução urbana* (Trad. Sérgio Martins). UFMG, 1999.
- Netto, V. M. (2013). *A urbanidade como devir do urbano*. EURE, 39(118), 233-263. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300010>
- Pilarski, M. M. (2020). *Devir urbano, direito à cidade e políticas públicas: Urbanidade e espacialidades em Curitiba*. 2020. [Dissertação de Mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná]. <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/25015>
- Silva, J. A. (2010). *Direito Urbanístico Brasileiro*. Malheiros.
- Surel, Y. (2008). *Las políticas públicas como paradigmas*. Estudios Políticos, 33, 41-65. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a3.pdf>



**FLACSO**  
**2022**

# **INSTRUÇÃO PÚBLICA E PROGRESSOS DO ESPÍRITO HUMANO NA OBRA DE CONDORCET.**

**Tiago Anderson Brutti,**  
UNICRUZ, Brasil

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*  
FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



# FLACSO 2022

## Resumo

Esta comunicação expõe as seguintes noções-chave presentes em textos de Condorcet e de comentadores a respeito da instrução pública e dos progressos do espírito humano: o espírito humano se aperfeiçoa continuamente em seu percurso histórico; a instrução pública é um meio de acelerar os progressos do espírito humano e suas consequências desejáveis, como o aperfeiçoamento das ciências e das artes, além da formação moral da sociedade, com a conseqüente minimização das desigualdades entre os seres humanos e a promoção da felicidade dos povos; a instrução pública deve propiciar aos indivíduos independência em relação às religiões e aos poderes políticos constituídos; a revisão permanente dos estatutos republicanos condiz com a ideia de aperfeiçoamento contínuo do espírito humano. Este texto enfatiza, sobretudo, que para Condorcet a origem das desigualdades e da servidão entre os homens está na dominação sobre o espírito, ou seja, na posse de um conhecimento exclusivo por parte dos dominadores e na submissão dos dominados ignorantes; que a instrução pública não deve se alicerçar em leis inflexíveis, nem em catecismos ou superstições religiosas ou republicanas; que o objeto da instrução pública deve ser todo conhecimento que possa evitar a dependência ou dominação.

**Palavras-chave:** Educação. Iluminismo. Condição humana.



## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este artigo discute as seguintes noções-chave presentes em textos de Condorcet<sup>1</sup> e de comentadores<sup>2</sup> a respeito da instrução pública e dos progressos do espírito humano: o espírito humano se aperfeiçoa continuamente em seu percurso histórico; a instrução pública é um meio de acelerar os progressos do espírito humano e suas conseqüências desejáveis, como o aperfeiçoamento das ciências e das artes, a minimização das desigualdades entre os homens e a promoção da felicidade dos povos; a instrução pública deve propiciar aos indivíduos independência em relação às religiões e aos poderes políticos constituídos; a revisão permanente dos estatutos republicanos condiz com a idéia de aperfeiçoamento contínuo do espírito humano. Este texto enfatiza, sobretudo, que para Condorcet a origem das desigualdades e da servidão entre os homens está na dominação sobre o espírito, ou seja, na posse de um conhecimento exclusivo por parte dos dominadores e na submissão do dominado ignorante; que a instrução pública não deve se alicerçar em leis inflexíveis, nem em catecismos ou superstições religiosas ou republicanas; que o objeto da instrução pública deve ser todo conhecimento que possa evitar a dependência ou dominação.

## INSTRUÇÃO PÚBLICA E PROGRESSOS DO ESPÍRITO HUMANO

O filósofo e político francês Jean Antoine Nicolas Caritat, Marquês de Condorcet<sup>3</sup>, legou-nos, dentre diversas importantes obras, o “Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano”, texto que reflete uma singular concepção a respeito dos percursos históricos da humanidade. De acordo com comentadores, as concepções filosóficas e práticas políticas se confundiriam em Condorcet. Suas atividades políticas, declaradas de opção republicana, iniciariam anteriormente à queda da Bastilha, se



# FLACSO 2022

desenvolveriam durante período do governo revolucionário e se estenderiam até pouco antes de sua trágica morte<sup>4</sup>. Entre os principais feitos, enquanto presidente do comitê de instrução pública da Assembléia Legislativa, o filósofo preceituaria em seu plano de instrução nacional as ideias ilustradas de uma escola pública, universalizada, laicizada, gratuita e para ambos os sexos, como uma das formas de propagar as luzes, de esclarecer os povos, assegurando e acelerando os necessários progressos do espírito humano.

Da leitura do Esboço e de comentários depreende-se, dentre outras idéias atribuídas à Condorcet, e que permeiam este escrito, as seguintes noções-chave: que a origem das desigualdades e da servidão entre os homens está na dominação sobre o espírito, ou seja, na posse de um conhecimento exclusivo por parte dos dominadores e na submissão do dominado ignorante; que o espírito humano se aperfeiçoa continuamente em seu percurso histórico e que a instrução pública é um meio de acelerar os progressos do espírito humano e suas conseqüências desejáveis, como o aperfeiçoamento das ciências e das artes, a minimização das desigualdades entre os homens e a promoção da felicidade dos povos; que a perfectibilidade da espécie humana se manifesta por um progresso geral, apesar das eventuais assimetrias históricas; que a instrução pública deve propiciar independência em relação às religiões e aos poderes políticos constituídos, sendo a revisão permanente dos estatutos republicanos condizente com a idéia de aperfeiçoamento contínuo do espírito humano; que a instrução pública não deve se alicerçar em leis inflexíveis, nem em catecismos ou superstições religiosas ou republicanas; enfim, que o objeto da instrução pública deve ser todo conhecimento que possa evitar a dependência ou dominação.

No Esboço de Condorcet se apreende uma concepção “linear” de história, à medida que o autor concebe existirem progressos contínuos do espírito humano em seu percurso histórico. Isso porque nesse texto Condorcet



# FLACSO 2022

procura mostrar pelos fatos e pelo raciocínio que o aperfeiçoamento das faculdades humanas é contínuo e permanente; que a perfectibilidade do homem é indefinível e que os progressos possíveis “não tem outros termos senão a duração do globo onde a natureza nos lançou”. É, pois, no horizonte de uma compreensão de perfectibilidade humana, que Condorcet atribui aos filósofos esclarecidos não apenas a tarefa de garantir o curso do progresso, mas sobretudo de acelerá-lo e aprofundá-lo.

Segundo o filósofo, a origem das desigualdades e da servidão entre os homens estaria na dominação sobre o espírito, ou seja, na posse de um conhecimento exclusivo por parte dos dominadores e na submissão do dominado ignorante. Condorcet considera que na história da espécie humana se constituíram duas classes: “uma destinada a ensinar, a outra feita para crer; uma escondendo orgulhosamente aquilo que ela se gaba de saber, a outra acolhendo com respeito aquilo que os outros dignam-se a lhe revelar; uma querendo elevar-se acima da razão e a outra renunciando humildemente à sua, e rebaixando-se para aquém da humanidade, reconhecendo em outros homens prerrogativas superiores à sua comum natureza” (CONDORCET, p. 20). Nesse sentido, observa Souza (2001), a dominação de homens sobre homens parece vincular-se diretamente aos “mistérios religiosos”. Observa ainda que, se para Rousseau as desigualdades têm origem na instituição da propriedade, para Condorcet têm origem na dominação do espírito.

A perfectibilidade da espécie humana se manifesta por um progresso geral, apesar das eventuais oscilações históricas. A história dos progressos do espírito humano é apresentada no Esboço em dez épocas. As nove primeiras referem-se às hipotéticas origens da humanidade até a Revolução Francesa. A décima e última época retrata as possibilidades de progressos futuros. Consoante Souza (2001), a razão se liberta das correntes que a prendiam durante a nona época, que inicia em Descartes. Essa época é marcada pela difusão da filosofia iluminista e pelas Revoluções Americana



# FLACSO 2022

e Francesa. Importante ler aqui trechos do Esboço que identificam as luzes da nona época:

Assim, não se ousou mais dividir os homens em duas raças diferentes, das quais uma é destinada a governar, a outra a obedecer; uma a mentir, a outra a ser enganada; foi-se obrigado a reconhecer que todos têm um direito igual a se esclarecer sobre todos os seus interesses, a conhecer todas as verdades; e que nenhum dos poderes por eles mesmos estabelecidos sobre si podem ter o direito de esconder-lhes alguma. [...] Foi permitido enfim proclamar energicamente este direito, por tanto tempo desconhecido, de submeter todas as opiniões à nossa própria razão, quer dizer, de empregar, para apreender a verdade, o único instrumento que nos foi dado para reconhecê-la. Cada homem aprendeu, com uma espécie de orgulho, que a natureza absolutamente não o tinha destinado a crer pelo que outrem diz; e a superstição da Antiguidade, a humilhação da razão diante do delírio de uma fé sobrenatural, desapareceram da sociedade assim como da filosofia (CONDORCET, 1993, p. 143).

Condorcet apresenta os filósofos ilustrados como “uma classe de homens menos ocupados em descobrir ou em aprofundar a verdade do que em difundi-la”. Essa classe perseguia os erros onde eles haviam se refugiado, como nas escolas, no governo e nas antigas corporações. Esses benfeitores da humanidade combateram em favor da razão, empregando todas as armas que a erudição, a filosofia, o espírito e o talento de escrever podem fornecer à razão. O grito de guerra desses filósofos era “razão, tolerância, humanidade”.

Em conformidade com Souza (2001), o primeiro efeito dessa nova filosofia foi a independência norte-americana, num tempo histórico em que o enunciado em obras filosóficas se efetivou. A Revolução Francesa é concebida como extensão do movimento iniciado na América, contudo, na visão de Condorcet, foi mais complexa, porquanto a massa popular foi atingida. Se os norte-americanos atacaram os prejuízos tirânicos da pátria mãe, tendo como aliadas potências rivais da Inglaterra, os franceses, ao oposto, combateram ao mesmo tempo “o despotismo dos reis, a



# FLACSO 2022

desigualdade política das constituições semilivres, o orgulho dos nobres, a dominação, a intolerância, as riquezas do clero e os abusos da feudalidade”.

Impende observar que, na esteira do pensamento de Condorcet, as diferenças devem ser combatidas e são de três tipos principais: “[a] desigualdade de riqueza; [a] desigualdade de estado entre aquele cujos meios de subsistência, assegurados para ele mesmo, se transmitem à sua família e aquele para quem estes meios são dependentes da duração de sua vida, ou antes, da parte de sua vida em que ele é capaz de trabalho; [e] enfim, a desigualdade de instrução”.

No que respeita a essa última desigualdade, articulada ao ponto principal deste escrito, que trata de instrução pública e progressos do espírito humano, podemos enfatizar que certamente a instrução pública não significava aos revolucionários franceses apenas questão de organização escolar, senão um problema político, de interesse público, “que dizia respeito sobretudo à concepção de um homem novo destinado a viver numa república nova e sobretudo concernia à necessidade de tornar real e efetiva uma igualdade de direitos formalmente anunciada na Constituição” (SOUZA, p. 173).

Condorcet, anteriormente à apresentação do relatório dos trabalhos do comitê de instrução pública aos deputados da Assembléia Legislativa, publica as *Cinco memórias sobre a instrução pública*<sup>5</sup>, escrito que alicerça seus discursos sobre o tema e sustenta a elaboração e apresentação do projeto de lei de organização geral do sistema educacional francês, proclamado como necessário ao desdobramento dos progressos nas ciências e nas artes da civilização européia<sup>6</sup>. Nosso filósofo preceitua que a instrução pública deve visar o estabelecimento de uma igualdade de fato entre os cidadãos, concretizando assim o princípio da isonomia reconhecido por lei. Nesse sentido, escreve no preâmbulo do Rapport<sup>7</sup>:

Facultar a todos os indivíduos da espécie humana os meios de proverem as suas necessidades, de conseguirem o seu bem-estar;





# FLACSO 2022

assegurar a cada um este bem-estar, torná-lo cômico defensor dos seus direitos e esclarecido cumpridor dos seus deveres; garantir-lhe a facilidade de aperfeiçoar sua indústria, de se habilitar para o desempenho de funções sociais a que tem o direito de ser chamado, de desenvolver completamente os talentos que recebeu da Natureza; estabelecer entre os cidadãos uma igualdade de fato e realizar a igualdade política reconhecida pela lei – tal deve ser o primeiro objetivo de uma instrução nacional e, sob este aspecto, ela é para os poderes políticos um dever de justiça. (apud BOTO, 1996, p. 119).

Em comentário, Souza (2001) afirma que para Condorcet cabe ao Estado coibir aquelas desigualdades que gerem qualquer dependência ou dominação como consequência. Estabelece-se, assim, um laço entre independência [emancipação] e conhecimento. Nesse sentido, cada cidadão deve ser suficientemente instruído para desempenhar por si mesmo os seus direitos, sem qualquer submetimento ao arbítrio de outrem. Nas palavras do nosso filósofo, a igualdade de instrução é “aquela que exclui toda dependência, ou forçada ou voluntária”<sup>8</sup>, devendo ter por objeto, num primeiro nível, a instrução essencial da leitura e da escrita, mas instruir também para a “economia doméstica, para a administração de seus negócios, para o livre desenvolvimento de sua indústria e de suas faculdades; para conhecer seus direitos e exercê-los [a cidadania]; para ser instruído sobre seus deveres, para poder cumpri-los bem; para julgar suas ações e aquelas dos outros segundo suas próprias luzes [...] para não ser mais vítima desses erros populares que atormentam a vida com temores supersticiosos e esperanças quiméricas; para defender-se contra os prejuízos exclusivamente com as forças da razão, para escapar dos prestígios do charlatanismo, que estenderia armadilhas à sua fortuna, à sua saúde, à liberdade de suas opiniões e de sua consciência, sob pretexto de enriquecê-lo, de curá-lo ou de salvá-lo”<sup>9</sup>.

Merecem consideração os comentários de Souza (2001) sobre a distinção estabelecida entre educação e instrução. A educação pode persistir privada, no seio familiar, porém a instrução cabe ao Estado. Em geral, a tradição



# FLACSO 2022

republicana julga a educação pública como modo adequado para desenvolver o espírito cívico, a estima pelo bem público e a manutenção da liberdade política. Entretanto, Condorcet se distancia dessa concepção educacional, rejeitando ao Estado o direito de formar os sentimentos nacionais, a fim de impedir o ensino nas escolas de uma espécie de “catecismo republicano”, cujos efeitos são semelhantes aos de um catecismo religioso: os de obscurecer a razão. Ou seja, não deve o sistema de instrução pública ensinar uma espécie de religião política, entendendo-se não apenas o caráter laico do ensino público como independência em relação aos preceitos religiosos, mas como independência em relação aos poderes políticos constituídos.

Em seu projeto, Condorcet dividiu a instrução pública em escolas primárias, escolas secundárias, institutos, liceus e Sociedade Nacional das Ciências e das Artes<sup>10</sup>. Nos primeiros quatro níveis de instrução, Condorcet defendeu a gratuidade, a fim de propiciar o desfrute, pelos alunos advindos de classes sociais menos favorecidas, da possibilidade real de desenvolvimento de suas capacidades (BOTO, 1996). A fim de demonstrar essa preocupação, relevante lermos aqui trecho de escrito de Condorcet:

Importa à prosperidade pública dar às crianças da classe pobre, que são as mais numerosas, a possibilidade de desenvolver as suas faculdades. É um meio, não só de assegurar à pátria mais cidadãos em estado de a servir e, à ciência, mais homens capazes de contribuir para o seu progresso, mas antes de diminuir essa desigualdade que nasce da diferença das fortunas e fundir entre si as classes que esta diferença tende a separar. A ordem da natureza não estabeleceu na sociedade outra desigualdade, além da que é fundada na instrução e na riqueza e, alargando a instrução atenuaremos ao mesmo tempo os efeitos destas duas causas de distinção.<sup>11</sup>

A Sociedade Nacional das Ciências e das Artes deveria dirigir e vigiar a instrução pública, a fim de que se ocupasse em aperfeiçoar as ciências e as artes. Além da atividade investigativa, deveria orientar a transmissão das novas descobertas. A eleição dos professores dos liceus caberia à



# FLACSO 2022

Sociedade Nacional, formada por “homens que abraçaram uma ciência em toda sua extensão e penetraram em toda sua profundidade, ou que a enriqueceram com as suas descobertas”<sup>12</sup>.

Outra consideração importante de Condorcet sobre o tema diz que a ampliação dos conhecimentos partilhada pelo maior número de pessoas logra acelerar os progressos do espírito humano e suas conseqüências desejáveis, quais sejam o aperfeiçoamento das ciências e das artes, a minimização das desigualdades entre os homens e a promoção da felicidade dos homens (dos povos). Contudo, reitera-se o alerta de que “o processo de produção e de difusão de conhecimentos, desde a escola elementar até as sociedades científicas precisa ser independente de qualquer interferência externa, de natureza religiosa, política ou “ideológica””<sup>13</sup>. Só assim os progressos da perfectibilidade indefinida da razão humana estarão livres para consolidar as previsões da décima época do *Esboço*.

A revisão permanente dos estatutos republicanos condiz com a idéia de aperfeiçoamento contínuo do espírito humano, não devendo, portanto, a organização do sistema educacional se alicerçar em leis inflexíveis. Nesse sentido, a regeneração indicada para a pátria não deve fundar-se na dogmática da lei<sup>14</sup>. Para Condorcet o Estado sequer deve proibir a discussão de opiniões contrárias à lei, pois se atentaria contra o fim de toda instituição política, que é o aperfeiçoamento das leis, e esse aperfeiçoamento é resultado do confronto de idéias<sup>15</sup>.

nem a Constituição francesa, nem mesmo a Declaração dos direitos serão apresentados a nenhuma classe de cidadãos como tábuas descidas do céu, que é preciso adorar e crer. O seu entusiasmo não será fundado em preconceitos nem em hábitos de infância e poder-se-á dizer-lhes: esta Declaração de direitos que vos ensina o que deveis à sociedade e o que tendes direito a exigir-lhe; esta Constituição que deveis manter à custa da própria vida – não são senão o desenvolvimento daqueles princípios simples, ditados pela Natureza e pela Razão, cuja verdade eterna



# FLACSO 2022

aprendestes a conhecer desde os vossos primeiros anos. Enquanto houver homens que não obedecem exclusivamente à razão e recebam as suas opiniões duma opinião estranha, em vão se quebrarão todas as algemas e em vão procuraríamos ser úteis estas verdades impostas; o gênero humano nem por isso ficaria menos dividido em duas classes: a dos homens que raciocinam e a dos homens que crêem; a dos senhores e a dos escravos.<sup>16</sup>

No limiar do texto acerca do décimo período, Condorcet indica suas esperanças sobre os destinos futuros da espécie humana: “a destruição da desigualdade entre as nações; os progressos da igualdade em um mesmo povo; enfim, o aperfeiçoamento real do homem”<sup>17</sup>. Como observa Souza (2001), poderia dar ares cômicos, passados dois séculos, o otimismo histórico de Condorcet, em razão das desgraças sobrevindas em amplitude mundial. Todavia, como considera Adorno<sup>18</sup>, vale a pena ler o Esboço não com o propósito de preservar o passado, mas de resgatar a esperança nele contida, servindo de sustentáculo para o empreendimento de mudanças.

Por essa compreensão, torna-se necessário vislumbrar a perspectiva histórica do Esboço à luz dos demais escritos do filósofo, “sobretudo os que foram o resultado de sua reflexão sob o impacto dos acontecimentos históricos decisivos dos quais foi um ator importante [...] assim a leitura de sua obra pode constituir uma contribuição para a formulação de uma noção crítica de progresso que nos permita refletir sobre aquilo que os frankfurtianos vão chamar de barbárie do mundo atual.”<sup>19</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante a exposição do tema, reitera-se que a instrução pública é uma das formas de propagar as luzes, de esclarecer os povos, assegurando e acelerando os necessários progressos do espírito humano. Deste modo, enquanto esclarecedora dos povos, deve privilegiar a emancipação da



# FLACSO 2022

consciência, a autonomia da razão, tornando o homem capaz de pensar por si mesmo, sem submeter-se ao domínio ou arbítrio de outrem.

Condorcet propôs limites ao jogo da política e tais restrições demarcam o espaço republicano da liberdade comprometido com a redução das desigualdades sociais. É nesse contexto que a educação republicana, equitativamente distribuída, deve evitar quanto possível as desigualdades procedentes da educação familiar que cada indivíduo recebe, pois essas desigualdades dependem da diferença das luzes, da diversidade das opiniões, dos gostos e dos sentimentos. Para o filósofo, a igualdade de instrução contribui para o aperfeiçoamento das artes, das ciências e das profissões, não somente reduzindo a desigualdade que a situação econômica estabelece entre os homens, mas, também, podendo instituir outro gênero de igualdade mais geral: a do bem-estar.

A instrução pública, para Condorcet, não deve difundir doutrinas absolutas ou teses inverificáveis. Ela deve oferecer conhecimentos elementares para que cada cidadão possa livremente compartilhá-los, questioná-los e aperfeiçoá-los. A educação, por sua vez, diz respeito aos valores e ensinamentos reproduzidos no âmbito familiar e comunitário. O poder público não possui legitimidade para ensinar opiniões como se pudessem constituir verdades absolutas, nem privilegiar ou impor uma crença ao conjunto dos cidadãos. Se algumas opiniões constituem erros perigosos, não é ensinando opiniões contrárias que se irão combatê-las ou preveni-las. O que importa, pondera Condorcet, é que as supostas verdades disseminadas pela instrução pública possam ser submetidas repetidamente à discussão, a fim de evitar que os preconceitos se consagrem.

A educação, nos termos em que é delimitada por Condorcet, salvaguarda a escolha da família e da comunidade, envolvendo opiniões religiosas, morais e políticas. A instrução, por sua vez, é de responsabilidade da república, a quem cabe, antes de tudo, instituir o cidadão. As crianças são



# FLACSO 2022

inicialmente educadas pelos pais, mas compete ao poder público instruir cada cidadão afastando preconceitos da época, inclusive aqueles procedentes do meio familiar.

O Estado não possui o direito de formar os sentimentos nacionais, advoga Condorcet, isso para impedir que o ensino nas escolas se transforme numa espécie de religião política, cujos efeitos são semelhantes aos de um catecismo religioso: os de obscurecer a razão. Mas não que a instrução conteste programaticamente ou anule a educação familiar, religiosa ou político- ideológica. O poder público deve se limitar a regular a instrução, deixando às famílias a competência quanto ao resto da educação. Se atuar como educador, o Estado atentará contra os direitos dos pais de educar seus filhos. Para Condorcet, uma injustiça é cometida quando se confia a uma instituição política a possibilidade de impor aos pais a renúncia ao direito de educar eles mesmos sua família.

A educação republicana previne contra erros e nos protege de falsas opiniões em que pode submergir nossa imaginação com o entusiasmo pelo charlatanismo, assinala Condorcet. O filósofo supõe que somente verdades podem servir de base a uma prosperidade social duradoura. A expansão das luzes não permite a erros e preconceitos um império eterno. O propósito da educação republicana, nesse sentido, não deve ser o de consagrar opiniões estabelecidas, mas sim de submetê-las continuamente ao livre exame dos cidadãos. Essa educação, para o filósofo, deve causar nos homens o prazer e o hábito de cultivar livremente suas escolhas de acordo com as necessidades e os desejos que sintam.

As configurações de república e de educação republicana advogadas por Condorcet não podem ser pensadas à revelia do âmbito da moral. O cultivo dos sentimentos morais, entendido dessa maneira, pode favorecer uma boa convivência recíproca entre os cidadãos e fragilizar a força dos hábitos



# FLACSO 2022

mais grosseiros que nos familiarizam com a violação de princípios e direitos inegociáveis.

Lido em nossas circunstâncias, Condorcet instiga a pensar a respeito de fracassos de expectativas que a tradição das luzes lançou para os tempos que se seguiram, porém, na mesma medida, incita a indagar: com quais argumentos podemos recorrer ou recusar reflexões e apostas que essa tradição legou? Consideramos importante retomar e discutir reflexões de Condorcet porque, entre outras razões, elas reforçam os valores da tolerância e da igualdade como elementos centrais da sociabilidade contemporânea; porque, mesmo no âmbito das democracias constitucionais, se apresentam constantes tentativas de corromper ou descartar o princípio da laicidade, fundamental para assegurar, juridicamente e de fato, o exercício das diferentes opiniões; porque se encurtam perigosamente espaços da atividade cidadã, tal como foram concebidos pelos imaginários das tradições republicana e democrática; porque a educação, nas instâncias das repúblicas atuais, não raro, se transforma em arena de doutrinação das diferentes ideologias em conflito.

## Referências bibliográficas

BOTO, Carlota. A escola do homem novo: entre o Iluminismo e a Revolução Francesa. São Paulo: UNESP, 1996.

CONDORCET. Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano. Campinas: UNICAMP, 1993.

SOUZA, Maria das Graças de. Ilustração e história: o pensamento sobre a história no Iluminismo francês. São Paulo: Discurso Editorial, 2001.

---

<sup>1</sup> Particularmente na obra “Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano”.





<sup>2</sup> Comentadores tais como Carlota Boto no livro “A escola do homem novo: entre o Iluminismo e a Revolução Francesa” e Maria das Graças de Souza no livro “Ilustração e história: o pensamento sobre a história no Iluminismo francês”.

<sup>3</sup> “O Marquês de Condorcet [...] nasceu no dia 17 de setembro de 1743 na Picardia [...] Estudou no Colégio dos Jesuítas em Reims e posteriormente no Colégio de Navarra em Paris. Como estudante de Filosofia, adquiriu reputação de ser, primeiramente, um grande conhecedor da matemática [...] Foi membro da *Academia de Ciências*, na qual sempre contou com o apoio de ilustres representantes do movimento enciclopedista, que admiravam suas reiteradas demonstrações relativas à suposta possibilidade de estruturar o conhecimento do homem como se de uma matemática social se tratasse. Na época, o intuito de Condorcet era o de unir as chamadas ciências morais com as ciências físicas [...] Como estudioso da sociedade, Condorcet ataca todos os abusos, por uma grande quantidade de brochuras, em sua maior parte anônimas, por escritos assinados por pseudônimos diferentes e, sobretudo, por intervenções reiteradas na imprensa e na tribuna de várias sociedades das quais ele fazia parte. Nesse aspecto, pode-se dizer que Condorcet compreendia a instrução – como Diderot – por seu papel de esclarecimento, como privilegiada estratégia formadora de códigos de civilidade e, principalmente, de registros de civilização [...] O conhecimento traria uma característica emancipatória posta na formação da consciência livre; do sujeito capaz de pensar por si mesmo, sem o recurso à razão alheia. Nesse esquadro, a instrução pública seria estratégia dos poderes seculares dirigida a promover a equidade, a razão autônoma e o primado da diferença de talentos sobre a diferença de fortunas” (BOTO, 2003).

<sup>4</sup> Condorcet, tendo sua prisão decretada, em razão da divulgação de texto em que adverte os franceses sobre os “perigos” representados pela nova constituição (1793), refugia-se na casa de uma amiga em Paris. Nesse período escreve o *Esboço* “que, curiosamente, é marcado por um inacreditável otimismo histórico”. Em 1794, foi preso e no dia seguinte encontrado morto na cela, “em circunstâncias obscuras”. Participando efetivamente da revolução, pode ter sido uma de suas vítimas (SOUZA, 2001, p. 151-153).

<sup>5</sup> Em 1791 foi publicado no Jornal *La Bibliothèque de l'Homme Publique* um conjunto de cinco textos sobre o tema, as *Cinq mémoires sur l'instruction publique*, “no qual havia reunido os princípios que iriam nortear a sua participação nas discussões sobre a instrução pública e a elaboração do *Rapport* e do projeto de lei” (SOUZA, 2001, p. 177).

<sup>6</sup> “O projeto acerca da instrução pública, a ser apreciado pela Assembléia Legislativa, autoproclama-se como desdobramento necessário dos progressos alcançados pela civilização européia nas ciências e nas artes. Afirmar o dever por objeto o aumento da felicidade pública, o texto declara ser este um dever dos governantes para com o coletivo do gênero humano” (BOTO, 1996, p. 119).

<sup>7</sup> *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique, presens à l'Assemblée Nationale au nom du comité de l'instruction publique*. In: Hippeau, C. (org). *L'instruction publique en France*. (apud SOUZA, 2001, p. 177).

<sup>8</sup> CONDORCET. *Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano*, p. 184.

<sup>9</sup> *idem*. p. 184/185.

<sup>10</sup> Sobre o projeto de sistema educacional, Boto (1996) comenta que o *Rapport* de Condorcet dividiu a instrução pública em escolas primárias, escolas secundárias, institutos, liceus e Sociedade Nacional das Ciências e das Artes. Em síntese, compreenderiam as escolas primárias o ensino universal, visando oferecer os instrumentos teóricos e dispositivos conceituais que proporcionassem habilidades para a autonomia facultada pela razão. Por sua vez, a instrução reservada às crianças cuja família pudesse arcar com o ensino (muitas famílias não prescindiam do trabalho infantil), as escolas secundárias habilitariam os estudantes para a docência nas escolas primárias, para empregos públicos e profissões relacionadas a atividades mercantis não exigentes de maior complexidade teórica. Já os institutos preparariam os estudantes para a docência nas secundárias e para cargos públicos de maior complexidade, que exigissem amplo conjunto de conhecimentos. Os liceus, correspondentes ao nível





universitário, propiciariam o aprendizado de todas as ciências. Ali se formariam os professores dos institutos. A garantia da preservação e transmissão da cultura acumulada entre gerações seria o grande objetivo dos liceus.

<sup>11</sup> CONDORCET. Instrução pública e organização do ensino. Porto : Livraria Educação Nacional, 1943. (apud BOTO, 1996, p. 136)

<sup>12</sup> “Enfim, a Sociedade encarregada de vigiar a instrução nacional, de se ocupar dos progressos da filosofia e das artes, em nome do Poder público, deve ser unicamente composta de sábios, isto é, de homens que abraçaram uma ciência em toda sua extensão e penetraram em toda sua profundidade, e que a enriqueceram com as suas descobertas... As sociedades livres só podem existir, admitindo, ao mesmo tempo, os sábios e os amadores das ciências que, por este modo, sobretudo, inspirarão o gosto por elas, ajudarão a espalhá-lo, e divulgarão e aperfeiçoarão os bons métodos para os estudos; então estas sociedades estimularão as artes, sem proteger o charlatanismo, formarão para as ciências uma opinião comum dos homens ilustrados que seria impossível desconhecer e que a Sociedade Nacional não será mais do que o intérprete”. (CONDORCET. Instrução pública e organização do ensino, p. 79/80 [apud BOTO, 1996, p. 141/142])

<sup>13</sup> SOUZA, Maria das Graças de. Ilustração e história: o pensamento sobre a história no Iluminismo francês, p. 185.

<sup>14</sup> BOTO, Carlota. A escola do homem novo: entre o Iluminismo e a Revolução Francesa.

<sup>15</sup> idem nota 24, p. 186.

<sup>16</sup> CONDORCET. Instrução pública e organização do ensino. (apud BOTO, 1996, p. 122/123)

<sup>17</sup> CONDORCET. Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano, p. 176.

<sup>18</sup> Adorno, T W. & Horkheimer, M. Dialética do esclarecimento (apud SOUZA, 2001).

<sup>19</sup> SOUZA, Mara das Graças de. *Ilustração e história: o pensamento sobre a história no Iluminismo francês*, p.172.



**FLACSO**  
**2022**

## **DEL ENCIERRO MODERNO A LOS BARRIOS PRIVADOS.**

**Emiliano Patti**

Universidad de Buenos Aires

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

La proliferación de barrios privados exclusivos durante las últimas décadas da cuenta de un proceso de cambio sobre dos indicadores del ordenamiento social general, promovidos y avalados por políticas públicas de exclusividad. El presente trabajo analiza las nociones de encierro y libertad en su relación con la promoción de barrios privados excluyentes mediante políticas públicas promotoras de estos nuevos complejos habitacionales. El primer indicador para reflexionar en el presente es el proceso de crisis de la concepción de encierro en términos modernos. Con la construcción de barrios privados exclusivos no se articula la estimación de encierro en términos de corrección o formación de un sujeto y un cuerpo determinados para la modernidad. Se establece un autoencierro en vista de una conservación de manifestaciones de clase que, muchas veces, no implica en forma necesaria determinantes económicos de esta. A cambio, sostiene características subjetivas específicas que bregan valorativamente por la formación de un antagonismo social excluyente. En segundo término, la libertad vinculada a la potenciación de la propiedad privada sufre un refuerzo mediante la posibilidad de ampliar no solo la férrea defensa de lo considerado privado frente a lo público, sino también en la reconfiguración de sus límites, identificados en normas directas sobre la circulación, el goce y comportamiento interno. Como metodología de análisis se analizan trabajos que reflexionan acerca del encierro moderno y la consideración de la propiedad privada en términos contractuales, ambas dimensiones relevantes para el fenómeno analizado. A su vez se apela a datos locales (Argentina) vinculados al desarrollo de los nuevos conglomerados y su avance en un escenario de crisis habitacional. Los resultados de la investigación permiten evaluar una dimensión de políticas públicas excluyentes que fortalecen nuevas modalidades habitacionales entorno a una subjetividad y una estimación renovada de concepciones de encierro y libertad para un sector social priorizado.

**Palabras clave:** Encierro, Exclusividad, Libertad, Propiedad Privada, Subjetividad.



**FLACSO**  
**2022**

## **REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y RETROCESO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA.**

**Mario Torrico**

Flacso-México

**Eje temático 10:** Estado, gobierno y políticas públicas.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)



## Resumen

La reelección presidencial ha sido históricamente polémica en América Latina. En los ochenta e inicios de los noventa la regla predominante era que los presidentes solo podían optar por la reelección alterna. Sin embargo, desde mediados de los noventa se sucedieron cambios constitucionales en los países para posibilitar la reelección inmediata e, incluso, la indefinida. Por otro lado, en los últimos quince años se observa un retroceso democrático en la región. ¿Hay relación entre ambos fenómenos? Analizando el periodo 1989-2020, este trabajo encuentra que la reelección inmediata y la indefinida siempre favorecen el retroceso democrático. En cambio, la reelección alterna es favorable al avance de la democracia y la prohibición de reelección no muestra relación significativa. Esto da evidencia a favor de quienes advierten los riesgos de la perpetuación en el poder. También se encuentra que la calidad de las instituciones previene los retrocesos democráticos, pero tener ese tipo de instituciones toma tiempo. Estos hallazgos muestran que las constituciones políticas de los países deberían contemplar solo la reelección alterna y la no reelección. El cambio podría hacerse en corto plazo.

**Palabras clave:** América Latina, reelección, presidentes, democracia, instituciones políticas.



## Introducción

Desde el siglo XIX la reelección presidencial ha sido polémica y fuente de conflicto en las naciones latinoamericanas. Las constituciones de los países han sido modificadas una y otra vez para prohibir o permitir nuevos periodos de gobierno de los presidentes en funciones. Los argumentos en contra de esa figura señalan los riesgos de la perpetuación del gobernante, de la concentración de autoridad, de la personalización del régimen político y del probable abuso de poder. Los argumentos a favor mencionan que se debe respetar la voluntad de los electores, que la reelección proporcionaría estabilidad política y que serviría de incentivo para un buen desempeño de quien gobierna. Estas discusiones fueron incluso parte de los debates que sostuvieron los fundadores de Estados Unidos. James Madison desconfiaba de ella y Alexander Hamilton la defendía<sup>1</sup>. El temor al caudillismo se impuso (en buena medida por las consecuencias negativas que dejó), y durante la mayor parte del siglo XX prevaleció la no reelección presidencial inmediata. Así, cuando se produjo la transición democrática de los ochenta y noventa ésta era la norma común en América Latina. Solo en República Dominicana se permitía la reelección inmediata (podía ser por una o más veces, herencia de la era de Trujillo), en cinco países estaba completamente prohibida y en doce se admitía la reelección alterna (transcurrido al menos un periodo presidencial).

Esa situación comenzó a cambiar a partir de 1993. Alberto Fujimori en Perú modificó la constitución e introdujo la figura de la reelección del presidente, que le permitió en 1995 un segundo periodo de gobierno (luego, en 2000, a través de una ley aprobada por su bancada mayoritaria en el Congreso, forzó una nueva reelección). Poco después en Argentina, Carlos Menem también consiguió modificar la constitución que le permitiría reelegirse en el mismo año de 1995. De la misma forma, Fernando Henrique Cardoso se saldría con la suya al reformar la constitución



# FLACSO 2022

brasileña en 1997 y reelegirse en 1998. A esos afanes reformadores y reeleccionistas le seguirían después Chávez en Venezuela, Uribe en Colombia, Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia, entre otros. De esa manera, el panorama al respecto en la región cambió. A fines de la década pasada ocho países permitían la reelección inmediata por una o más veces, seis la reelección alterna y solo cuatro la prohibían completamente.

¿Cuáles han sido los efectos del cambio de esa regla sobre la democracia? Una pregunta de ese tipo aún no ha sido respondida. Los estudios que abordan el tema son principalmente teóricos y descriptivos, y aquellos que buscan algún tipo de explicación suelen colocar a la reelección como variable dependiente.

La democracia latinoamericana ha enfrentado retos importantes en los últimos treinta años. La consolidación democrática no fue la siguiente etapa de la transición. El descontento de la gente con el régimen por resultados inferiores a las expectativas y la sucesión de escándalos de corrupción en los países llevó a crisis de representación expresadas en amplia desconfianza a partidos y gobernantes y en episodios masivos de protesta. Las crisis políticas y, en ocasiones, la violencia en las calles ocasionaron incluso la caída de más de veinte presidentes, ya sea por renuncia anticipada o juicio político. Sin embargo, aún en esas condiciones adversas la democracia se mostró más resistente y flexible de lo pensado y, vía negociaciones y sucesiones constitucionales, prevaleció en la gran mayoría de los casos. Incluso pudieron llegar al poder líderes muy críticos con los sistemas políticos de sus países, lo que fue visto como un buen síntoma del régimen. Así lo reflejan los indicadores de las bases de datos más utilizadas en las investigaciones politológicas. El promedio regional de las mediciones de democracia alcanzó sus valores máximos históricos en 2005 para Freedom House y para Varieties of Democracy, y en 2006 para Polity 5. Sin embargo, en la última década se aprecia un deterioro en esas mediciones, y existe consenso de que Venezuela y Nicaragua ya no son



# FLACSO 2022

democracias y han instalado regímenes autoritarios. ¿Existe relación entre el retroceso democrático y que la reelección presidencial inmediata e indefinida se hayan propagado por la región? Esa es la pregunta que se responderá en este trabajo.

## La reelección presidencial en América Latina

La imposibilidad de que los presidentes se reelijan de forma inmediata era uno de los rasgos característicos de los presidencialismos en la región a inicios de los noventa. En un estudio ya clásico, Linz (1994) consideraba esta regla perjudicial ya que impone al sistema político la necesidad de producir un líder capaz y popular cada cuatro años, a la vez que desecha el capital político que el presidente saliente ha acumulado durante toda su trayectoria. Esta disposición, además, impone un sentido de urgencia que puede llevarle a impulsar iniciativas mal concebidas, improvisadas, a gastar dinero torpemente o a polarizar el país para que sus planes se concreten. Si bien la no reelección tenía justificación en los temores a la personalización del poder que dejaron los caudillos en nuestra historia, imponía una rigidez al sistema que, según dicho autor, es resuelto por el parlamentarismo, en el que el primer ministro puede esperar a que su partido o coalición gane las próximas elecciones y está abierta la posibilidad de cambiar de gobierno en cualquier momento. Es sabido que Linz abogó por la sustitución de los presidencialismos latinoamericanos por regímenes de tipo parlamentario.

La sucesión de reformas constitucionales dirigidas a permitir la reelección inmediata de presidentes ha recibido atención en las investigaciones politológicas sobre la región, que identifican dos periodos al respecto. En el primero se incluyen los cambios impulsados por presidentes que aplicaron en sus países medidas económicas neoliberales en los noventa (Fujimori, Menem y Cardoso), y en el segundo los que llevaron a cabo

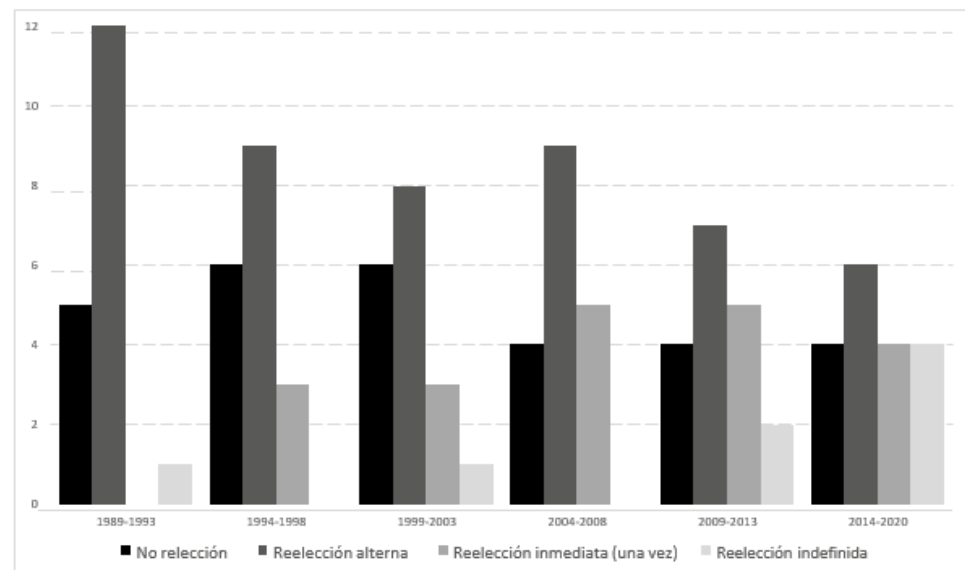




# FLACSO 2022

gobernantes pertenecientes al llamado “giro a la izquierda” en la primera década de este siglo (Chávez, Correa, Morales y Ortega)<sup>2</sup>. En los últimos años la ola reeleccionista ha alcanzado a países que no solo la prohibían, sino que establecían duras sanciones a quienes siquiera la proponían (Honduras), aunque también ha habido casos de inestabilidad en dicha regla. Así, Colombia prohibió la reelección presidencial inmediata una década después de aprobarla, y República Dominicana cambió cuatro veces lo que al respecto establecía la Constitución debido a las ambiciones y temores de sus líderes políticos en las últimas dos décadas. A continuación, se detalla qué disposición existía en los países sobre la reelección presidencial a partir de 1989.

Gráfico 1. Disposición constitucional sobre reelección presidencial en América Latina (1989-2020)



Fuente: elaboración propia.

El gráfico muestra que a fines de los ochenta y principios de los noventa la gran mayoría de los países latinoamericanos solo permitía la reelección alterna después de transcurridos uno o dos periodos presidenciales. Cinco



# FLACSO 2022

países la prohibían expresamente y solo uno consideraba la reelección indefinida (República Dominicana). Claramente la norma predominante era que el presidente en funciones no podía aspirar a reelegirse de forma inmediata. Según la literatura especializada, ese diseño buscaba la alternancia en el poder y minimizar la posibilidad de volver a caer en el caudillismo y en el abuso de poder desde la presidencia<sup>3</sup>. Así, la alternancia era un valor privilegiado en las nuevas democracias de la región. Desde mediados de los noventa fue cayendo el número de países con reelección alterna y subiendo los que cambiaron la constitución para permitir la reelección inmediata por una vez. Ya en este siglo también aumentaron los que hicieron posible la reelección presidencial indefinida (Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador). Así, en 2020 el panorama en América Latina era mucho más balanceado entre las diversas posibilidades de reelección. Según Serrafiero (2011), la reelección inmediata y la reelección indefinida acentúan el carácter mayoritario de la democracia (en los términos de Lijphart, 2000), lo que significa que el valor de que la mayoría debe prevalecer tomó fuerza por encima del de la alternancia en varios países.

Los cambios constitucionales para favorecer la reelección inmediata o la reelección indefinida generaron estudios que indagaron sus causas. Dos hallazgos son recurrentes al respecto: i) la alta popularidad de los presidentes les lleva a buscar cambiar la constitución para poder reelegirse y seguir gobernando, ii) para tener éxito en ese intento es primordial que el presidente tenga control sobre su partido o que éste sea de reciente creación (en el último caso, el partido sería solo el medio por el cual accedió a la presidencia y difícilmente tiene vida política propia con independencia de su líder); lo que significa que en la medida en que el partido oficialista es antiguo y está institucionalizado, es menos probable que se produzca una modificación que favorezca la reelección (dentro del partido habría otros líderes interesados en contender por la presidencia)<sup>4</sup>. En relación a los



# FLACSO 2022

efectos de dichos cambios constitucionales, solo se ha señalado que la reelección inmediata y la indefinida aumentan notablemente las probabilidades de triunfo del presidente en funciones. De los diecinueve presidentes que buscaron reelegirse en América Latina desde los ochenta, diecisiete lo lograron. Solo Daniel Ortega en Nicaragua (en 1992) e Hipólito Mejía en República Dominicana (en 2004) fracasaron en ese intento<sup>5</sup>. Przeworski (2010) ha encontrado que ese resultado se replica en todos los presidencialismos a nivel mundial. Además, cuando el presidente en funciones compite nuevamente, suele ganar las elecciones con un margen más amplio de lo usual: en promedio 11.2 puntos porcentuales adicionales. Esa distancia respecto a su competidor más cercano se suele incrementar en la medida en que las instituciones democráticas son más débiles<sup>6</sup>.

El estudio de otro tipo de efectos de la regla sobre reelección presidencial aún está pendiente. Si bien abundan los planteamientos teóricos al respecto, a final de cuentas la pregunta sobre las virtudes o perversiones de la reelección del presidente requiere una respuesta empírica. En general, es más común observar en la literatura el señalamiento de que la no reelección inmediata evita la personalización y concentración del poder en el presidente, lo que previene el abuso y la amenaza a los otros poderes del Estado, en especial en una región caracterizada por la debilidad institucional. En ese sentido, la reelección inmediata, y aún más la indefinida, desequilibra el sistema de pesos y contrapesos en favor del presidente y debilita a la propia democracia<sup>7</sup>. En cambio, los argumentos que favorecen la reelección presidencial señalan que alinearía los incentivos del presidente con los intereses de los electores, lo que mejoraría la rendición de cuentas y la responsividad democrática, además que permitiría al ejecutivo sostener apoyo legislativo para aprobar sus políticas. Todo ello beneficiaría a la democracia<sup>8</sup>.



# FLACSO 2022

¿Por qué tendría efectos tan importantes la reelección del presidente y no así la de otras autoridades y representantes? Treminio (2015) nos da una excelente respuesta: porque en los presidencialismos “el presidente es el actor político con mayor poder debido a su habilidad política para asignar favores y ejercer influencia sobre las oportunidades en la carrera de los otros actores que pueden ponerle obstáculos, tales como los legisladores y los jueces”<sup>9</sup>.

Las motivaciones para cambiar la constitución con el fin de permitir la reelección inmediata o indefinida suelen estar fundadas en que la continuidad en el poder es necesaria para garantizar el proyecto político presidencial, bien sea para preservar reformas económicas de gran magnitud (como las que impulsaron Menem, Fujimori y Cardoso) o para culminar el reemplazo de las antiguas élites y la tarea de inclusión política (que eran parte de los objetivos de Chávez, Correa, Evo Morales y Ortega). Pero más allá de los motivos esgrimidos por los actores políticos, es importante llenar el vacío en la literatura politológica en torno a los efectos sobre la democracia de las distintas posibilidades de reelección presidencial. En 2003, John Carey señalaba que aún teníamos poca experiencia en América Latina con las reelecciones, lo que hacía difícil evaluar con evidencia la validez de los argumentos del párrafo anterior. Esa situación ha cambiado, ya que, como se observa en el gráfico 1, se han producido muchos cambios constitucionales al respecto y ya no existe uniformidad, sino variación en dicha regla.

## **El estado de la democracia en América Latina**

Desde alrededor de 2015, llamó la atención en los estudios de Ciencia Política que en la mayor parte del mundo los progresos democráticos no sólo se habían estancado, sino que empezaban a evidenciarse retrocesos en



# FLACSO 2022

los que se observaba dos novedades: i) eran graduales y no abruptos como en el pasado, ii) eran impulsados intencionalmente por los gobernantes en turno. Este fenómeno fue nombrado en inglés como *democratic backsliding*, que alude a un deslizamiento hacia atrás, un retroceso paulatino de la democracia. Los autores que lo analizan destacan que los tradicionales golpes de estado de décadas pasadas son cada vez menos frecuentes y que la erosión de las normas, instituciones y organizaciones democráticas es incremental y dirigida por líderes autocráticos que llegaron al poder a través de elecciones libres y competitivas<sup>10</sup>. Si bien la solidez de las instituciones en países con democracias consolidadas previno deslizamientos hacia atrás que impliquen su caída a alguna forma de autocracia, la tensión y el conflicto que generaron sus gobernantes puso al sistema político bajo mucho estrés<sup>11</sup>. En naciones con democracias débiles (en especial en Europa del Este, Asia y América Latina) este proceso habría provocado que algunos países sufran retrocesos hacia regímenes autoritarios.

La literatura que plantea lo anterior, es cercana a la que más de una década antes señaló que la consolidación democrática no llegaba a muchos países debido a que en ellos convivían la elección regular de autoridades y la existencia formal de instituciones democráticas, con la manipulación electoral y la violación sistemática de los límites constitucionales por parte de los gobernantes. Mencionaba, además, que esa situación no era temporal y podía mantenerse durante décadas. A falta de conceptos en la literatura previa para caracterizar ese tipo de régimen, emergieron términos como “democracia iliberal”<sup>12</sup>, “autoritarismo competitivo”<sup>13</sup> y “autoritarismo electoral”<sup>14</sup>. Los términos mencionados aluden a situaciones similares: contextos en que los gobernantes y representantes políticos son electos en procesos electorales en los que participa la oposición (o las oposiciones) pero en condiciones de amplia desventaja por el abuso en el uso de recursos públicos por parte del oficialismo, por la manipulación de las reglas que



# FLACSO 2022

realizan los órganos electorales en beneficio de los candidatos oficialistas, por las grandes dificultades (o imposibilidad) de los candidatos opositores de ingresar a algunas áreas del país debido a que sectores afines al gobierno lo prohíben, etc. Es decir, situaciones en que las condiciones de la competencia política son tan inequitativas que el gobierno no tiene necesidad de efectuar un fraude a gran escala ni de violar masivamente las libertades civiles para asegurarse el triunfo.

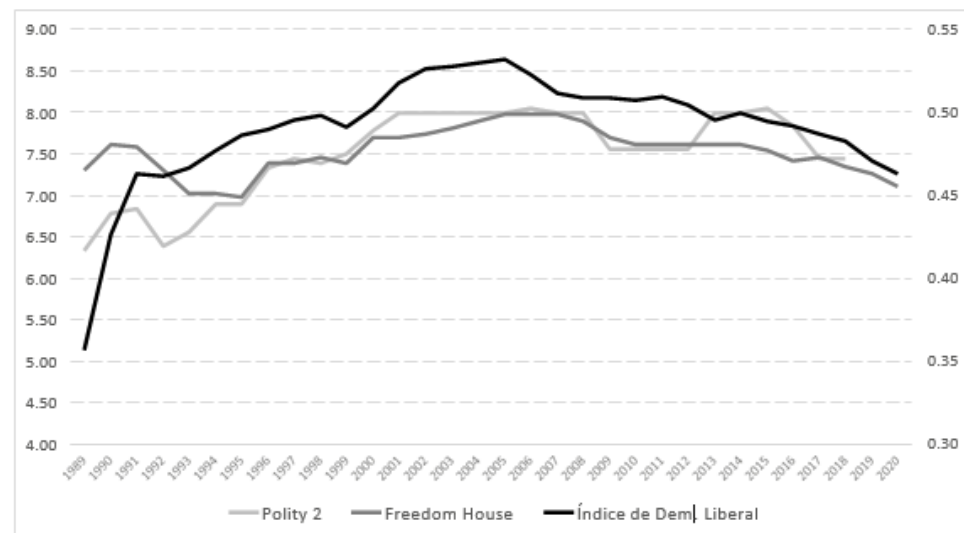
A las características anteriores, se agrega que los gobernantes no eliminan los contrapesos constitucionales formales, pero manipulan las instituciones y órganos encargados de establecer límites al ejercicio del poder, en especial a las legislaturas, al poder judicial, a los gobiernos subnacionales y a órganos autónomos como el Banco Central (limitando sus atribuciones formales, reduciéndoles presupuesto, amenazando legalmente o sometiendo a sus integrantes a juicios que tienen motivaciones políticas, nombrando a partidarios incondicionales en puestos clave, etc.). Entonces, lo que caracteriza a los países en los que imperan democracias iliberales, autoritarismos competitivos o autoritarismos electorales, es la coexistencia de las instituciones formales de la democracia liberal con su manipulación severa y sistemática por parte del gobierno para evitar que funcionen eficazmente, con el fin de conservar y centralizar el poder indefinidamente. Según Schedler (2016), no se trata de democracias deficientes, sino de regímenes que violan requisitos mínimos democráticos (que tienen que ver con la incertidumbre de los resultados electorales y políticos). Las democracias deficientes, aquellas en las que hay déficits en el funcionamiento de los contrapesos políticos, en la integridad burocrática y en la imparcialidad del sistema judicial, pero en que las elecciones son en buena medida libres y justas, son denominadas “democracias electorales”<sup>15</sup>.



# FLACSO 2022

Ambas literaturas se pueden conectar señalando que previamente a la instalación de un autoritarismo competitivo o electoral (o democracia iliberal) podría observarse un proceso de retroceso gradual de la democracia. Por ejemplo, el régimen político de Venezuela, que para Levitsky y Way (2010) es un autoritarismo competitivo y para Schedler (2015) es un autoritarismo electoral, sufrió un paulatino retroceso democrático desde que Chávez llegó a la presidencia en 1998<sup>16</sup>. Sin embargo, habría que considerar la posibilidad de que no todos los retrocesos llevan a algún tipo de autoritarismo, aunque sí al deterioro de la democracia. En el siguiente gráfico se observa la trayectoria del régimen político en América Latina entre 1989 y 2020, según las mediciones más usadas en los estudios politológicos: Polity 5, Freedom House y Varieties of Democracy (V-Dem)<sup>17</sup>. El eje izquierdo mide a las dos primeras y el derecho a la última.

Gráfico 2. Democracia en América Latina 1989-2020



Fuente: elaboración propia.

A partir de 1989 las tres mediciones consideradas muestran un mejoramiento de las condiciones democráticas en toda América Latina, que



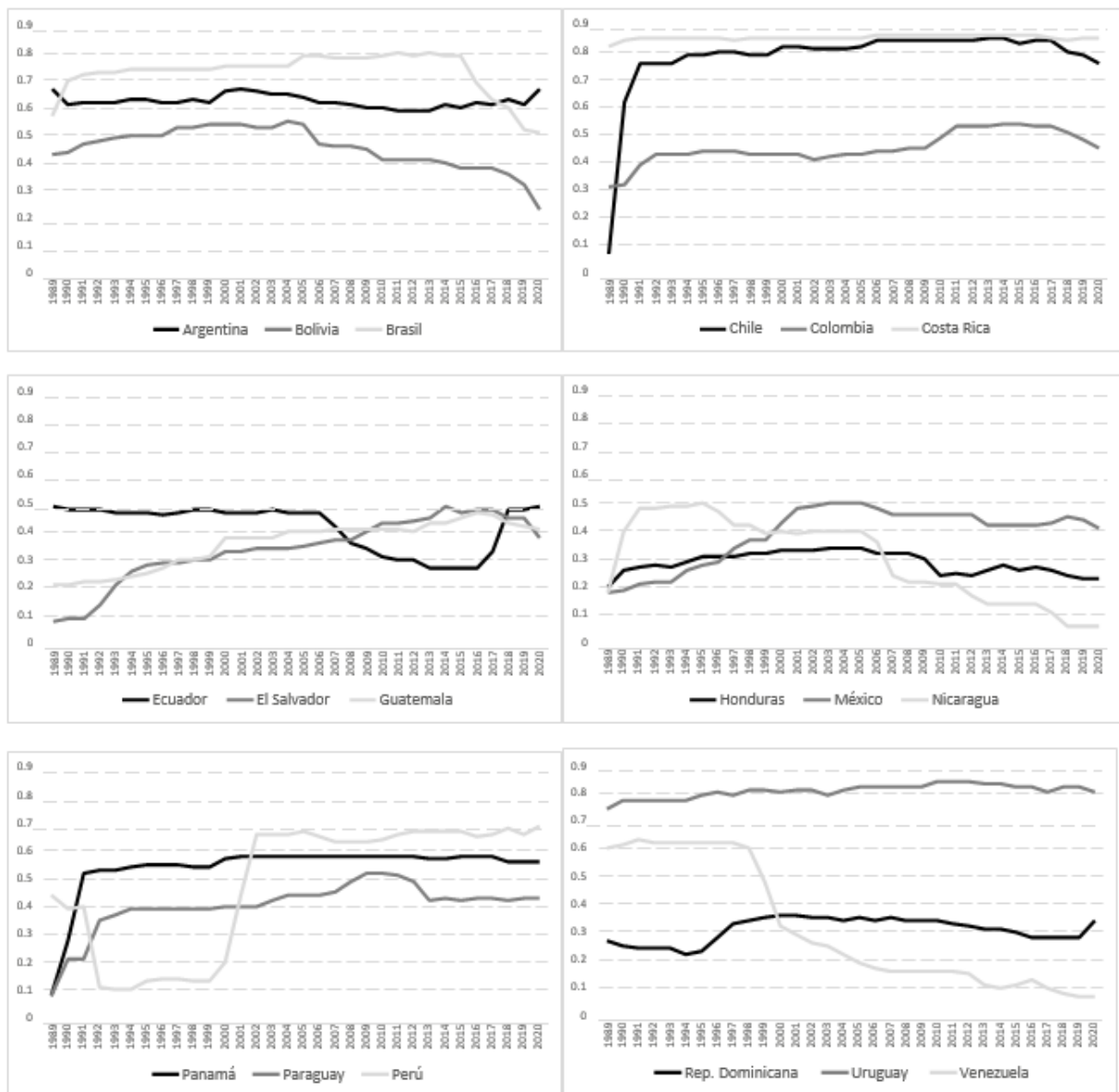
# FLACSO 2022

alcanza su cúspide entre 2005 y 2006. Desde entonces comienza un declive gradual de la democracia y en 2020 se evidencia que el retroceso fue, en promedio, de más de veinte años. Esta mirada regional oculta algunas diferencias entre países. Los gráficos que se exponen a continuación permiten observar que en todos los casos en que ha habido retroceso democrático en los últimos veinte años, éste ha sido gradual<sup>18</sup>. Destacan los casos de Brasil, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Venezuela en que la democracia se ha erosionado de forma importante, en especial en las últimas dos naciones, donde los valores obtenidos a partir de 2013 ya no son compatibles con un régimen democrático<sup>19</sup>. En el último lustro también ha habido retrocesos en Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y México, pero que no han sido tan importantes como los registrados en el grupo de países mencionados anteriormente. En Panamá, Paraguay y Perú la democracia se mantiene estable, pero dejaron de ocurrir avances hace varios años. Por otro lado, Argentina, República Dominicana y Ecuador han experimentado mejoras pero que solo alcanzan a nivelar las caídas sufridas previamente (en el caso ecuatoriano la regresión fue muy fuerte durante las presidencias de Correa). En todos los países mencionados, salvo Chile, los valores del Índice de Democracia Liberal reflejan que nuestras democracias tienen muchos déficits, y solo en Costa Rica y Uruguay se puede ver la existencia de democracias estables y de aceptable calidad.





Gráfico 3. Democracia en América Latina 1989-2020, por países<sup>20</sup>



Fuente: elaboración propia.

Los problemas persistentes de las democracias latinoamericanas (crisis de representación, desigualdad, corrupción, inseguridad ciudadana, estados de derecho débiles, entre otros) provocaron que el debate sobre la consolidación democrática (que era parte del paradigma de la transición<sup>21</sup>) ceda el paso a la discusión sobre su calidad, entendiendo que ese atributo



# FLACSO 2022

tiene que ver con la capacidad de entregar servicios públicos a todos los ciudadanos, de distribuir la riqueza y de generar cohesión social. Ello se lograría a través del mejoramiento de la calidad institucional, en especial del fortalecimiento de los partidos políticos y los parlamentos, de garantizar que los árbitros electorales sean imparciales e independientes, de la seguridad jurídica, del acceso a la información pública, y de la transparencia y rendición de cuentas<sup>22</sup>. Sin embargo, esta literatura se ve actualmente rebasada por los hechos políticos de los últimos años, ya que daba por sentado que las elecciones en la región suelen ser transparentes, que las alternancias políticas ya no son problemáticas, y que la democracia como forma de gobierno aún goza de un importante apoyo entre la ciudadanía. Como se ha expuesto en párrafos anteriores, nada de esto puede darse por resuelto. Incluso a partir de 2018 los datos de Latinobarómetro muestran que, por primera vez desde que existen encuestas en la región, menos del 50 por ciento de los entrevistados señala que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Entonces, en América Latina estamos ante un problema mucho más serio que la deficiente calidad de la democracia, esto es, el evidente retroceso democrático gradual en la mayoría de los países, la amenaza de que ello lleve a la instauración de regímenes autoritarios, y que los ciudadanos apoyen esos procesos de regresión y los proyectos políticos que los impulsan.

## Análisis y discusión

Como se ha visto, a partir de mediados de los noventa se han producido en América Latina cambios constitucionales para permitir la reelección presidencial, que se han intensificado en los últimos veinte años, ya sea en la modalidad inmediata por una sola vez o indefinida. Así también, desde 2005-2006 en la mayor parte de la región se vive un proceso de retroceso



# FLACSO 2022

democrático gradual impulsado en varios casos desde gobiernos democráticamente electos.

¿Existe relación entre ambos fenómenos? El argumento de que un presidente poderoso pondría en riesgo la democracia es antiguo y fue empleado para justificar los límites a la reelección desde el siglo XIX. Al respecto, se suele señalar que la perpetuación en la presidencia de la autoridad política más importante de un país deriva inevitablemente en la concentración de poder, en la alteración de los equilibrios constitucionales diseñados por el sistema de contrapesos y en la violación de derechos de, inicialmente, sectores opositores y, luego, otros grupos de la población<sup>23</sup>. Ese desenlace ocurre incluso cuando se recurre a la reelección de forma instrumental para garantizar los avances de un proyecto político, ya que a la larga la permanencia en el poder se convierte en un fin en sí mismo y la necesidad de mantener los avances logrados es simple justificación. Negretto (2013) señala de manera contundente que ningún país latinoamericano que sea democrático ha adoptado la reelección presidencial indefinida.

Shugart y Carey (1992) mostraron hace treinta años que en los países en que los presidentes tienen mayores atribuciones constitucionales hay mayor riesgo de quiebre democrático, pero en su estudio los quiebres se dan por la llegada violenta de gobiernos no electos. Dichos autores no consideraron la posibilidad de retroceso gradual o de que sean los propios gobernantes surgidos en elecciones competitivas quienes impulsen el deterioro de la democracia. Ello porque el fenómeno conocido como *democratic backsliding* no existía cuando realizaron su investigación. Aunque fueron cautos en realizar afirmaciones categóricas (su número de casos no lo permitía), su hallazgo despierta dudas sobre la conveniencia de tener presidencias muy poderosas. Si bien este fue el primer trabajo empírico que puso a prueba los argumentos sobre si el poder de los presidentes puede amenazar a la democracia, a la fecha no existen estudios



# FLACSO 2022

que, con evidencia, indaguen si existe relación entre las posibilidades que otorgan las constituciones respecto a la reelección presidencial y la suerte de las democracias. El análisis empírico que se realizará a continuación permitirá saber si son válidos los argumentos teóricos que señalan que la reelección inmediata y la indefinida llevan al deterioro democrático a través de la concentración de poder en el presidente, o, en caso contrario, si hay respaldo para los planteamientos de que esos tipos de reelección constituyen incentivos para un buen desempeño de las autoridades y benefician a la democracia.

Para medir la democracia se empleará el Índice de Democracia Liberal de V-Dem, por las ventajas señaladas en la nota al pie 20. Será nuestra variable dependiente. Las variables que miden las opciones que otorgan las constituciones en relación a la reelección presidencial han sido construidas a partir de la revisión directa de los textos constitucionales vigentes en cada año desde 1989. Se consideran las cuatro alternativas que se observan en el gráfico 1: no reelección, reelección alterna, reelección inmediata por una vez y reelección indefinida (se construirá una variable dicotómica con valores 0 y 1 para cada tipo de reelección<sup>24</sup>). Interesa conocer cómo el tipo de reelección influye en el avance o retroceso de las democracias latinoamericanas. Las variables de control son las siguientes:

- 1) Corrupción. Será el proxy de calidad institucional, que ha sido señalada como un factor que pudiera contener el retroceso democrático, pero en general hay acuerdo que en América Latina impera la debilidad institucional (Negretto, 2013; Treminio, 2013; Morlino, 2014; Haggard y Kaufman, 2021). Amplia corrupción es indicador de opacidad en el sector público y de instituciones que funcionan con fines particularistas. Al respecto, Attila (2011) encontró que instituciones públicas de calidad están asociadas con niveles bajos de corrupción. Para medir “Corrupción” se empleará el indicador de V-Dem que mide los intercambios corruptos en el



# FLACSO 2022

sector público<sup>25</sup>. Es una variable continua en la que los valores menores indican mayor corrupción. Se asume que la corrupción será baja donde existe alta calidad institucional, y viceversa.

- 2) PIB per cápita. Desde hace más de sesenta años se plantea que desarrollo económico y democracia van de la mano (Lipset, 1960; Boix y Stokes, 2003). La medición empleará el indicador que controla por paridad del poder adquisitivo de los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial<sup>26</sup>, a precios constantes de 2017 (en miles de dólares).
- 3) Crecimiento anual del PIB. Pérez Liñán (2016) y Luna y Vergara (2016) han planteado que altas tasas de crecimiento económico aumentan la capacidad de los gobiernos para socavar la autonomía de las instituciones. La fuente también serán los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial.
- 4) Inflación. Se ha señalado que las crisis hiperinflacionarias podrían llevar al aumento de los poderes presidenciales (Negretto, 2013). También se recurrirá a los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial (en miles de unidades porcentuales).
- 5) Índice de Gini. Kouba (2016) señala que en sociedades más desiguales conservar el poder es fundamental para que los miembros del gobierno mantengan sus ingresos y activos económicos, lo que podría llevarles a buscar perpetuarse a toda costa, en especial cuando se involucraron en corrupción y hay riesgo de que sean encarcelados. Los datos se obtendrán de The Standardized World Income Inequality Database (Solt, 2020).
- 6) Apoyo a la Democracia. Freidenberg y Saavedra (2020) y Haggard y Kaufman (2021) plantean que la desconfianza de la gente en las instituciones políticas puede llevarles a buscar respuesta en liderazgos fuertes con poco compromiso democrático. Las



# FLACSO 2022

encuestas de Latinobarómetro (1996-2020) serán la fuente de los datos.

El análisis estadístico empleará modelos de regresión lineal múltiple con errores estándar robustos y efectos fijos por países. La unidad de observación será país-año en el periodo 1989-2020. La especificación del modelo completo a estimar es la siguiente:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i-1} + \beta_4 X_{4i-1} + \beta_5 X_{5i} + \beta_6 X_{6i} + \beta_7 X_{7i-1} + \varepsilon$$

Donde  $Y_i$  es el Índice de Democracia Liberal en el año  $i$ ,  $X_{1i}$  es el tipo de reelección que permite un país en el año  $i$ ,  $X_{2i}$  es el nivel de corrupción en el año  $i$ ,  $X_{3i-1}$  es crecimiento anual del PIB en el año anterior a  $i$ ,  $X_{4i-1}$  es la tasa de inflación anual en el año anterior a  $i$ ,  $X_{5i}$  es el PIB per cápita en dólares constantes de 2017 manteniendo la paridad del poder adquisitivo en el año  $i$ ,  $X_{6i}$  es el índice de Gini en el año  $i$ ,  $X_{7i-1}$  es el Apoyo a la Democracia en el año anterior a  $i$ , y  $\varepsilon$  es el término de error<sup>27</sup>.

Se presentan tres modelos de regresión por cada tipo de reelección presidencial posible (doce modelos en total). En el primero se muestra la relación simple entre el Índice de Democracia Liberal y la forma de reelección abordada. En el segundo se añaden todas las variables de control excepto la de Apoyo a la democracia, debido a que su medición inicia en 1996 y reduce el número de observaciones. En el tercero se añade esta última y se muestra el modelo de análisis estadístico completo.



# FLACSO 2022

**Tabla 1. Índice de Democracia Liberal y No reelección**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
No reelección	-0.0040 (0.0136)	0.0215 (0.0343)	0.0067 (0.0346)
Corrupción		0.2030** (0.0798)	0.1410* (0.0706)
Crecimiento del PIB		-0.0007 (0.0008)	0.0009 (0.0009)
Inflación		-0.0070 (0.0058)	0.7651 (0.7106)
PIB per cápita		0.0096** (0.0039)	0.0065 (0.0046)
Índice de Gini		0.0063 (0.0066)	0.0063 (0.0058)
Apoyo a la democracia			-0.0012 (0.0008)
Constante	0.4936*** (0.0036)	-0.2508 (0.3857)	-0.0370 (0.3883)
R <sup>2</sup> (between)	0.0546	0.7831	0.7814
N	573	515	346

\* Significativo al 90%  
\*\* Significativo al 95%  
\*\*\* Significativo al 99%

**Tabla 2. Índice de Democracia Liberal y Reelección alterna**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reelección alterna	0.1182** (0.0473)	0.1048** (0.0369)	0.1443*** (0.0407)
Corrupción		0.1775*** (0.0599)	0.1279** (0.0513)
Crecimiento del PIB		-0.0007 (0.0008)	0.0009 (0.0008)
Inflación		-0.0231*** (0.0050)	-0.0739 (0.7229)
PIB per cápita		0.0060 (0.0038)	-0.0005 (0.0033)
Índice de Gini		-0.0002 (0.0059)	-0.0020 (0.0045)
Apoyo a la democracia			-0.0004 (0.0004)
Constante	0.4370*** (0.0222)	0.1020 (0.3244)	0.3638 (0.2888)
R <sup>2</sup> (between)	0.119	0.739	0.622
N	573	515	346

\* Significativo al 90%  
\*\* Significativo al 95%  
\*\*\* Significativo al 99%

**Tabla 3. Índice de Democracia Liberal y Reelección inmediata por una vez**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reelección inmediata	-0.1192** (0.0497)	-0.1082** (0.0397)	-0.1207** (0.0472)
Corrupción		0.1760*** (0.0581)	0.1296** (0.0535)
Crecimiento del PIB		-0.0007 (0.0008)	0.0010 (0.0009)
Inflación		-0.0225*** (0.0061)	-0.1214 (0.7605)
PIB per cápita		0.0084** (0.0036)	0.0036 (0.0037)
Índice de Gini		0.0013 (0.0053)	0.0010 (0.0044)
Apoyo a la democracia			-0.0007 (0.0004)
Constante	0.5239*** (0.0131)	0.0770 (0.3033)	0.2830 (0.3078)
R <sup>2</sup> (between)	0.012	0.747	0.692
N	573	515	346

\* Significativo al 90%  
\*\* Significativo al 95%  
\*\*\* Significativo al 99%

**Tabla 4. Índice de Democracia Liberal y Reelección indefinida**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reelección indefinida	-0.1972*** (0.0536)	-0.1562*** (0.0381)	-0.1387*** (0.0376)
Corrupción		0.1738*** (0.0566)	0.1304** (0.0498)
Crecimiento del PIB		-0.0003 (0.0008)	0.0011 (0.0009)
Inflación		-0.0058 (0.0058)	0.4875 (0.7510)
PIB per cápita		0.0063** (0.0030)	0.0046 (0.0038)
Índice de Gini		-0.0002 (0.0061)	0.0006 (0.0053)
Apoyo a la democracia			-0.0007 (0.0007)
Constante	0.5087*** (0.0043)	0.1607 (0.3378)	0.2509 (0.3494)
R <sup>2</sup> (between)	0.213	0.803	0.818
N	573	515	346

\* Significativo al 90%  
\*\* Significativo al 95%  
\*\*\* Significativo al 99%

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. “*Democracia, justicia e igualdad*”

FLACSO URUGUAY. [www.flacso.edu.uy](http://www.flacso.edu.uy). Teléf.: 598 2481 745. Email: [secretaria@flacso.edu.uy](mailto:secretaria@flacso.edu.uy)





# FLACSO 2022

En la tabla 1 se observa que la no reelección presidencial no tiene relación significativa con el mejoramiento o empeoramiento de las condiciones democráticas en ninguno de los tres modelos de regresión. Ello significa que la prohibición constitucional de cualquier tipo de reelección no contribuye a la democratización, aunque tampoco la perjudica. De las variables de control, solo “Corrupción” muestra consistencia en su relación con el Índice de Democracia Liberal, y el sentido de la misma confirma que menores niveles en esa variable (que corresponden con alta calidad institucional) favorecen a la democracia. El nivel de desarrollo, medido por el PIB per cápita, también tiene relevancia en uno de los modelos, lo que brinda respaldo a teorías que tienen más de medio siglo discutiéndose (aunque en el modelo 3, que reduce el número de observaciones, pierde significancia). Los resultados de la tabla 2 son muy interesantes, ya que muestran que la reelección alterna sí influye en el avance de la democracia. La relación entre ambas variables es significativa en los tres modelos, lo que indica que el hallazgo es consistente. Nuevamente se revela que bajos niveles de corrupción (o buena calidad de las instituciones) benefician a la democratización. En el modelo 2 de esa tabla se observa que una elevada inflación es nociva para la democracia, resultado que no se ratifica en el modelo 3, debido a que las crisis hiperinflacionarias de la mayoría de los países latinoamericanos se produjeron antes de 1996. De todas formas, el hallazgo deja la advertencia de no subestimar el posible efecto democrático adverso de las crisis económicas caracterizadas por un aumento general de precios (el coeficiente obtenido indica que dos dígitos de inflación ya son problemáticos) y la necesidad de controlarlas en corto plazo. Recordemos que en 2021 y 2022 la inflación caracterizó el desempeño económico en varios países en un contexto de pospandemia.

Las tablas 3 y 4 muestran que la reelección inmediata y la indefinida son siempre perjudiciales para la democracia. La relación negativa y significativa entre esas variables y el Índice de Democracia Liberal en los





# FLACSO 2022

tres modelos de cada tabla indica que esas opciones que dan varios países en sus constituciones debería evitarse en la región, en especial la última, a juzgar por sus coeficientes que son mayores (lo que indica un perjuicio mayor). También se observa nuevamente que bajos niveles de corrupción son siempre benéficos para el avance democrático, lo que vuelve a demostrar que las democracias requieren alta calidad de sus instituciones. El hallazgo de la tabla 2 se repite en la 3, en sentido de que una alta inflación tiene efectos democráticos negativos. Por último, al igual que en la tabla 1, estos resultados brindan apoyo al planteamiento de que el desarrollo económico (medido por el PIB per cápita) tiene relación positiva con la democracia. Nótese que los modelos que incluyen a las variables de control en las cuatro tablas tienen un alto nivel de ajuste, que indica que la variable dependiente está siendo bien explicada por las independientes.

Los resultados reportados brindan evidencia incontrovertible de que la reelección inmediata y la reelección indefinida del presidente representan una amenaza para las democracias latinoamericanas. Así, los argumentos en contra de esas opciones políticas esgrimidos desde el siglo XIX y que se basaban en el temor a la perpetuación en la presidencia, al caudillismo y a la concentración de poder, tienen finalmente respaldo empírico. La importancia de este hallazgo radica en que surge de un análisis comparado que incluye a los dieciocho países de la región durante un periodo de más de treinta años (anteriormente, la experiencia a partir de casos concretos era la única fuente de información). El planteamiento de que la reelección inmediata o la indefinida proporcionaría incentivos para un buen desempeño de los gobernantes no solo no se sostiene empíricamente, sino que resulta peligroso para nuestras frágiles democracias. Ello significa que los cambios constitucionales ocurridos desde la década del noventa e impulsados con especial énfasis en los últimos quince años para facilitar la continuidad de quienes se encontraban gobernando, han contribuido de forma importante al retroceso democrático descrito en el apartado anterior.



# FLACSO 2022

Así también, encuentran respaldo los señalamientos de que la alternancia de presidentes reduce la posibilidad de abuso de poder, ya que la tabla 2 ha mostrado que la reelección alterna es la única forma de reelección presidencial que contribuye al avance de la democracia y la tabla 1 que la no reelección no resulta perjudicial. Es deseable que las constituciones latinoamericanas recuperen el valor de la alternancia y privilegien la figura de la reelección alterna, ya que ella no retira al presidente saliente de la vida política, no desperdicia el capital político que posee, ni la experiencia acumulada (algo que lamentaba Linz en 1994).

Otro hallazgo de importancia es que la calidad institucional sí favorece al avance de la democracia. De hecho, el retroceso democrático de los últimos años no solo fue posible por la prolongación en el poder de algunos presidentes en virtud de las reglas de reelección, sino también porque la mayor parte de la región carece de instituciones sólidas que prevengan ese desenlace. En todos los modelos de regresión en que aparece, la variable “Corrupción” (proxy de calidad institucional) es significativa en su relación con el Índice de Democracia Liberal. En consecuencia, la necesidad de fortalecer las instituciones señalada por Morlino (2012) y Morlino (2014) es una agenda pendiente en nuestros países. Así, el fortalecimiento institucional (de partidos, órganos legislativos, órganos electorales, tribunales de justicia, etc.) y la imposibilidad de que los presidentes se reelijan de forma consecutiva e indefinida son medidas que se complementarían de buena forma para, al menos, prevenir deslizamientos hacia atrás de las democracias latinoamericanas. Pero dado que la tarea de construcción de instituciones de calidad toma no solo varios años, sino incluso décadas, resulta imperativo que las constituciones solo permitan que los presidentes puedan aspirar a reelegirse de forma alterna o que incluso esté cerrada esa opción. Es una acción que puede realizarse en corto plazo, aunque para ello se necesitan acuerdos políticos entre fuerzas oficialistas y opositoras, y que en el momento de la negociación no exista



# FLACSO 2022

ningún líder político extremadamente popular que vea convenientes las reglas de reelección inmediata e indefinida para sus planes futuros.

## Conclusiones

El análisis estadístico realizado responde de forma clara la pregunta formulada en la introducción: sí existe relación entre el retroceso democrático producido en América Latina en los últimos quince años y que la reelección presidencial y la indefinida se hayan propagado en la región. Ambos tipos de reelección son nocivas para la democracia, lo que brinda respaldo empírico a formulaciones teóricas que tienen más de 200 años. Quienes hacían explícitos sus temores al abuso de poder por la perpetuación de gobernantes, al caudillismo y a la personalización del régimen político, tenían razón. El retroceso en algunos países, promovido desde el gobierno por autoridades electas en elecciones competitivas, ha derivado en la caída de la democracia y la instalación de autoritarismos, lo que muestra que ambas formas de reelección no solo suponen una tensión democrática, sino una verdadera amenaza. La alta calidad institucional puede prevenir tal desenlace, pero en una región caracterizada por la debilidad de sus instituciones no puede asumirse que ellas serán un obstáculo eficaz para líderes muy populares pero sin compromiso democrático. No obstante, no todas las formas de reelección resultan perjudiciales. Se ha encontrado que la reelección alterna favorece el avance de la democracia, lo que brinda respaldo a planteamientos clásicos de la Ciencia Política de que la alternancia en el poder es una de las características centrales de las democracias<sup>28</sup>. Incluso el análisis ha arrojado que la prohibición de que los presidentes puedan reelegirse de forma inmediata y alterna no perjudica a la democracia. La posibilidad de que la reelección presidencial sería benéfica por los incentivos a un buen



# FLACSO 2022

desempeño para los gobernantes y por el derecho que los electores tienen de elegir a quien sea que consideren idóneo había sido un argumento muy defendido desde los debates de los fundadores de Estados Unidos.

Con los hallazgos mencionados, el debate sobre los peligros o las bondades de la reelección presidencial en América Latina queda resuelto, y se evidencia la imperiosa necesidad de que las constituciones políticas de nuestros países solo contemplen como opciones la no reelección o la reelección alterna, privilegiando en lo posible la última. Ese camino en sentido inverso, para limitar la prolongación en el poder, ya ha sido emprendido antes. En 2015, el presidente Santos, que había sido reelecto un año antes, impulsó una iniciativa para que el congreso vuelva a prohibir la reelección. El motivo fue el temor al regreso al poder de Álvaro Uribe. En Ecuador, a través de un referéndum promovido por el presidente Lenín Moreno, se aprobó eliminar la reelección indefinida. Lo que se buscaba era impedir que Correa vuelva a la presidencia. En Perú, tras la huida de Fujimori por la crisis política que provocó su segunda reelección en 2000, se aprobó anular las reelecciones inmediata e indefinida y permitir nuevamente solo la alterna tras un periodo constitucional. Todo ello revela que, en los hechos, ese tipo de cambios constitucionales están motivados principalmente por cálculos políticos estratégicos que obedecen al contexto inmediato de los actores políticos, lo que significa que solo serán promovidos si benefician a las que coyunturalmente son las principales fuerzas políticas<sup>29</sup>. Si se deja pasar un momento favorable en que se puede negociar un acuerdo al respecto, es posible que el descontento de la gente con la democracia lleve a la presidencia a un líder muy popular que pondría en peligro la imperfecta democracia existente.

Es deseable que las investigaciones futuras sobre este tema incorporen otros factores de análisis para ampliar lo que sabemos. Por ejemplo, ¿en qué medida el federalismo o la descentralización pueden contener la concentración de poder de líderes que se perpetuaron en la presidencia?



# FLACSO 2022

¿En parlamentarismos con instituciones débiles la permanencia de los gobernantes es igualmente problemática? Así también, con base en los resultados de los modelos estadísticos de que la calidad de las instituciones favorece el avance de la democracia, podrían emprenderse trabajos que analicen en detalle qué instituciones son más importantes para ello. Los estudios sobre instituciones políticas en América Latina se han multiplicado en los últimos veinte años y son una base sólida de partida. Los hallazgos que se alcancen serían insumos importantes para un diseño institucional más informado de nuestras democracias, teniendo como objetivo evitar futuros deslizamientos hacia atrás y consolidar los avances progresivos que se vayan logrando.

## Referencias bibliográficas

- Attila, Joseph G. (2011) Corruption and quality of public institutions: evidence from Generalized Method of Moment. Working Paper fffhalshs-00556802f. CERDI, Etudes et Documents. Disponible en: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00556802>>
- Bermeo, Nancy (2016) “On Democratic Backsliding” *Journal of Democracy*, 27(1): 5-19.
- Boix, Carles y Susan Stokes (2003) “Endogenous Democratization” *World Politics*, 55: 517- 549.
- Carey, John M. (2003) “The Reelection Debate in Latin America” *Latin American Politics and Society*, 45(1): 119-133.
- Carothers, Thomas (2002) “The End of the Transition Paradigm” *Journal of Democracy*, 13(1): 5-21.



# FLACSO 2022

- Coppedge, Michael (2021) V-Dem Dataset v11. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. Disponible en: <<https://doi.org/10.23696/vdemds21>> [Consultado el 20 de junio de 2022].
- Corrales, Javier (2016) “Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984-2016” *Latin American Politics and Society*, 58(2): 3-25.
- Corrales, Javier y Michael Penfold (2014) “Manipulating Term Limits in Latin America” *Journal of Democracy*, 25 (4): 157-168.
- Dahl, Robert A. (1989) *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Del Campo María Esther y Consuelo Laiz (2010) “El debate sobre la rendición de cuentas en las democracias: una propuesta de análisis” en Ruiz-Huerta, Jesús y Manuel Villoria (coords.) *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid: Tecnos, pp: 56-86.
- Dosek, Tomás (2018) “Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015: Estrategias e intereses electorales de las élites políticas” *Revista Derecho Electoral*, 25: 57- 82.
- Freedom House. *Freedom in the World Data and Resources*. Catálogo de datos en línea. Disponible en <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world>> [Consultado el 20 de junio de 2022].
- Freidenberg, Flavia y Camilo Saavedra (2020) “La democracia en América Latina” *Revista Derecho Electoral*, 30: 1-42.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman (2021) *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*. Nueva York: Cambridge University Press.



# FLACSO 2022

Kouba, Karel (2016) “Party Institutionalization and the Removal of Presidential Term Limits in Latin America” *Revista de Ciencia Política*, 36(2): 433-457.

Latinobarómetro. Banco de datos en línea. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> [Consultado el 20 de junio de 2022].

Levitsky, Steven y Lucan Way (2002) “The Rise of Competitive Authoritarianism” *Journal of Democracy*, 13(2): 51-65.

Levitsky, Steven y Lucan Way (2010) *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the cold war*. Nueva York: Cambridge University Press.

Lijphart, Arend (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Linz, Juan (1994) “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?” en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza: 25-143.

Lipset, Seymour Martin (1960) *El hombre político, las bases sociales de la política*. Buenos Aires: Eudeba.

Luna, Juan Pablo y Alberto Vergara (2016). “Delegative Democracy Revisited: Latin America’s Problems of Success” *Journal of Democracy*, 27 (3): 158-165.

Marshall, Monty G. (2020) *Polity 5. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800- 2018 Dataset*. Polity Project, Center for Systemic Peace. Datos disponibles en <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html> [Consultado el 20 de junio de 2022].



# FLACSO 2022

- Mechkova, Valeriya; Lührmann, Anna y Staffan I. Lindberget (2017) “How Much Democratic Backsliding?” *Journal of Democracy*, 28(4): 162-169.
- Meyerrose, Anna M. (2020) “The Unintended Consequences of Democracy Promotion: International Organizations and Democratic Backsliding” *Comparative Political Studies* 53(10-11): 1547-1581.
- Morlino, Leonardo (2012) “Observando las diferentes calidades de la democracia” *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1(1): 9-38.
- Morlino, Leonardo (2014) *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José, Costa Rica: IDEA Internacional.
- Negretto, Gabriel L. (2013) *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Penfold, Michael; Corrales, Javier y Gonzalo Hernández (2014) “Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina” *Revista de Ciencia Política*, 34(3): 537-559.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2016) “Democracia, Radicalización, y Agencia Política en América Latina” *Revista Debates*, 10(1): 11-30.
- Powell, Bingham G. (1982) *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Przeworski, Adam; Alvarez, Michael E.; Cheibub, Jose Antonio y Fernando Limongi (2000). *Democracy and development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2010) *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press.





# FLACSO 2022

- Schedler, Andreas (2015) “Electoral Authoritarianism”, en Scott, Robert A. y Marlis C. Buchmann (eds.) *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. John Wiley & Sons.
- Schedler, Andreas (2016) *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: FCE.
- Serrafero, Mario (1994) “Liderazgo y Reelección Presidencial en la Argentina” *Desarrollo Económico*, 33(132): 565-586.
- Serrafero, Mario (2011) “La reelección presidencial indefinida en América Latina” *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54: 225-259.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992) *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press
- Solt, Frederick (2020) “Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database”, *Social Science Quarterly* 101(3): 1183- 1199.
- Torrealba, Carlos (2021) “¿Venezuela gira a la derecha? De autoritarismo competitivo a autoritarismo a secas y de sobrerregulación a ajuste económico (2015-2020)” en Torrico, Mario (coord.) *Ciclo político de derecha en América Latina*. México: Flacso, pp. 77-106.
- Treminio, Ilka (2013) “Las reformas a la reelección presidencial en América Latina”, *Estudios Sociológicos*, 31(91): 59-85.
- Treminio, Ilka (2015) “Llegaron para quedarse... Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina” *Revista de Ciencia Política*, 35(3): 537-558.
- Waldner, David y Ellen Lust (2018) “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding” *Annual Review of Political Science*, 21: 93-113.



# FLACSO 2022

World Bank (2021). World Development Indicators. Catálogo de datos en línea. Disponible en <<https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [Consultado el 20 de junio de 2022].

Zakaria, Fareed (1997) “The Rise of Illiberal Democracy” *Foreign Affairs*, 76 (6): 22-43.

---

<sup>1</sup> Véase Serrafiero (1994), Serrafiero (2011), Carey (2003), y Corrales y Penfold (2014).

<sup>2</sup> Véase Serrafiero (2011) y Treminio (2013).

<sup>3</sup> Véase Serrafiero (1994), Serrafiero (2011), Treminio (2013), Negretto (2013), y Corrales y Penfold (2014).

<sup>4</sup> Véase Negretto (2013), Treminio (2013), Treminio (2015) y Kouba (2016). Sorprendentemente, tener control mayoritario del congreso no es necesario para que un presidente popular cambie la constitución para reelegirse.

<sup>5</sup> Véase Corrales y Penfold (2014).

<sup>6</sup> Véase Penfold, Corrales y Hernández (2014) y Corrales (2016).

<sup>7</sup> Véase Serrafiero (1994), Zovatto (2009), Del Campo y Laiz (2010), Serrafiero (2011), Negretto (2013), Treminio (2013), Corrales y Penfold (2014), Penfold, Corrales y Hernández (2014), Treminio (2015) y Kouba (2016).

<sup>8</sup> Véase Carey (2003).

<sup>9</sup> Treminio (2015): 543.

<sup>10</sup> Véase Bermeo (2016), Mechkova, Lührmann y Lindberget (2017), Waldner y Lust (2018), Meyerrose (2020), y Haggard y Kaufman (2021).

<sup>11</sup> El caso de la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos es el ejemplo más citado.

<sup>12</sup> Zakaria (1997).

<sup>13</sup> Levitsky y Way (2002), y Levitsky y Way (2010).

<sup>14</sup> Schedler (2013), Schedler (2015) y Schedler (2016).

<sup>15</sup> El espectro de regímenes políticos lo completan, en la propuesta de ese autor, los autoritarismos cerrados (en los que no hay elecciones multipartidistas ni instituciones de contrapeso) y las democracias liberales (en las que las elecciones son libres y justas y los controles al poder son efectivos).

<sup>16</sup> Actualmente hay quienes sostienen que, desde el segundo gobierno de Maduro, Venezuela ya es un autoritarismo cerrado. Véase Torrealba (2021).

<sup>17</sup> Polity 5 (Marshall, 2020), en su indicador polity 2, califica a los regímenes en una escala de -10 a 10, donde los valores mayores corresponden a situaciones más democráticas. Freedom House tiene una escala de 1 a 7, donde las democracias más avanzadas obtienen el valor de 1 (a los que llaman países libres) y los autoritarismos más cerrados el 7 (llamados países no libres). En el gráfico 1 esa escala se invirtió y se recalculó en una escala de 1 a 10 con fines de simplificación visual. *Varieties of Democracy* (Coppedge, 2021) tiene diversos indicadores, de los que se escogió el Índice de Democracia Liberal, que es el más empleado en los estudios de democratic backsliding.

<sup>18</sup> Lo que indica que incluso los pocos episodios de golpe de estado de este siglo fueron precedidos por un deterioro previo, como en el caso de Honduras en 2010. En cambio, el autogolpe ejecutado por Fujimori en Perú a inicios de los noventa sí provocó una caída abrupta en la medición del Índice de Democracia Liberal.

<sup>19</sup> Los valores del Índice de Democracia Liberal para Venezuela y Nicaragua están dos desviaciones estándar por debajo del promedio latinoamericano.

<sup>20</sup> La comparación entre países emplea solamente el Índice de Democracia Liberal de V-Dem. Esto se debe a tres motivos: i) es el indicador que tiene más valores posibles entre los tres mencionados, lo que permite observar de mejor forma los cambios graduales en el régimen político; ii) su construcción toma en cuenta aspectos cruciales de las democracias, como la situación de las libertades civiles, del estado de derecho, si el



poder judicial es independiente, si los pesos y contrapesos son efectivos, si las elecciones son limpias y si las organizaciones políticas y la sociedad civil pueden actuar libremente; y iii) como ya se mencionó, es el indicador más usado en los estudios politológicos sobre retroceso democrático en los últimos años.

<sup>21</sup> El paradigma de la transición fue dominante en los estudios sobre democracia en la década del noventa.

Asumía la existencia de tres fases en el camino hacia una democracia institucionalizada: i) apertura del régimen autoritario, ii) quiebre del antiguo régimen y surgimiento de una nueva democracia, y iii) consolidación de la democracia. Véase Carothers (2002).

<sup>22</sup> Véase Morlino (2012) y Morlino (2014).

<sup>23</sup> Véase Serraféro (1994), Serraféro (2011), Carey (2003), Zovatto (2009), Del Campo y Laiz (2010), Corrales y Penfold (2014), Penfold, Corrales y Hernández (2014), Morlino (2014) y Kouba (2016).

<sup>24</sup> No reelección: 1=no existe ningún tipo de reelección, 0=las demás opciones. Reección alterna: 1=solo existe la posibilidad de reelección alterna, 0=las demás opciones. Reección inmediata: 1=solo existe la posibilidad de reelección inmediata por una vez, 0=las demás opciones. Reección indefinida: 1=el presidente puede reelegirse consecutivamente varias veces, 0=las demás opciones.

<sup>25</sup> En la base de datos de V-Dem aparece como “v2excrpts” (Public sector corrupt exchanges).

<sup>26</sup> World Bank (2021).

<sup>27</sup> Se asume que el efecto de las variables que presentan datos del año anterior a *i* no es inmediato. Ese suele ser el caso de las de desempeño económico.

<sup>28</sup> Véase Powell (1982), Dahl (1989) y Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi (2000).

<sup>29</sup> Dosek (2018) llega a una conclusión similar.



**FLACSO 2022**



**FLACSO**  
URUGUAY